Pedro Miguel Magalhães Nunes Chamusca

GOVERNANÇA E REGENERAÇÃO URBANA: ENTRE A TEORIA E ALGUMAS PRÁTICAS

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO

SETEMBRO DE 2012

Tese de Doutoramento em Geografia, apresentada
à Faculdade de Letras da Universidade do Porto,
sob a orientação científica do Professor Doutor
José Alberto Vieira Rio Fernandes

Autor: CHAMUSCA, Pedro
Título: Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas
Ano: 2012
Local: Porto – Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Edição: Edição do autor

Agradecimentos

Embora a realização de uma tese de doutoramento seja, pela sua natureza e finalidade académica, um trabalho individual, há um conjunto de pessoas e contributos, de ordem diversa, que se revelaram decisivos para a conclusão do meu projeto de investigação. Por isso mesmo, é de inteira justiça apresentar e registar um sincero agradecimento a todos aqueles que, em diferentes períodos e de diferentes formas, me ajudaram nesta caminhada.

Como na minha vida pessoal e académica procuro conciliar a emoção com a razão, permito-me começar com algumas referências pessoais e afetivas.

Em primeiro lugar, ao Professor Doutor José Alberto Rio Fernandes. Foi ele um dos principais responsáveis pelo interesse que desenvolvi em torno da investigação em Geografia (ainda enquanto estudante da licenciatura), pelas minhas primeiras experiências profissionais enquanto Geógrafo e pela decisão de embarcar nesta aventura de realizar uma tese de doutoramento. Em todas as dimensões foi de uma entrega excecional. Recordo e agradeço todos os estímulos, críticas e palavras de incentivo e apreço, pois acredito que o seu profissionalismo, a sua competência e a sua capacidade natural me permitiram crescer como Homem e como Geógrafo. O Professor é, e será sempre, um amigo, um mestre, um modelo e uma referência.

À Ângela, mulher, namorada e companheira desta caminhada. A Ângela embarcou comigo nesta viagem desde o início e a sua compreensão, carinho e incentivo, bem como o auxílio e companhia em muitos momentos de trabalho, foram fundamentais para a conclusão desta tese.

Aos meus pais, Almerinda e Júlio, pela educação e amor que sempre me deram, ensinando-me a lutar e a sonhar. O seu apoio e a companhia ao longo deste percurso foram inexcedíveis.

Ao meu irmão Vítor e ao Toy, pela estabilidade e força que me dão, pelo incentivo e pela companhia em momentos de trabalho de campo, mas também de descontração.

A todos os amigos e familiares que partilharam comigo esta jornada e que não pouparam em palavras e gestos de incentivo, com destaque merecido para a Rosana e para o Tiago pela ajuda prestada.

Aos colegas de doutoramento na FLUP, em especial aos que iniciaram esta aventura comigo e com os quais partilhei aulas, eventos científicos e momentos de convívio e reflexão.

Do ponto de vista institucional não posso deixar também de fazer algumas referências, mostrando o meu agradecimento pelo contributo que deram para a realização desta tese de doutoramento.

Ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, pela amabilidade com que sempre me receberam e pela abertura e facilidade mostrada na disponibilização de dados e informação que pudessem ser úteis para este trabalho.

À Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, pela disponibilização de informação sobre a execução dos programas no âmbito da política de cidades POLIS XXI e pela atenção disponibilizada a todas as minhas solicitações, ajudando na articulação com outros atores institucionais da região.

Às Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia do Grande Porto que aceitaram colaborar com a minha investigação, pela informação disponibilizada e pelo debate e troca de ideias, que em muito enriqueceram o produto final.

À Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A., um agradecimento muito especial pela importância que reconheceram ao meu trabalho, apresentando total abertura e disponibilidade para o diálogo e para a partilha de informação.

À CidadeGaia SRU e à Gaiurb por todo o apoio prestado e pela informação disponibilizada.

Ao Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP) e a todos os seus docentes, em especial os que se cruzaram comigo no âmbito da realização da minha licenciatura ou doutoramento. As críticas, conselhos e sugestões que recebi ajudaram-me a superar todas as dificuldades e adversidades, bem como a desenvolver as minhas capacidades e competências de investigação. Registo também um agradecimento especial à Professora Teresa Sá Marques pelo desafio que me lançou para integrar a equipa de investigação do projeto Policentrismo urbano, conhecimento e dinâmicas de inovação (PTDC/CS-GEO/105476/2008).

Ao Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), em particular ao Grupo 2 – Cidades, Competitividade e Bem-estar, pela possibilidade que me deram de integrar um centro de investigação ao lado de referências da Geografia

portuguesa e pelo apoio à internacionalização do meu trabalho, permitindo-me apresentar e debater o meu trabalho em novos contextos e com outros investigadores, o que se revelou bastante útil no enriquecimento do produto final.

À Comissão Urbana da União Geográfica Internacional e em especial ao Comité de Jovens Geógrafos da União Geográfica Internacional, com os quais tenho estado envolvido nos últimos anos, participando em grupos de reflexão sobre os espaços urbanos europeus e discutindo os resultados preliminares da minha investigação.

Ao Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e à URBAN NET que me acolheram como bolseiro de investigação científica no âmbito do projeto Chronotope (URBAN/0002/2009), permitindo-me associar novas dimensões ao meu projeto de doutoramento.

Por fim, deixo também um agradecimento a todos os que no âmbito das entrevistas ou outras iniciativas contribuíram para a realização deste trabalho, permitindo-me destacar a Dra. Ana Paula Delgado (Porto Vivo) e o Arq. Rui Loza (IHRU).

Resumo

O planeamento, a governação e a transformação dos territórios são abordados a partir de uma perspetiva espacial centrada nos espaços urbanos e tomam os conceitos de governança e ordenamento do território para uma reflexão sobre convergências entre os modelos inovadores de gestão territorial e as abordagens integradas e colaborativas ao desenvolvimento urbano.

Além da abordagem teórica, da leitura da evolução recente das políticas urbanas na União Europeia e em alguns dos seus países (com especial atenção a Portugal), faz-se uma aproximação com maior detalhe no Grande Porto.

O texto estrutura-se em cinco capítulos, ao longo dos quais se procura:

- Sistematizar conceitos, metodologias e outros elementos de natureza teórica e prática relativamente à governança, entendida enquanto modelo e objetivo de governação dos territórios;
- Refletir as transformações no campo do planeamento e ordenamento do território, procurando sistematizar as principais linhas da transição para uma abordagem mais integrada, sistémica, colaborativa e estratégica ao desenvolvimento urbano;
- Caracterizar a evolução da política urbana à escala europeia, discutindo as articulações entre formas inovadoras de governação e regeneração de espaços urbanos à luz das transformações operadas em Portugal, França, Holanda e Inglaterra;
- Refletir e discutir os elementos mais importantes das ligações e convergências estabelecidas entre os modelos de governança e as abordagens integradas ao desenvolvimento urbano, partindo da experiência da POLIS XXI e da análise efetuada à sua aplicação no Grande Porto.

Conclui-se o estudo com a ideia geral de que apesar de avanços no discurso político e na formulação de políticas como a POLIS XXI, subsistem vários desencontros entre a teoria e a prática que traduzem a ideia de um contexto de governança excessivamente teorizada e insuficiente territorializada, num contexto muito marcado pela formação de redes que privilegiam o setor privado e a concentração dos poderes de decisão nas

estruturas públicas, pela insuficiente articulação territorial, pela fraca integração de políticas setoriais e pelo reduzido envolvimento da sociedade civil.

Palavras-chave: Governança, Regeneração urbana; Ordenamento do território; Política urbana; Europa; Portugal

Abstract

Territories' planning, management and transformations are seen from a spatial perspective centered on the urban spaces. Within this perspective, the concepts of governance and spatial planning are used as the basis for a critical analysis of the convergences that are established between the innovative models of territorial management and the integrated and collaborative approaches to urban development.

Besides the theoretical approach, the understanding of the recent evolution of urban policies in the European Union and in some of its countries (with a special focus on Portugal), a detailed approach is performed in *Grande Porto*.

The text is structured in five chapters, through which it is intended to:

- Systematize concepts, methodologies and other theoretical and empirical elements concerning governance, understood as a model and goal for territories management;
- Reflect on the transformations operated on spatial planning, trying to systematize the main guidelines of the transition to a more integrated, systemic, collaborative and strategic approach to urban development;
- Characterize the evolution of urban policy at European level, discussing the joints between innovative forms of governance and the regeneration of urban areas, on the basis of the transformations in Portugal, France, the Netherlands and England;
- Reflect and discuss the most important elements of the connections and convergence between the models of governance and the integrated approaches to urban development, starting from the experience of the POLIS XXI and the analysis performed to its application in *Grande Porto*.

The study is concluded with the general idea that despite some advances in the political discourse and in the formulation of policies as the POLIS XXI, there are still several mismatches between theory and practice that translate the idea of a governance context excessively theorized and insufficient territorialized. This context is highly marked by the formation of networks that focus on the private sector and on the concentration of decision-making powers in public structures, by insufficient territorial

articulation, by the weak integration of sectorial policies and by the limited involvement of civil society.

Keywords: Governance; Urban regeneration; Spatial planning; Urban policy; Europe; Portugal

Índice

Resumo v
Abstract vii

Índice xix
Índice de figuras xv
Índice de quadros xvii
Siglas e acrónimos xxi

Introdução 1
1. Questões e hipóteses de partida 2
2. Estrutura da tese 7
3. Metodologia 10

CAPÍTULO I – A emergência da governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação dos territórios 15
1. A reorganização estrutural e espacial do Estado num contexto de importantes transformações políticas, económicas e sociais 16
   1.1. Desafios à governação dos territórios 17
   1.2. Alteração dos princípios de organização política e económica 20
   1.3. A (re)organização do Estado 23
   1.4. A alteração dos princípios de governação territorial: do Estado centralista à organização tripartida do poder e da autoridade 26
2. Governança: um conceito antigo, abrangente e de difícil definição 27
   2.1. Emergência 27
   2.2. Definições e debates 30
   2.3. Boa governança 34
3. As dimensões centrais da governança territorial 39
   3.1. A governança enquanto evolução e rutura 39
   3.2. A governança enquanto forma reinventada de governar 42
   3.3. A governança como alteração das fronteiras entre setores 43
   3.4. A governança como modelo de governação em rede 46

3.5. A governança como processo social de regulação da ação coletiva 51
3.6. A governança enquanto "percurso" 52
3.7. A governança enquanto integração 53
3.8. A governança como participação e negociação....55
3.9. A governança enquanto processo com diferentes níveis de apropriação e formas de estruturação 59
4. Síntese 62

CAPÍTULO II – Planeamento, gestão territorial e governança: transição para uma abordagem integrada, sistémica, colaborativa e estratégica ao desenvolvimento urbano 65

1. A reinterpretação território e a reinvenção do planeamento territorial 66
1.1. Questões de desenvolvimento 67
1.2. O planeamento ao serviço do ordenamento do território 71
1.3. Reconfiguração das relações escalares e relação entre planeamento e governança. 75
2. A crise do planeamento e a emergência de modelos estratégicos, integradores e participados 78
2.1. Complexidade e mudança em planeamento 78
2.2. A evolução recente do planeamento 80
2.2.1. O planeamento como interação social 85
2.2.2. Planeamento dinâmico 86
2.2.3. Planeamento estratégico....87
2.2.4. Planeamento colaborativo 90
2.2.5. Outras abordagens 91
3. Importância e valorização do planeamento urbano 92
3.1. O crescimento e complexificação da cidade....92
3.2. A cidade contemporânea 94
3.3. Razões para uma política desenhada nas e para as cidades 97
3.4. Política urbana atual 100
3.5. A importância do projeto urbano e da regeneração urbana 103

CAPÍTULO IIII – Articulações entre formas inovadoras de governação e a regeneração de espaços urbanos europeus no âmbito da política europeia 109

1. A construção de uma política urbana europeia.....110
   1.1. A necessidade de uma política europeia.....110
   1.2. Fase I – 1975-1988: Diferenças/assimetrias territoriais na Agenda da UE.....113
   1.3. Fase II – 1989-1994: Emergência de uma Agenda Urbana.....114
   1.4. Fase III – 1994-1999: Consolidação da Agenda Urbana.....115
   1.5. Fase IV – 2000-2006: Reconhecimento do papel/contributo das cidades.....118
   1.6. Fase V – 2007-2013: Uma política de coesão e cidades 123
   1.7. O pós-2013 128
2. Política e intervenção urbana em alguns países europeus 129
   2.1. Planeamento, intervenção e política urbana 129
   2.2. O caso francês.....130
      2.2.1. Uma relação difícil entre centro e periferia 131
      2.2.2. Organização territorial, planeamento e ordenamento do território 132
      2.2.3. O jogo escalar de poder e o caminho para um modelo de governança 135
      2.2.4. A importância da regeneração urbana (o *renouvellement* e a *rénovation urbaine*) 138
   2.3. O exemplo holandês 143
      2.3.1. Do planeamento físico ao planeamento integrado e estratégico 143
      2.3.2. Desenvolvimento regional no Ranstad 145
      2.3.3. Uma política urbana precoce e inovadora, fundada nos princípios da governança e da regeneração urbana.....146
   2.4. O caso inglês.....154
      2.4.1. Do planeamento físico às comunidades sustentáveis e à regeneração urbana 155
      2.4.2. Da reabilitação física à promoção da regeneração urbana.....158
   2.5. Síntese comparativa.....169

CAPÍTULO IV – Articulações entre formas inovadoras de governação e a regeneração de espaços urbanos em Portugal 175
1. Introdução 176
2. Evolução do planeamento e ordenamento do território 178
3. Governança territorial no âmbito do planeamento e ordenamento 184
3.1. A estrutura de governação em Portugal 184
3.2. A reestruturação do papel e das funções do Estado 186
3.3. O reforço da democracia participativa 188
3.4. Síntese 189
4. Planeamento e política urbana em Portugal 190
4.1. Abertura 190
4.2. A introdução da democracia e a adesão à União Europeia 192
4.3. A entrada na UE e os retrocessos da abordagem urbana no âmbito do primeiro quadro comunitário de apoio 198
4.4. O segundo quadro comunitário de apoio e a incorporação de princípios associados à regeneração, integração e participação 201
4.5. O 3º quadro comunitário de apoio, o reforço do urbanismo comercial e introdução da vertente ambiental nas bases de uma política de cidades 206
4.6. Uma política de cidades para todos e a importância da regeneração urbana 213
4.7. A crise financeira e os últimos anos 220
4.8. Síntese 227

CAPÍTULO V – Regeneração urbana e governança no Grande Porto 235
1. Grande Porto: apresentação e caracterização 236
2. Dinâmicas, processos e projetos de reabilitação e regeneração urbana 241
2.1. Grandes projetos ou organizações nacionais e regionais 241
2.2. Programas de financiamento nacional e comunitário 243
2.3. A ação da SRU Porto Vivo 249
3. Dinâmicas, processos e projetos de reabilitação e regeneração urbana no quarto quadro comunitário de apoio 251
3.1. Estratégias e realizações do Município do Porto 251
3.2. Estratégias e realizações do Município de Vila Nova de Gaia 252

3.3. Estratégias e realizações do Município de Matosinhos 254
3.4. Estratégias e realizações nos municípios de Gondomar, Maia e Valongo 255
4. Regeneração urbana, governança e intervenções no centro histórico 257
4.1. Reabilitação Urbana do Morro da Sé 259
4.2. Reabilitação Urbana do Eixo Mouzinho / Flores 272
4.3. Reabilitação Urbana dos Aliados 279
4.4. Reabilitação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia.....284
5. Regeneração urbana e governança no âmbito das intervenções em unidades de habitação social 294
5.1. Operação Lagarteiro 295
5.2. Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila D'Este 302
6. Regeneração urbana e governança no âmbito da valorização de frentes marítimas 311
6.1. Programa de Ação para a Regeneração Urbana da Marginal Atlântica 312
7. Síntese 320

CONCLUSÕES.....325
Transformação dos territórios e valorização dos espaços urbanos.....326
Governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação do território.....328
Ordenamento do território como política pública.....333
Abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas ao planeamento e desenvolvimento urbano 339
Articulação entre formas inovadoras de governação e regeneração de espaços urbanos: das reflexões às recomendações 345

BIBLIOGRAFIA 351
Referências bibliográficas 362
Fontes de informação 374

Índice de figuras

Figura 1 – Estrutura da tese 8

Figura 2 – Desafios de governação e a configuração de um novo mosaico de base territorial 17

Figura 3 – Organização tripartida do poder e da autoridade 26

Figura 4 – Princípios de Boa Governança do Livro Branco da Governança Europeia 36

Figura 5 – Multitude de atores envolvida no processo de planeamento 43

Figura 6 – Características das redes de governança 49

Figura 7 – Formas de integração e coordenação da governança 54

Figura 8 – A participação como elemento estruturador dos princípios e valores de governança 56

Figura 9 – Características das sociedades e territórios modernos 66

Figura 10 – A governança no planeamento do território 76

Figura 11 – Estruturação do planeamento colaborativo 90

Figura 12 – Organizing capacity 91

Figura 13 – Características centrais da urbanização e da cidade moderna 95

Figura 14 – Governança urbana e sustentabilidade como paradigmas estruturantes da política urbana moderna 102

Figura 15 – Fatores que afetaram a tradicional hierarquia urbana europeia 110

Figura 16 – Princípios da OCDE para o planeamento e gestão de áreas urbanas 112

Figura 17 – Principais características das comunidades sustentáveis 122

Figura 18 – "Egan Wheel" e a definição de comunidades sustentáveis no Reino Unido 157

Figura 19 – População residente e densidade populacional na região Norte de Portugal em 2011 237

Figura 20 – Densidade populacional no Grande Porto, por freguesia, em 2011 239

Figura 21 – Movimentos casa-trabalho/escola no Grande Porto, por município, em 2001 240

Figura 22 – Programas de ação de intervenção no centro histórico no âmbito da POLIS XXI 258

Figura 23 – Prédio na Rua Mouzinho da Silveira, onde a SRU desafia investidores privados a avançar para a reabilitação, ocupando as janelas com "pessoas de cartão" 259

Figura 24 – Reabilitação em curso no âmbito do programa de realojamento, intervindo também em muitos dos edifícios que se encontravam em ruínas 262

Figura 25 – Natureza do investimento da intervenção no Morro da Sé 268

Figura 26 – Exemplo dos primeiros resultados da atuação da Unidade de Gestão da Área Urbana 271

Figura 27 – Natureza do investimento da intervenção no eixo Mouzinho-Flores.....276

Figura 28 – O aumento do valor do solo leva a que muitas das habitações intervencionadas se encontrem à venda por períodos alargados de tempo, como evidencia a situação no Corpo da Guarda 279

Figura 29 – A reabilitação da unidade de intervenção das Cardosas levou à demolição de todo o interior do quarteirão. 281

Figura 30 – Programas de ação de intervenção em unidades de habitação social no âmbito da POLIS XXI 295

Figura 31 – Natureza de investimento da intervenção no Lagarteiro.....299

Figura 32 – Assimetrias físicas (e nas condições de habitabilidade) no Bairro do Lagarteiro, onde é evidente o contraste entre os blocos intervencionados e os que aguardam condições financeiras favoráveis.....301

Figura 33 – Programas de ação de intervenção em frentes marítimas no âmbito da POLIS XXI.....312

Figura 34 – Natureza do investimento total na Marginal Atlântica 318

Figura 35 – Esquema metodológico para aplicação do modelo de governança territorial.....346

Figura 36 – Modelo de Estrutura de gestão/governança urbana 349

Índice de quadros

Quadro 1 – Síntese das transformações do modelo de organização económica e política nas últimas décadas do século XX 20

Quadro 2 – Operacionalização dos princípios de Boa Governança das Nações Unidas 38

Quadro 3 – Principais diferenças na tradicional oposição entre Governo e Governança 40

Quadro 4 – Modelos coexistentes de gestão territorial 41

Quadro 5 – Formas de interação entre atores 45

Quadro 6 – Relação entre as redes de governança e as instituições democráticas 50

Quadro 7 – Configurações e dimensões da governança 60

Quadro 8 – Formas de estruturação das redes de governança 61

Quadro 9 – Principais abordagens e paradigmas de desenvolvimento 68

Quadro 10 – Atores do desenvolvimento 69

Quadro 11 – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio 70

Quadro 12 – Valores e princípios do ordenamento do território 73

Quadro 13 – Principais diferenças entre o planeamento tradicional e os novos modelos de planeamento 84

Quadro 14 – Fatores associados ao aumento da importância do planeamento estratégico 88

Quadro 15 – Possíveis abordagens ao planeamento do território 92

Quadro 16 – Princípios do neo-urbanismo 96

Quadro 17 – Os desafios da regeneração urbana 107

Quadro 18 – Principais marcos da primeira fase de construção de uma política urbana europeia 113

Quadro 19 – Principais marcos da segunda fase de construção de uma política urbana europeia 114

Quadro 20 – Principais marcos da terceira fase de construção de uma política urbana europeia 115

Quadro 21 – Principais marcos da quarta fase de construção de uma política urbana europeia 118

Quadro 22 – Princípios da Carta de Copenhaga 121

Quadro 23 – Principais marcos da quinta fase de construção de uma política urbana europeia 123

Quadro 24 – Principais elementos da política urbana da França, Holanda e Inglaterra 173

Quadro 25 – Principais componentes de planeamento e ordenamento do território no Estado Português 180

Quadro 26 – Objetivos e instrumentos do sistema de planeamento e ordenamento do território 183

Quadro 27 – Objetivos adotados na operacionalização do Programa Polis 211

Quadro 28 – Objetivos da política de cidades POLIS XXI 217

Quadro 29 – Apoios financeiros para o financiamento da reabilitação urbana previstos na RCM 20/2011 223

Quadro 30 – Investimento na região Norte no âmbito da POLIS XXI 238

Quadro 31 – Investimento por habitante e por km2 na Região Norte de Portugal, no âmbito da POLIS XXI 238

Quadro 32 – Operações do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé 260

Quadro 33 – Ações do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé, segundo o regulamento das PRU 261

Quadro 34 – Tipologia de ações do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé, segundo as dimensões da regeneração urbana 261

Quadro 35 – Natureza do investimento do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé 268

Quadro 36 – Operações do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores 273

Quadro 37 – Ações do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores, segundo o regulamento das PRU 274

Quadro 38 – Tipologia de ações do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores, segundo as dimensões da regeneração urbana 274

Quadro 39 – Natureza do investimento do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores 277

Quadro 40 – Operações do Programa 1ª Avenida 279

Quadro 41 – Operações do Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia 286

Quadro 42 – Ações do Programa Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, segundo o regulamento das PRU 287

Quadro 43 – Tipologia de ações do Programa Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, segundo as dimensões da regeneração urbana 288

Quadro 44 – Natureza do investimento do Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia....291

Quadro 45 – Operações do programa de intervenção no Lagarteiro....296

Quadro 46 – Ações da Operação Lagarteiro, segundo o regulamento das PRU....296

Quadro 47 – Tipologia de ações da Operação Lagarteiro, segundo as dimensões da regeneração urbana....297

Quadro 48 – Operações do Programa de Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este....303

Quadro 49 – Ações do Programa de Reabilitação e Regeneração Urbana de Vila D'Este, segundo o regulamento das PRU....305

Quadro 50 – Tipologia de ações Programa de Reabilitação e Regeneração Urbana de Vila D'Este, segundo as dimensões da regeneração urbana....305

Quadro 51 – Natureza do investimento do Programa de Reabilitação e Regeneração Urbana de Vila D'Este....309

Quadro 52 – Operações do Programa de Ação Marginal Atlântica....313

Quadro 53 – Ações do Programa Ação Marginal Atlântica, segundo o regulamento das PRU....314

Quadro 54 – Tipologia de ações do Programa Ação Marginal Atlântica, segundo as dimensões da regeneração urbana....315

Quadro 55 – Natureza do investimento do Programa de Ação Marginal Atlântica....318

Quadro 56 – Quadro síntese: governança em Portugal....332

Quadro 57 – Quadro síntese: planeamento e ordenamento do território em Portugal....338

Quadro 58 – Quadro síntese: regeneração urbana em Portugal....344

Siglas e acrónimos

ACP – Área de Construção Prioritária

ACRRU – Área Crítica de Recuperação e Reconversão urbanística

ACUVE – Associação de Condomínios da Urbanização de Vila D'Este

ADEIMA – Associação para o Desenvolvimento Integrado de Matosinhos

ADUP – Área de Desenvolvimento Urbano Prioritário

AIDU – Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano

AIP – Área de Intervenção Prioritária

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AMP – Área Metropolitana do Porto

ANRU – Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (Agência Nacional para a Renovação Urbana)

AP – Associação de Proprietários de Vila D'Este

APOR – Agência para a Modernização do Porto

ARU – Área de Reabilitação Urbana

ASNASA – Associação dos Nadadores Salvadores de Angeiras

BCE – Banco Central Europeu

BDCE – Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa

BEI – Banco Europeu de Investimento

BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BPI – Banco Português de Investimento

CAT – City Actions Teams (Equipas de Intervenção na Cidade)

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CCE – Comissão das Comunidades Europeias

CDH – Contratos de Desenvolvimento da Habitação

CDS – Centro Democrático e Social - Partido Popular

CE – Comissão Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CESE – Comité Económico e Social Europeu

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CHA – Cooperativas de Habitação Económica

CIAT – Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (Comité Interministerial de Ordenamento do Território)

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIP – Confederação Empresarial Portuguesa

CIV – Comité Interministériel des Villes (Comité Interministerial das Cidades)

CMP – Câmara Municipal do Porto

CNAT – Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (Comissão Nacional para o Ordenamento do Território)

CRESR – Centre for Regional, Economic and Social Research (Centro para a Investigação Regional, Económica e Social)

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRUARB – Comissariado para a Renovação Urbana da Ribeira-Barredo

CUCS – Contrats Urbains de Cohésion Sociale (Contratos Urbanos de Coesão Social)

DATAR – Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (Delegação Interministerial para o Ordenamento do Território e a Atratividade Regional)

DE – Documento Estratégico

DETR – Department of the Environment, Transport and the Regions (Departamento do Ambiente, Transporte e das Regiões)

DGDR – Direção-Geral do Desenvolvimento Regional

DGEMN – Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais

DGREGIO – Direcção-Geral da Comissão Europeia para a Política Regional

DIV – Délégation Interministérielle à la Ville (Delegação Interministerial para a Cidade)

DOT – Department of Transport (Departamento de Transportes)

DPP - Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais

DSQ – Développement Social des Quartiers (Desenvolvimento Social dos Bairros)

DSU – Développement Social Urbain (Desenvolvimento Urbano Social)

EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

EDNS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

EEC – Estratégias de Eficiência Coletiva

EEE – Espaço Económico Europeu

EEM – Entidade Empresarial Municipal

EESUN – Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional

EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

EN – Estrada Nacional

EPA – Établissements Publics d'Aménagement (Entidades Públicas de Ordenamento)

ESAD – Escola Superior de Arte e Design

ESPON – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e Coesão Territoriais)

ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais

EUA – Estados Unidos da América

EUKN – Rede Europeia do Conhecimento Urbano

FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional

FAPAS – Fundo para a Proteção dos Animais Selvagens

FDZHP – Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEI – Fundo Europeu de Investimento

FEUP – Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

FFH – Fundo de Fomento da Habitação

FIAT – Fond d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (Fundo de Intervenção para o Ordenamento do Território)

FIIAH – Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSE – Fundo Social Europeu

FSU – Fonds Social Urbain

GAT – Grupo de Apoio Técnico

GAU – Gestão de Área Urbana

GIA – General Improvement Areas (Areas de Modernização Geral)

GIP – Groupement d'Intérêt Public (Grupo/Conjunto de Interesse Público)

GPL – Grupo de Parceiros Locais

GPU – Grands Projets Urbains (Grandes Projetos Urbanos)

GPV – Grands Projets de Ville (Grandes Projetos de Cidade)

GSB – Grote Steden Beleid (Política para as Grandes Cidades / Large Cities Policy)

GTL – Gabinete Técnico Local

HAA – Housing Actions Areas (Áreas de Intervenção na Habitação)

HCC – Habitações de Custos Controlados

HVS – Habitat et Vie Sociale (Habitação e Vida Social)

IBC – Iniciativa Bairros Críticos

IC – Itinerário Complementar

IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IGESPAR – Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

INH – Instituto Nacional de Habitação

IORU – Intervenção Operacional de Renovação Urbana

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

ISV – Investeringsbudget Stedelijke Verniekwing (Fundo de Investimento para a Regeneração Urbana)

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

JASMINE – Ação Conjunta de Apoio a Instituições Microfinanceiras Europeias

JASPERS – Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias

JEREMIE – Recursos Europeus Comuns para as Micro e as Médias Empresas

JESSICA – Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Áreas Urbanas

JHFP – JESSICA Holding Fund Portugal

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Instituição alemã de crédito à reconstrução física e social)

LAA – Local Area Agreements (Parcerias de Base Local)

LBOTDU – Lei de Bases de Ordenamento do Território e de Urbanismo

LEP – Local Enterprise Partnerships (Parcerias Empresariais Locais)

LOV – Loi d'Orientation pour la Ville (Lei de Orientação da Cidade)

LSP – Local Strategic Partnerships (Parcerias Estratégicas Locais)

MAA – Multi Area Agreements (Parcerias Multiárea)

MAOT – Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território

MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

MCOTA – Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

MFEEE – Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu

MPAT – Ministério do Planeamento e da Administração do Território

NAP – Nova Administração Pública

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

NDC – New Deal for Communities (Novo Acordo para as Comunidades)

NMS – Neighbourhood Management Schemes (Regimes de Gestão dos Bairros)

NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano

NRU – Neighbourhood Renewal Unit (Unidade de Renovação do Bairro)

NUTS – Nomenclatura de unidades territoriais para fins estatísticos

OBAZ – Our Neighbourhood Moves (O Nosso Bairro mexe-se)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ON2 – Programa Operacional do Norte (2007-2013)

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

ORU – Operação de Reabilitação Urbana

PACT – Programme d'Aménagement Concerté du Territoire (Programa de Ordenamento Concertado do Território)

PADD – Projet d'Aménagement de Développement Durable (Projeto de Ordenamento e Desenvolvimento Sustentável)

PAP – Programa de Ações Prioritárias

PBDE – Plano Base de Documento Estratégico

PDM – Plano Diretor Municipal

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

PEC – Plano Estratégico de Cidade

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PER – Programa Especial de Realojamento

PGU – Plano Geral de Urbanização

PIB – Produto Interno Bruto

PIEVA – Pólo Integrado para a Empregabilidade e Vida Ativa

PIH – Planos Integrados de Habitação

PIN – Projeto de Interesse Nacional

PIOT – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território

PLU – Plan Local d'Urbanisme (Plano Local de Urbanismo)

PME – Pequenas e médias empresas

PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PNRU – Programme National de Rénovation Urbaine (Programa Nacional de Renovação Urbana)

POLIS – Programa Cidades: Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades

POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

POVT – Programa Operacional de Valorização do Território

PP – Plano de Pormenor

PPG – Planning Policy Guidance (Orientação para a Política de Planeamento)

PPU – Plano Parcial de Urbanização

PR – Programa de Realojamento

PRAUD – Programa de Recuperação da Áreas Urbanas Degradadas

PRID – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados

PROCOM – Programa de Apoio à Modernização do Comércio

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PROVERE – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos

PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSEC – Plano Setorial com Incidência Territorial

PTD – Plano Territorial de Desenvolvimento

PU – Plano de Urbanização

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RAN – Reserva Agrícola Nacional

RAU – Regime do Arrendamento Urbano

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RDAA – Regional Development Agencies (Agências de Desenvolvimento Regional)

RECITE – Regiões e Cidades para a Europa

RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

REN – Reserva Ecológica Nacional

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RUCI – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local

SCAP – Sustainable Communities Action Plan (Plano de Ação para as Comunidades Sustentáveis)

SCoT – Schéma de Cohérence Territoriale (Esquema de Coerência Territorial)

SEOTN – Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza

SeRU (lei) – Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (Lei de Solidariedade e Regeneração Urbana)

SIIAH – Sociedades de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional

SNV – Service National Ville (Serviço Nacional de Cidade)

SOLARH – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação do Parque Habitacional

SPRU – Sociedade Promotora de Residências Universitárias

SRB – Single Regeneration Budget (Orçamento para a Regeneração Individual)

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

TCUM – Grupo de trabalho Coesão Territorial e Assuntos Urbanos

TUE – Tratado da União Europeia

UDC – Urban Development Corporations (Corporações de Desenvolvimento Urbano)

UDG – Urban Development Grant (Subvenção para o Desenvolvimento Urbano)

UE – União Europeia

UGAU – Unidade de Gestão de Área Urbana

UN-HABITAT – Programa Habitat das Nações Unidas

UNIVA – Unidade de Inserção na Vida Ativa de Vila de Andorinho

URBCOM – Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial

URP – Urban Regeneration Partnership (Parceria para a Regeneração Urbana)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEP – Zones d'éducation prioritaire (Áreas de educação prioritária)

ZFU – Zones franches urbaines (Áreas francas urbanas)

ZRU – Zones de redynamisation urbaines (Áreas de redinamização urbana)

ZUP – Zones à urbaniser par priorité (Áreas de urbanização prioritária)

ZUS – Zones urbaines sensibles (Áreas urbanas sensíveis)

INTRODUÇÃO

1. Questões e hipóteses de partida

A realização desta tese de doutoramento configura a expressão de uma paixão pela Geografia, pela investigação e pelas questões associadas ao desenvolvimento e restruturação dos territórios urbanos.

Encarei o desafio de analisar as relações entre o planeamento, a governação e a transformação dos territórios, tendo como ponto de partida a constatação que as transformações dos instrumentos de planeamento e gestão territorial caminham no sentido da construção de modelos integradores e estratégicos – ancorados em princípios participativos, colaborativos e de governança –, os quais têm vindo a ser aplicados de forma especialmente importante nas áreas urbanas (pelo papel que estas desempenham no desenvolvimento dos territórios), em associação aos valores da regeneração urbana e com vantagens na competitividade, coesão e sustentabilidade das cidades e na melhoria da qualidade de vida dos seus residentes.

Com base nesta ideia foram definidos vários objetivos de investigação, a saber:

a) Compreender a emergência do conceito de governança (como alternativa aos modelos de governação) e identificar as práticas e os valores que lhe estão associados;
b) Compreender a evolução recente do planeamento territorial, em especial o urbanístico, analisando a emergência de novos modelos e abordagens mais integradas, estratégicas e colaborativas;
c) Discutir e refletir a formulação do ordenamento do território enquanto política pública;
d) Identificar e caraterizar os principais modelos de planeamento e desenvolvimento urbano, analisando a importância e o papel dos instrumentos e mecanismos de regeneração urbana;
e) Analisar o sentido da transformação no campo da governança e da política urbana à escala europeia e nacional, procurando compreender as especificidades de alguns países – com destaque para Portugal – e as razões que lhe estão subjacentes;
f) Analisar e refletir as convergências entre os modelos inovadores de gestão territorial e as abordagens integradas e colaborativas mais recentes, com especial atenção ao cruzamento entre governança e regeneração urbana no quadro de projetos concretos de intervenção em áreas urbanas do Grande Porto.

Este conjunto de objetivos transpõe-se para um grupo de questões e hipóteses de investigação que ajudaram a orientar todo o processo de construção da pesquisa e da presente tese que lhe deu corpo, após trabalho prévio de reflexão e discussão conceptual que permitiu – espera-se – a compreensão geral dos processos e dinâmicas de mudança, bem como o essencial das tendências e orientações do discurso científico, técnico e político.

Q1 – Até que ponto os modelos de governança traduzem uma rutura em relação aos modelos existentes e até que ponto correspondem a benefícios no que respeita à competitividade, coesão e sustentabilidade dos territórios e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos? Qual é o sentido da mudança e qual o grau de territorialização deste modelo?

A literatura recente traduz uma associação da governança às lógicas de boa governação ou boa gestão do território, configurando um modelo alternativo ao sistema tradicional de governação. A governança constitui um conceito ou paradigma impreciso, em que a associação da gestão dos territórios aos valores da cooperação, participação e ação coletiva parece ser entendida como solução para a produção de ganhos de eficiência no desenvolvimento de base espacial.

No entanto, a "banalização" do conceito e a indiscutível relevância dos sistemas de princípios e valores que lhe estão associados encarnam o risco da ineficácia ou insuficiência do modelo, quer por perda de coerência do conceito, quer essencialmente por uma excessiva teorização da governança, esquecendo-se por vezes que, tal como todos os modelos sociopolíticos, esta não oferece garantias de sucesso e encarna um conjunto de riscos que devem ser considerados na sua implementação e territorialização.

Q2 – Até que ponto as novas abordagens ao planeamento e ordenamento do território promovem ganhos de qualidade e eficiência na estruturação, transformação e gestão dos territórios? Qual é o sentido da mudança e como se tem processado a aplicação destes modelos?

Ao longo dos últimos anos foram várias as transformações e reformas operadas no âmbito do planeamento e ordenamento do território, configurando uma substituição progressiva das abordagens com características legislativas, regulamentares e uniformes em espaços de caraterísticas diferentes por modelos baseados na abertura, no diálogo e

na participação, procurando envolver e responsabilizar os diferentes atores na sua pluralidade, para promover uma maior apropriação dos projetos e dos resultados.

No âmbito desta transformação ganham cada vez mais importância os modelos e os instrumentos associados a abordagens estratégicas, integradas e colaborativas centradas em territórios em concreto, observando-se uma crescente importância do reconhecimento do papel que as cidades desempenham no desenvolvimento dos territórios à escala regional, nacional e mesmo global, bem como das novas lógicas de intervenção muito associadas ao conceito de regeneração urbana e aos princípios da governança territorial.

Q3 – Até que ponto o contexto cultural e socioeconómico dos países e das regiões condiciona o desenvolvimento e a aplicação dos modelos e princípios associados à governança e à regeneração urbana? Há diferenças significativas no contexto europeu?

A evolução da política urbana da União Europeia (UE) é marcada por um conjunto de princípios e orientações que incorporam as principais tendências e modelos emergentes, associados à governança e valorização do território. Para além das iniciativas empreendidas pela União, com publicações e programas próprios, verifica-se também que muitos países, realizaram à escala nacional (e regional), reformas e programas orientados para a apropriação dos paradigmas emergentes. Nesta linha de ideias registam-se importantes avanços, em especial no que diz respeito às questões associadas ao planeamento integrado e colaborativo e à transição para a governança, configurando um progressivo afastamento das lógicas de simples reabilitação física, com uma valorização de abordagens integradas que procuram associar os problemas sociais, económicos, ambientais e culturais presentes num mesmo território, uma progressiva integração dos princípios de boa governança e reforço dos mecanismos participativos.

No entanto, observam-se também importantes diferenças de país para país, de região para região e de cidade para cidade. Estas particularidades são especialmente sentidas nos modelos de desenvolvimento de abordagens urbanas integradas, nas características das redes e das parcerias, nos instrumentos e formas de financiamento desenvolvidos, e nos efeitos que daí resultam, podendo ser explicados em grande medida por diferentes contextos sociais, culturais, económicos e políticos.

Q4 – Até que ponto estes novos modelos de planeamento e gestão territorial têm sido incorporados pelas estruturas políticas e administrativas em Portugal? Qual é a tendência da mudança e quais os seus efeitos na valorização dos territórios e na modernização dos processos?

Ao longo das últimas décadas, Portugal viveu grandes transformações no seu sistema de planeamento, em resultado da incorporação de princípios e agendas políticas da UE, de práticas estabelecidas noutros países ou da difusão de experiências internas. No entanto, o contexto atual mostra-nos que apesar da aplicação de uma agenda política que assumia a importância dos princípios de descentralização, democratização, eficiência e desenvolvimento sustentável, a maioria dos instrumentos de planeamento mantiveram uma natureza regulatória, sem componentes estratégicas ou prospetivas complementares, sem qualquer plano de ação associado e com uma excessiva concentração das responsabilidades nos atores públicos centrais e locais.

A par desta insuficiente modernização do sistema de planeamento português, também as experiências de cooperação institucional e da governança em Portugal têm sido reduzidas comparativamente a outros países europeus, associando-se a um conjunto de pequenas alterações nos modelos de organização e funcionamento do Estado que não foram, no entanto, acompanhadas pelo reforço e capacitação da ação coletiva.

Nos últimos anos, tem-se assistido a mudanças particularmente importantes na política urbana, podendo falar-se de uma valorização da regeneração urbana ou das abordagens integradas de reabilitação dos espaços urbanos em associação às questões da governança, do desenvolvimento local, da coesão social e da diversidade cultural. No entanto, apesar da sucessão de estudos, programas e iniciativas legislativas a territorialização e aplicação parecem ficar (bastante) aquém do esperado. É bem certo que os processos de mudança não se fazem de repente, nem incorporam de imediato todas as dimensões da mudança, todavia, não apenas parece poder falar-se de um desfasamento (ou "atraso") de Portugal face ao Norte e Centro da Europa, como parece imensa a diferença entre o que se diz no texto técnico, no regulamento e no discurso político, face ao que se passa de facto no terreno e é percebido pelos cidadãos.

Q5 – De que forma se tem processado a articulação entre os modelos de governança territorial e as abordagens integradas, estratégicas, participativas e colaborativas ao desenvolvimento urbano? Até que ponto os projetos de regeneração urbana desenvolvidos no contexto da política de cidades POLIS XXI têm promovido a

territorialização dos princípios de governança? Como se estruturam e materializam as convergências entre governança e regeneração urbana?

A política de cidades POLIS XXI encerra, na sua formulação teórica e nos instrumentos de operacionalização que agrega, um conjunto de oportunidades para a criação de modelos de desenvolvimento urbano e estratégias de regeneração urbana assentes em lógicas de parceria, organização em rede da ação coletiva e construção de visão de cidade partilhada. Esta associação entre governança territorial e regeneração urbana oferece possibilidades de financiamento para programas de ação que devem responder de forma integrada aos problemas sentidos em todas as dimensões da urbanidade, promovendo a participação e a responsabilização dos diferentes atores.

Apesar desta formulação teórica, a aplicação prática dos programas (num contexto em que a base política e os instrumentos de operacionalização já foram substituídos pelo novo governo eleito em 2011) parece traduzir uma insuficiente apropriação e territorialização dos princípios da governação e da regeneração urbana, visíveis por exemplo no predomínio das intervenções de reabilitação do espaço físico, no crescimento das parcerias público-privadas (com grande importância do capital e dos interesses de grandes grupos privados), no reduzido envolvimento da sociedade civil e numa deficiente articulação e cooperação à escala supramunicipal.

Q6 – Até que ponto os projetos de regeneração urbana em curso no Grande Porto têm promovido a territorialização dos princípios de governança? De que forma se promovem as parcerias, as dinâmicas de participação e a articulação multiescalar no âmbito dos programas de ação financiados pelos instrumentos operacionais da POLIS XXI? Até que ponto se desenvolvem cruzamentos entre governança e regeneração urbana?

No caso do Grande Porto, o século XXI tem sido fértil em intervenções de regeneração e reabilitação dos espaços urbanos, como comprovam as variadas iniciativas associadas à realização de grandes organizações nacionais (como a Porto 2001 Capital Europeia da Cultura e o Europeu de Futebol 2004), à aplicação de programas de incentivo no âmbito de diversos mecanismos financeiros comunitários, ou ainda a medidas políticas implementadas por via da legislação em campos como o mercado de arrendamento ou os impostos municipais.

Mais recentemente, a criação de sociedades de reabilitação urbana e a mobilização de um investimento superior a 73 milhões de euros para a regeneração urbana, no

âmbito da POLIS XXI, veio reforçar as lógicas de intervenção integrada nos territórios urbanos, associando-lhe os princípios e valores da governança, estratégia e participação. No entanto, além de uma forte assimetria interna no que se refere à capacidade de intervenção e mobilização de capital privado (com maior preponderância de Porto e Vila Nova de Gaia, com Matosinhos num patamar intermédio), a aplicação prática dos programas parece traduzir uma insuficiente apropriação e territorialização dos princípios da governança e da regeneração urbana, visíveis por exemplo num reduzido envolvimento da população local, na ausência de um planeamento estratégico e colaborativo para a cidade alargada e numa excessiva valorização do capital e dos interesses privados.

2. Estrutura da tese

A análise efetuada aborda as dimensões teóricas e práticas, mas não tem a pretensão de abordar todo o tipo de escalas, projetos e metodologias da governança e regeneração urbana. Irá apenas abordar alguns casos, partindo da escala europeia, passando pela nacional (em Portugal e mais três países europeus), para terminar com a ação recente nos municípios de Porto, Matosinhos e Vila Nova de Gaia. Assim, da investigação conduzida resultam alguns dados, observações e conclusões que pretendem dar resposta aos objetivos e questões enunciadas, ainda que, simultaneamente, levantem novas questões de investigação. A apresentação dos resultados de um trabalho conduzido entre Setembro de 2008 e Setembro de 2012 está condensada ao longo de cinco capítulos, além desta introdução e uma conclusão, procurando sempre assegurar-se a ligação e complementaridade entre todos eles (figura 1):

- Capítulo I: A emergência da governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação dos territórios;
- Capítulo II: Planeamento, gestão territorial e governança – transição para uma abordagem integrada, sistémica, colaborativa e estratégica ao desenvolvimento urbano;
- Capítulo III: Articulações entre formas inovadoras de governação e regeneração de espaços urbanos europeus no âmbito da política europeia
- Capítulo IV: Articulações entre formas inovadoras de governação e regeneração de espaços urbanos em Portugal
- Capítulo V: Regeneração urbana e governança no Grande Porto

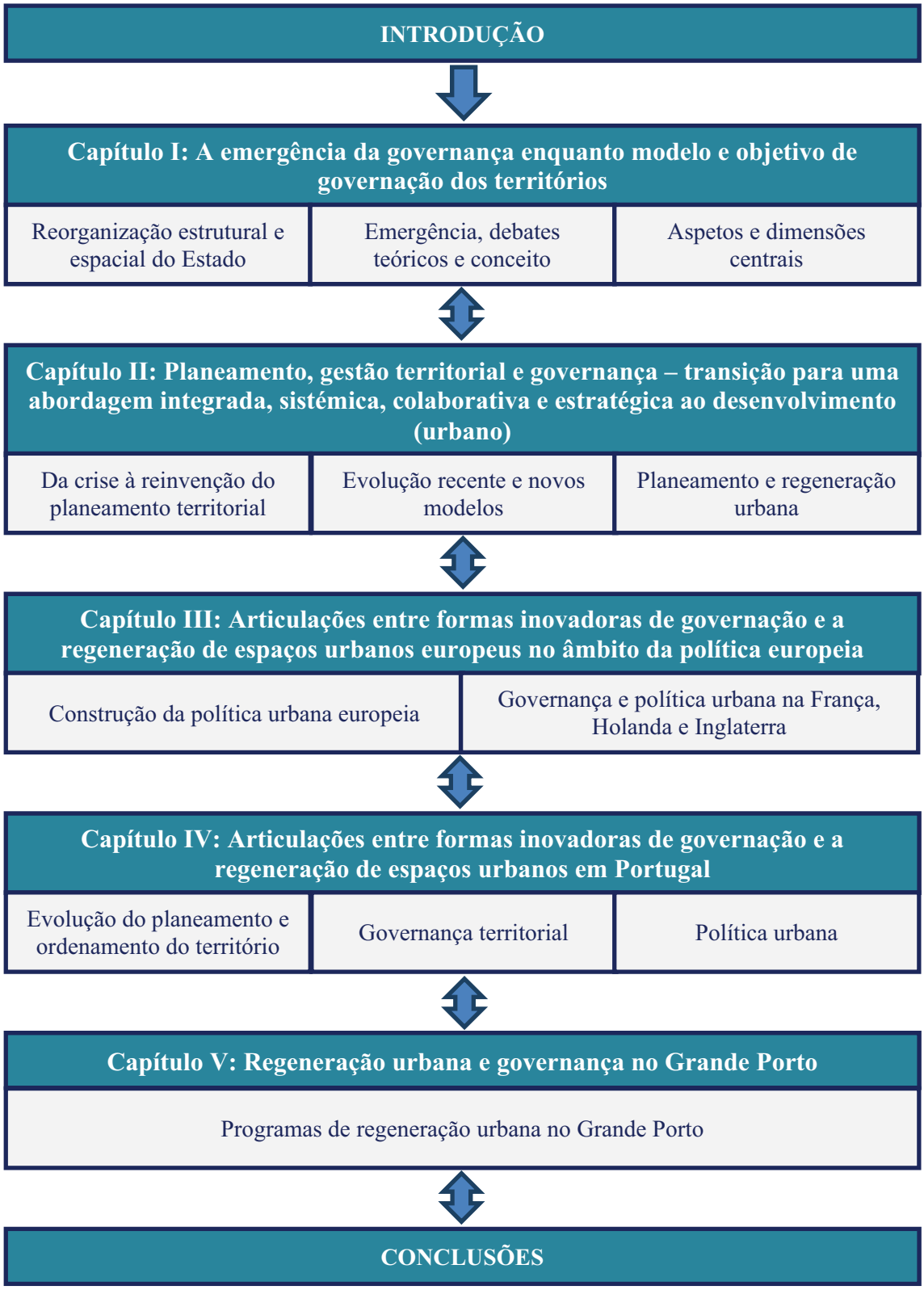


Figura 1 – Estrutura da tese

O Capítulo I concede especial atenção à construção do quadro teórico e à compreensão e discussão das várias dimensões da governança. Começa-se pela abordagem da reorganização estrutural e espacial do Estado ao longo das últimas

décadas, em resposta a um conjunto de desafios e transformações de natureza política, económica e social. De seguida, analisa-se o contexto em que emerge e se consolida a governança, bem como as várias definições propostas, com especial incidência nas classificações e nos princípios de boa governança propostos por instituições politicamente relevantes. Finalmente, refletem-se e debatem-se as principais dimensões da governança, propondo, a partir dos seus aspetos centrais, uma definição que pretende sintetizar os valores e princípios que fazem da governança um modelo e objetivo de governação dos territórios nos dias que correm e que clarifica o sentido com que usa o conceito ao longo do trabalho

No Capítulo II procura-se analisar as transformações ocorridas/em curso no campo do planeamento e gestão territorial, considerando de forma particular a valorização de abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas ao desenvolvimento. Começa-se por abordar a reinvenção do planeamento territorial por associação a um conjunto de transformações no domínio da governança, do desenvolvimento e do ordenamento do território. De seguida, analisa-se a evolução recente do planeamento, considerando os processos e dinâmicas de mudança que ajudam a compreender a crise do planeamento dito tradicional e a afirmação de novos modelos de planeamento como o estratégico, o dinâmico ou o colaborativo. Finalmente, discute-se a importância e a valorização do planeamento urbano, partindo de uma análise do papel das cidades para as principais orientações de política e para a reflexão em torno do conceito e dos valores da regeneração urbana.

No Capítulo III a análise centra-se na avaliação das articulações entre formas inovadoras de governação e a regeneração de espaços urbanos europeus. Aborda-se o processo de construção de uma política urbana à escala europeia, considerando os fatores que estão na sua origem e as diferentes fases de evolução e orientação da política. Posteriormente, é analisada e refletida a política e intervenção urbana nacional de alguns países europeus – designadamente França, Holanda e Inglaterra –, procurando identificar-se as principais linhas de orientação de cada um e em particular as suas especificidades. No âmbito desta análise, procura-se compreender a evolução geral no ordenamento do território, as dinâmicas nos processos e as metodologias de intervenção, em especial tudo o que está mais diretamente associado com a integração dos princípios da governança e com os resultados para a transformação dos territórios e melhoria dos processos de gestão territorial.

O Capítulo IV atribui especial atenção ao contexto nacional português, procurando analisar as dinâmicas e processos de articulação entre a governança e a regeneração de espaços urbanos. Neste sentido, começa por analisar-se a evolução do planeamento e ordenamento do território, abordando-se de seguida as questões associadas à ligação deste com a governança territorial, em especial no que se refere à estrutura de governação em Portugal, à reestruturação do papel do Estado e ao reforço da democracia participativa. Finalmente, debate-se e reflete-se a evolução da política urbana em Portugal, considerando os principais programas, bem como a integração dos princípios da governança territorial.

No Capítulo V são apresentados os resultados do estudo realizado no Grande Porto, onde se analisaram as convergências entre governança e regeneração urbana, designadamente a propósito dos programas desenvolvidos no âmbito da política de cidades POLIS XXI. A análise considera diferentes dimensões destes programas, atribuindo especial atenção à natureza das operações, ao processo de construção dos programas de ação, ao envolvimento e participação dos atores locais, à natureza do investimento, à articulação entre escalas e administrações e aos resultados, designadamente na transformação dos territórios e introdução de princípios de abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência dos modelos de governação.

Nas conclusões são apresentados os principais resultados, procurando-se igualmente deixar algumas recomendações, tendo por base a reflexão sobre o debate teórico e sobre a análise da prática, considerando a transformação dos territórios e a valorização dos espaços urbanos; a governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação do território; o ordenamento do território como política pública; a importância das abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas ao planeamento e desenvolvimento urbano e o modo como se pode favorecer a articulação entre formas inovadoras de governação e a regeneração de espaços urbanos.

3. Metodologia

A procura de respostas para os objetivos e questões levantadas levou a que a investigação fosse conduzida com recurso a um conjunto diversificado de técnicas e metodologias, que se foram sobrepondo e complementando ao longo de todo o processo e se traduziram em várias tarefas.

a) Revisão da literatura e definição do quadro teórico

A revisão da literatura processou-se através três formas distintas. Uma diz respeito à pesquisa, análise e reflexão da bibliografia existente sobre as questões associadas à governança, ao planeamento, ordenamento do território e política urbana, bem como à sua implementação em alguns países da União Europeia. A segunda está associada ao meu envolvimento em grupos e sessões de debate sobre os temas em análise, procurando apresentar e discutir os diferentes conceitos e interpretações no sentido de consolidar o quadro teórico. A terceira diz respeito à observação (direta ou participada) de várias iniciativas e encontros nacionais, regionais e locais sobre as temáticas em análise.

Através deste processo procurou-se clarificar os conceitos e as teorias com que a análise empírica se iria debater, tendo em vista assegurar um posicionamento científico que favorecesse uma melhor compreensão dos fenómenos e das dinâmicas que lhe estão associadas. Em suma, procurou definir-se com rigor o quadro teórico que liga os aspetos da governança, do ordenamento do território e da regeneração urbana, consolidando as hipóteses e questões de investigação.

b) Recolha, análise e tratamento de informação

A recolha e tratamento de dados quantitativos e qualitativos tiveram por objetivo a análise das dinâmicas, processos de mudança e configurações espaciais e institucionais. Para tal procedeu-se à recolha de informação através de pesquisa eletrónica, consulta de fontes de informação e contactos com instituições públicas com publicações e trabalho considerados como pertinentes. As principais fontes de informação analisadas dizem respeito a:

- Documentos de política europeia;
- Publicações diversas de instituições europeias;
- Legislação nacional e comunitária;
- Documentos e instrumentos de política urbana nacional;
- Bases de dados nacionais e regionais;
- Informação sobre programas financiados no âmbito da POLIS XXI;
- Relatórios setoriais e municipais;
- Publicações na imprensa;
- Informação cartográfica;

- Estudos de caso, relatórios e investigações anteriores.

c) Entrevistas exploratórias

As entrevistas exploratórias foram realizadas junto das instituições consideradas chave para a compreensão das dinâmicas e dos cruzamentos entre a governança e a regeneração urbana no Grande Porto. A este propósito foram auscultadas as sociedades de reabilitação urbana (Porto Vivo e CidadeGaia) e/ou câmaras municipais, aplicando-se um modelo de entrevista aberta, favorecendo o diálogo fluido e a inventariação dos processos e projetos em curso.

Através destas entrevistas foi possível realizar um primeiro teste às hipóteses e construções que resultaram da revisão bibliográfica, o que ajudou a estabilizar o quadro teórico e o objeto e amplitude da investigação. Os contactos mantidos ajudaram também a uma identificação mais rigorosa dos principais atores locais e regionais e facilitaram o acesso a informação diversa e em especial a dados atualizados e de difícil acesso.

d) Entrevistas estruturadas

A realização de entrevistas estruturadas junto dos principais atores com influência, direta ou indireta, nos projetos de regeneração urbana revelou-se decisivo para a compreensão das redes estabelecidas, dos fluxos e dinâmicas que as caracterizaram, do grau de territorialização dos princípios da governança e dos efeitos e resultados das políticas e programas implementados.

As entrevistas seguiram um guião de entrevista aberto e não dirigido, que procurou recolher informação sistemática e atualizada sobre:

- O envolvimento dos atores no âmbito dos processos em curso;
- A abertura e transparência dos processos;
- A eficácia das intervenções;
- A criação de redes e parcerias de base local;
- As dinâmicas de ação coletiva.

Estas entrevistas foram realizadas na área de intervenção dos sete programas analisados, em Janeiro de 2011 e Agosto de 2012, tendo sido feitas junto da população residente, associações de moradores, comerciantes, parceiros privados em projetos de reabilitação urbana, SRU Porto Vivo, Gaiurb, juntas de freguesia de São Nicolau, Sé e

Santa Marinha (Vila Nova de Gaia); câmara municipais de Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo e Porto e IHRU.

No total foram realizadas 264 entrevistas (132 em cada um dos períodos) com a seguinte distribuição pelas áreas de intervenção dos programas analisados: Morro da Sé (40), Mouzinho-Flores (40), Centro Histórico de Gaia (40), Aliados (36), Bairro do Lagatereiro (36), Vila D'Este (36) e Marginal Atlântica (36).

e) Análise da informação e discussão de hipóteses

Para o Grande Porto, entendido enquanto área urbana contínua constituída pelos municípios do Porto, Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo e Vila Nova de Gaia, (conforme definido no Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Norte) procurou-se aprofundar a reflexão e debate a propósito das convergências entre os princípios da governança e os valores e dimensões da regeneração urbana ao longo do período temporal de aplicação do Quadro de Referência Estratégica em Portugal, ou seja a partir de 2007.

Com uma análise pormenorizada e a avaliação das principais dinâmicas, processos e projetos de regeneração urbana no Grande Porto, julga-se ter sido possível responder às questões de investigação e aos objetivos inicialmente colocados, bem como estabelecer um conjunto de relações entre a formulação teórica dos conceitos, o seu enquadramento político e a sua aplicação prática. Resultou daqui a enunciação de um conjunto de conclusões sobre as dinâmicas e projetos analisados, procurando-se promover a reflexão crítica sobre a realidade portuguesa, em particular do Grande Porto, concluindo-se com algumas recomendações que podem ser vistas como contributo à melhoria das políticas urbanas e da sua aplicação.

CAPÍTULO I

A EMERGÊNCIA DA GOVERNANÇA ENQUANTO CONCEITO, MODELO E OBJETIVO DE GOVERNAÇÃO DOS TERRITÓRIOS

1. A reorganização estrutural e espacial do Estado num contexto de importantes transformações políticas, económicas e sociais

1.1. Desafios à governação dos territórios

Hoje, mais do que nunca, vivemos períodos marcados pela dúvida e pela incerteza. A sociedade contemporânea transforma-se muito rapidamente (Ascher, 2001), o que obriga a repensar modelos e estratégias de organização política, económica e social. É neste contexto, e à luz das alterações ocorridas na última metade do século XX, que se pretende refletir a crescente valorização de processos deliberativos e regulatórios (Brenner, 2003; Jouve, 2005) como resposta a um conjunto de desafios que se foram colocando à governação dos territórios, os quais questionam seriamente princípios como a democracia representativa, as regras maioritárias e a responsabilidade dos eleitos. Considerando o objeto, importa analisar as importantes alterações que caracterizaram a Europa na última metade do século XX e nos primeiros anos do século XXI, as quais compreendem um conjunto de acontecimentos e processos que afetaram de forma significativa a organização política e administrativa dos territórios e que forçaram a emergência de modelos de governação[1] em que o Estado deixou de ser o único ator envolvido na gestão dos territórios, ou pelo menos de ter um claro predomínio.

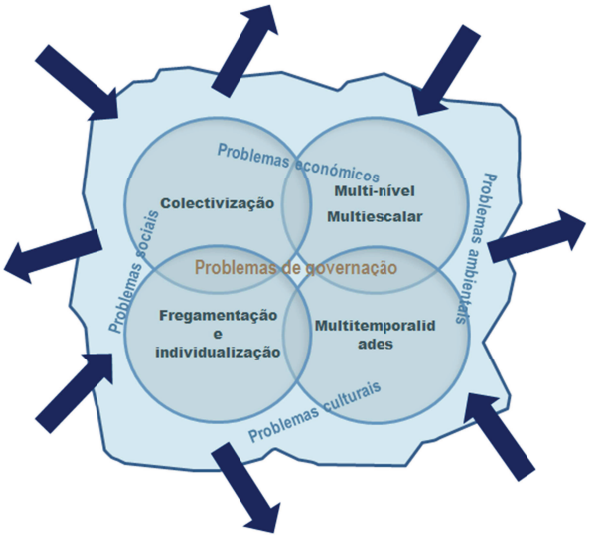
Com efeito, na segunda metade do século passado foram vários os acontecimentos marcantes na história europeia e mundial. Poderíamos, a este propósito, refletir a reconstrução do pós Segunda Guerra Mundial[2], onde a Europa se procurou reerguer beneficiando em grande parte da ajuda americana disponibilizada pelo Plano Marshall[3]; poderíamos, também, considerar o longo período de hostilização, rivalização, conflito e disputa estratégica entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, que opôs o capitalismo ao socialismo num clima de fortes tensões políticas, militares, económicas e

[1] Entendendo como modelos de governação os paradigmas ou conjuntos de princípios orientadores para o planeamento e gestão dos territórios.

[2] Conflito Mundial que envolveu a maioria das nações do mundo, incluindo as grandes potências, e mobilizou mais de 100 milhões de militares entre 1939 e 1945. Desta guerra resultam importantes transformações territoriais, entre as quais a partilha entre os Estados Unidos e a União Soviética de zonas de influência na Europa, esboçada desde a Conferência de Ialta (4-12 de Fevereiro de 1945).

[3] Programa norte-americano destinado a recuperar as economias dos países do ocidente e sul da Europa, anunciado em Junho de 1947 pelo Secretário de Estado George Marshall, tendo como principal objetivo a criação de condições para o estabelecimento da democracia (travando assim o avanço para ocidente da influência soviética) nas nações europeias, acabando por tornar a economia da Europa dependente dos Estados Unidos da América.

sociais que ficou conhecido como a Guerra Fria[4]; poderíamos ainda debater o conjunto de movimentos e revoltas sociais (dos quais o Maio de 68[5] será porventura o mais célebre) que ao longo das décadas de 60 e 70 do século XX ilustraram o protesto e o descontentamento face à incapacidade dos sistemas políticos vigentes responderem às necessidades emergentes (Alvarez et al., 2006), evidenciando a crescente dificuldade na governabilidade dos territórios; poderíamos, igualmente, avaliar a queda de vários regimes ditatoriais e a eficácia dos processos de instalação de regimes democráticos; ou considerar os impactos económicos, políticos e sociais de acontecimentos como a crise petrolífera[6], a queda do Muro de Berlim[7] ou o desmantelamento da União Soviética[8]; mas o que importa aqui reter são os impactos que todos eles produziram, bem como os efeitos que desencadearam, designadamente na mudança das escalas políticas e territoriais da governação (Le Galès, 2002).



Este período, do pós guerra e sobretudo das últimas décadas, é marcado, em síntese, por uma forte densificação e complexificação, o que leva à multiplicação das escalas, temporalidades,

um

[4] Designa o período posterior à Segunda Guerra Mundial, no qual a Europa Ocidental, devastada e sem as colónias, perdeu o seu papel de potência mundial, entretanto assumido por dois novos protagonistas, os Estados Unidos da América e a URSS. Estas novas potências construíram um bloco de protegidos e aliados militares (os americanos estenderam o seu modelo político e económico à Europa Ocidental e a países asiáticos como o Japão; os soviéticos passaram a dominar a Europa de Leste e certas nações asiáticas), que se concretizaram, nomeadamente, na criação da NATO e do Pacto de Varsóvia, e que se caracterizaram por vários momentos de tensão e conflito.

[5] A "crise" de Maio de 1968 começou por ser uma contestação estudantil francesa, mas rapidamente se estendeu a outros sectores (com manifestações sindicais e greves que paralisaram mais de 10 milhões de trabalhadores em França) e aos outros países desenvolvidos, desde os EUA ao Japão. Este movimento é por muitos considerado o acontecimento revolucionário mais importante do século XX, uma vez que não esteve restrito ou associado a um grupo específico da sociedade mas configurou uma insurreição popular que superou barreiras étnicas, culturais, de idade e de classe.

[6] Provocada pelo forte aumento do preço do petróleo e pelo embargo, nos anos 70 do século XX, dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e Golfo Pérsico à distribuição de petróleo para os Estados Unidos e países da Europa.

[7] Um dos mais significativos atos de libertação do século XX (1989), permitindo a livre circulação e a unificação dos alemães através da destruição da barreira física construída em 1961 pela República Democrática Alemã para a separar da República Federal Alemã e que simbolizava a divisão do mundo em dois blocos: socialista e capitalista.

[8] Oficialmente anunciada em 1991, no seguimento da política de reformas sociais, económicas e institucionais conduzidas pelo presidente soviético Mikhail Gorbatchev na década de 1980.

necessidades e interesses a considerar no planeamento e governação territorial, que configuram um novo mosaico de base territorial (figura 2).

A primeira ideia a reter prende-se com a multiplicação de problemas de natureza social, económica, cultural e ambiental, que resulta da crescente complexidade dos processos de transformação económica e social de base espacial e evidencia a dificuldade de resposta dos Estados centrais (Fernandes, 2006). Esta nova realidade desencadeia dois processos que, apesar de parecerem opostos e contraditórios, estão intimamente relacionados – a coletivização dos territórios e a fragmentação e individualização dos mesmos. No primeiro caso, Patsy Healey (2002, p. 1777) refere-se à (re)criação dos territórios (cidades) como um "recurso coletivo", pretendendo essencialmente designar a necessidade de valorizar a ação coletiva e de desenvolver instrumentos e estratégias de governação que sejam reconhecidos por todos e sirvam as necessidades e aspirações de todos os indivíduos, sem por em causa o interesse coletivo. É precisamente neste ponto que entra a individualização e fragmentação dos territórios, já que os movimentos produzidos pelas mudanças estruturais do século XX aceitam a multiplicidade de interesses presentes num determinado território e a necessidade de os valorizar e articular com os interesses coletivos, uma vez que as expectativas de desenvolvimento são cada vez maiores[9]. Assim, na prática, verificamos que estes dois processos se complementam, traduzindo uma valorização de respostas coletivas para interesses e necessidades cada vez mais individualizadas – territórios como espaços de múltiplas pertenças e identidades[10] – articuladas para servir a sociedade através de complexos sistemas de interação e comunicação.

Paralelamente, assistimos também à multiplicação dos tempos e escalas, ou seja, temos territórios cada vez mais multiescalares e com diferentes temporalidades (Bridge e Watson, 2000; Healey, 2002), em que a questão das escalas evidencia uma crescente articulação horizontal entre as diferentes dimensões de intervenção, com maiores reivindicações de poder e dos cidadãos à escala local, enquanto a ideia da multitemporalidade dos territórios designa não só o ritmo cada vez mais rápido da mudança, mas também as velocidades diferenciadas com que os indivíduos a apropriam.

De uma forma geral, as transformações nos domínios económico, social e político, bem como a crescente complexidade do mosaico de organização territorial vieram

[9] Ainda que traduzidas nos objetivos de competitividade, coesão e sustentabilidade.
[10] Cada vez mais fragmentadas e variáveis (Haesbaert, 2011).

evidenciar a incapacidade de adaptação do modelo de governação do pós-guerra[11] aos novos sistemas emergentes[12] (Jessop, 2000), o que deriva de um conjunto de desafios que denunciam a possibilidade de falência da governabilidade[13] dos territórios e motivam a emergência de novos modelos de governação. Importa, então, sistematizar estes grandes desafios à governação e que passam por:

A. Globalização e internacionalização da economia – com expansão do número de empresas multinacionais e aprofundamento do sistema de trocas internacionais, o que motiva a descentralização de parte do ciclo produtivo, a diluição das fronteiras administrativas e uma crescente articulação entre os territórios. Este processo colide com os sistemas de governação tradicional (Jabbra e Dwiveri, 2004), já que o poder económico é cada vez mais independente da autoridade estatal e os governos têm cada vez mais dificuldade em regular (por si só) a atividade económica (Amin e Thrift, 1994; Castells, 1996);
B. Emergência do setor privado – com um maior envolvimento no quadro decisório e legislativo, aumento das parcerias público-privadas e do número de serviços públicos que passam a ser fornecidos pelo setor privado, muitas vezes com tendência à desresponsabilização (Young et al., 2006);
C. Fragmentação e falência do sistema político – com forte pressão para a integração de novas escalas e atores no processo decisório, no sentido de responder à dificuldade de adaptação à mudança, aos movimentos de contestação e à crise de legitimidade dos eleitos (Healey, 1998; Keil, 2006);
D. Transformações no sistema de relações internacionais – com maior ênfase numa agenda de competitividade territorial, na qualidade de vida das sociedades e na articulação de escalas (Albrechts et al., 2003);
E. Reaparecimento e fortalecimento de identidades locais e regionais – com emergência de soluções políticas locais e pressão para a desburocratização, descentralização e abertura do Estado à sociedade civil (Albrechts et al., 2003).

Em suma, a segunda metade do século XX caracteriza-se pela procura constante de respostas para a crescente complexificação da organização da sociedade, num período em que as expectativas dos cidadãos e as suas ambições em relação à atividade do

[11] Conhecido como Estado Providência (Welfare State).
[12] Segundo a maioria dos autores são sistemas mais capitalistas.
[13] Entendida como a capacidade de responder às necessidades dos cidadãos e de regular o conflito social dos territórios através da adoção de políticas eficazes (Alvarez et al., 2006).

Estado aumentaram, ao passo que a capacidade e os recursos deste diminuíram, evidenciando a necessidade de profundas reformas institucionais (Hohn e Neuer, 2006). Os governos vêem-se forçados a responder à existência de grupos sociais diversificados, a indivíduos com interesses distintos e a territórios espacial e socialmente heterogéneos (Ascher, 2008), o que os lança na procura de formas e mecanismos de associar habitantes, empresas e um leque alargado de atores no processo decisório, e motiva profundas transformações nos princípios de organização política e económica, bem como nos modelos de governação territorial.

1.2. Alteração dos princípios de organização política e económica

Nas últimas décadas a generalidade dos países europeus foi afetada por novas dinâmicas institucionais que influenciaram de forma significativa a governação dos seus territórios (Jouve e Booth, 2005). Este conjunto de mudanças que afetaram a economia mundial, especialmente a partir dos anos 70, fazem com que o Estado se vá progressivamente "transformando de herói em vilão" (Bizelli, 2009, p. 21) e se veja forçado a redefinir estratégias e princípios orientadores da governação. Este processo é marcado pela transição de um modelo regulatório de organização industrial fordista-keynesiano para um modelo de produção e gestão pós-fordista mais flexível (quadro 1) (Fuini e Pires, 2009), o que teve implicações muito profundas na organização espacial da economia e na regulação e governação dos territórios.

Fordismo	Pós-Fordismo
Soberania e autoridade nacional	Organismos multiescalares (supra e subnacionais)
Intervencionismo estatal	Liberalismo económico
Organização do Estado em pirâmide	Organização do Estado em rede
Hierarquização do Estado	Articulação institucional e jogos de poder
Políticas Setoriais	Políticas integradas

Quadro 1 – Síntese das transformações do modelo de organização económica e política nas últimas décadas do século XX

Brenner (2004) identifica quatro fases distintas neste processo de reorganização espacial e estratégica do governo e da governação dos territórios (naquilo que a literatura sintetiza como a evolução de um sistema fordista para um regime pós-fordista)

– keynesianismo espacial (década de 60); crise do fordismo (anos 70); estratégias de glocalização I (década de 80); e estratégias de glocalização II (nos anos 90).

A primeira fase identifica o período do pós-guerra, em que predominava um Estado caracterizado pela produção em massa (orientada para o consumo) e pelo forte intervencionismo estatal. Este modelo de organização e regulação da atividade económica é conhecido por fordismo e privilegia claramente a economia nacional e sistemas de planeamento centralizados e autoritários, exercidos a partir do governo nacional[14] e nos quais os atores locais não são chamados a participar na formulação de políticas públicas (Ewalt, 2001; Jouve, 2005), nem estão dotados de competências para intervir na governação dos territórios.

Este modelo de regulação política do pós-guerra, que no caso da Europa Ocidental se associa ao Estado-Providência, porém, entrou em rutura a partir da década de 1970 com a expansão do processo de globalização e outros processos de mudança económica e social cada vez mais acelerados. Com a reestruturação sistemática do modelo fordista à escala global, assistimos a algumas transformações geoeconómicas que progressivamente descentralizam o papel predominante dos governos centrais enquanto principal regulador e coordenador da atividade política e económica. É neste contexto que se assiste a uma transferência de competências para escalas superiores (instituições supranacionais) e inferiores (poder local e regional), reforçando-se igualmente a atribuição de subsídios para a elaboração de estratégias de desenvolvimento de base local (abordagens *bottom-up*).

As transformações em curso configuram um novo quadro organizacional e relacional em que emerge e se consolida um período de liberalismo económico[15] nos anos 80 do século passado, marcado pela ascensão de grandes grupos económicos e pela progressiva fragmentação do Estado, com envolvimento de um conjunto alargado de novos participantes no processo de governação do território, especialmente evidente no Reino Unido, mas alargando-se já a toda a Europa do Centro e Oeste – Pós-Fordismo (Pires, 2008). Esta fase, designada por Brenner (2004) como Estratégias de Glocalização I, é, então, marcada pelo abandono das políticas macroeconómicas keynesianas tradicionais em favor de políticas monetaristas, bem como pelo

[14] Ainda que por vezes este seja suportado por grandes instituições regionais ou metropolitanas na sua dependência.

[15] O liberalismo dos mercados criou condições para a complexificação e multiplicação das relações entre territórios, estados e atores (Keil, 2006), pondo a descoberto as fragilidades do Estado-Providência e conduzindo, por exemplo, à crise de sistemas de segurança social.

desenvolvimento de modelos de governação mais empresariais[16] e pelo reforço da importância das variadas formas de parceria público-privada. Neste contexto, iniciam-se processos de reestruturação do Estado, com transferência de competências para instituições supranacionais, privatização/contratualização de serviços públicos, intervenção no mercado laboral, desenvolvimento de programas orientados para a captação de subsídios e uma mudança da ênfase que era colocada no bem-estar e na equidade territorial para prioridades económicas associadas à competitividade estrutural dos territórios.

A década de 90 do século passado (Estratégias de Glocalização II) pode ser vista como uma década de rutura com a crise dos anos 70 e com o liberalismo[17] dos anos 1980. Apesar de se manter a aposta nas abordagens locais de base espacial, o aumento das desigualdades sociais, dos processos de exclusão social e das assimetrias espaciais (geradas pelas políticas monetaristas e estratégias empresariais excessivamente arrojadas) veio abalar profundamente a expansão capitalista e promover o desenvolvimento de novas formas de reestruturação institucional que procuravam eliminar erros de governação e introduzir melhorias no sistema, através de meios de articulação escalar. É neste contexto que emerge um novo modelo de planeamento e governação, mais atento à estratégia, à integração e à participação, com multiplicação do número de instituições, empresas e indivíduos envolvidos nesse processo (neoliberalismo/pós-fordismo) e o Estado a deixar de ser, de forma mais clara, o único responsável pela ação coletiva (Le Galès, 2002).

A importância da década de 90 é sublinhada por muitos autores. Swianiewicz (2004, p. 2), por exemplo, afirma que esta foi a década de "ressurgimento e fortalecimento da democracia local" e que depois de períodos muito centralistas, a partilha de poder e o fortalecimento dos governos locais foi visto como "o caminho natural", enquanto Bizelli (2009, p. 27) afirma que a crise e reconstrução do Estado capitalista permitiram "a consolidação do modelo democrático de convivência política entre cidadãos".

Em suma, assistimos à evolução de um modelo de organização económica e política fordista para um sistema neoliberal pós-fordista, em que a territorialidade e espacialidade deixa de ser vista como um contentor ou plataforma e passa a ser assumida como uma matriz dinâmica, conflitual e socialmente produzida através de interações sociopolíticas em diferentes campos institucionais e no contexto de várias

[16] Orientados para a valorização de abordagens *bottom-up* e para a atração de investimento.
[17] Frequentemente caracterizado como excessivo.

escalas geográficas (Brenner, 1999; Swyngedouw, 2005), o que desencadeia importantes transformações nos princípios orientadores do planeamento e governação dos territórios.

1.3. A (re)organização do Estado

A reorganização da administração da maioria dos Estados europeus revelou-se indispensável para responder aos desafios emergentes das profundas transformações económicas e sociais das últimas décadas, bem como para tentar contrapor os efeitos do centralismo dos regimes, da opacidade dos sistemas políticos e da excessiva legislação e burocracia ainda existente (Ferreira, 2007). Assim, as ciências sociais em geral, e a geografia e ciência política em particular, evidenciam a importância e a relevância da espacialidade de todos os tipos de poder e autoridade (Ethington e McDaniel, 2007), sublinhando a importância crescente da desterritorialização (Pugh et al., 2007) do Estado. Esta questão ilustra a crescente descrença das pessoas na capacidade do Estado em assegurar a constituição de instituições e mecanismos promotores e representativos da ação coletiva. É neste contexto que, ao longo das últimas décadas, o Estado se procurou reorganizar e adaptar às novas exigências de uma realidade cada vez mais complexa, o que de acordo com vários autores (Brenner, 1999; Brenner, 2004; Gibbs et al., 2001; Vigar et al., 2005) envolve três processos: descentralização, recuo e desconcentração.

A. Descentralização e "*rescaling*" do Estado.

Apesar de muitos autores centrarem a análise da reestruturação espacial do Estado no recuo do Estado central e em processos como a globalização, a análise recente evidencia que a emergência das escalas regional e local no contexto da governação dos territórios pode ser o elemento essencial para se compreender este processo (Brenner, 2004), já que as transformações políticas e económicas globais do pós 1970 vieram descentralizar a escala nacional da atividade reguladora do Estado, abalando de forma significativa a coerência interna das economias e das sociedades civis nacionais (Agnew e Corbridge, 1995) e reconfigurando, assim, a formação *westphaliana*[18] do Estado.

[18] O princípio da soberania westphaliana (que resulta do Tratado de Paz de Westphalia) defende que as estruturas da autoridade interna de todos os Estados são autónomas ou independentes e que, por essa razão, a comunidade internacional e o sistema de relações internacionais se devia reger pela não intervenção nos assuntos internos dos seus membros, os quais deveriam ser geridos e regulados pelos atores endógenos de cada Estado.

Esta lógica de descentralização é caracterizada por um processo de desnacionalização (Gibbs et al., 2001) ou *rescaling* (Brenner, 1999) do Estado, marcado por movimentos escalares de transferência de poder com direção variável: à escala global com partilha de poder "para cima", designadamente através de uma maior ligação dos Estados a entidades supranacionais como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial; à escala nacional com partilha de poder "lateralmente", através da transferência de competências para organismos e agências governamentais, mas também "para cima" e "para baixo"; e à escala regional com partilha de poder "para baixo", ou seja, para instituições intermédias que assim aumentam a sua relevância nos processos de governação, designadamente em tarefas de regulação e gestão.

Através destes processos emergem novas hierarquias multiescalares de organização institucional do governo, autoridade e política, onde ganha importância a internacionalização dos regimes políticos e o papel das escalas intermédias (local e regional) na regulação e gestão dos territórios.

B. Recuo do Estado/ *Hollowing-out*

Contrariamente à posição marxista da expansão (*withering-away*) do Estado observa-se uma importância crescente importância das teorias neoliberais que apontam para recuo do Estado (Wassenhoven, 2008) e para a queda do modelo do Estado Providência, de acordo com esta perspetiva. As várias transformações a que o Estado nacional está sujeito levam a que se fale no seu progressivo *hollowing-out* (Rhodes, 1996), ou seja, apesar de continuar importante, a exercer a sua soberania nacional e a manter a sua capacidade de atuação e projeção, o enfraquecimento das fronteiras e a internacionalização e flexibilização dos sistemas produtivos leva à perda progressiva de autonomia e à procura crescente de mecanismos de coordenação supramunicipal, bem como ao desenvolvimento e transferência de competências para escalas intermédias.

O *hollowing out* do Estado refere-se à alteração dos limites, âmbito e formas de intervenção pública e à perda de funções do Estado central e local para outros agentes locais e para instituições supranacionais, pretendendo representar a diminuição da capacidade dos aparelhos governamentais centrais (*core executive*) para agir de forma eficaz e efetiva, uma vez que é progressivamente "esvaziado" (Rhodes, 2007) desde cima (por exemplo com interdependências internacionais), baixo (mercado e redes) e na horizontal (pelas agências e organismos de várias ordens). No entanto, esta noção de

declínio do Estado não é unanimemente aceite. Pierre e Peters (2000) põem em causa a ideia de um recuo do Estado, dizendo que não houve enfraquecimento deste, apenas uma transformação do seu posicionamento, enquanto Holiday (2000) admite a fragmentação do Estado, mas argumenta que os principais atores estatais mantêm o controlo sobre o resultado das políticas[19].

Em todo o caso, parece consensual que as fronteiras deixam de ser o delimitador da soberania estatal e passam a ser um elemento complexo e multidimensional das práticas políticas e económicas, através do qual o poder central se articula num leque alargado de escalas e campos institucionais.

C. Desconcentração e privatização de alguns serviços

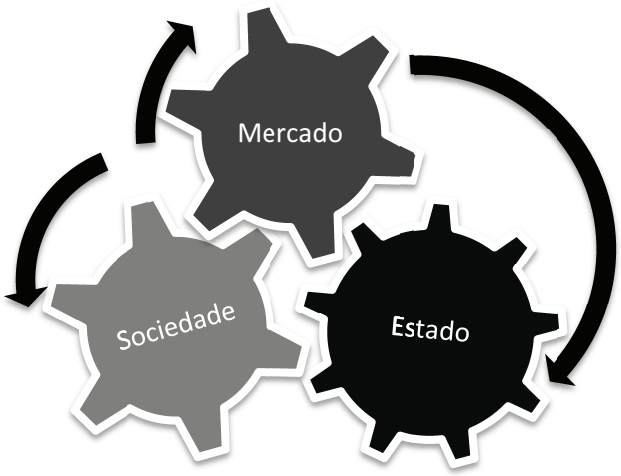
A ideia de desconcentração do Estado cruza-se com a análise do *rescaling* do Estado de Neil Brenner, que, no entanto, sublinha que apesar de processos de *downscaling* e *upscaling*, as instituições nacionais continuam muitas vezes a desempenhar os papéis mais importantes na formulação, implementação, coordenação e supervisão das iniciativas, reencarnado assim formas novas e híbridas em múltiplas escalas sócio espaciais.

Nesta leitura, a descentralização do Estado é acompanhada por um processo de "desestatização"[20] (Macleod e Goodwin, 1999) do sistema político e desconcentração do poder e da autoridade, bem como pela privatização de antigos serviços públicos e pela flexibilização do quadro regulamentar. A teoria da desconcentração traduz a progressiva passagem do Estado para um papel de mediador, no qual mantém grande parte da sua autoridade reguladora mas transfere um conjunto de tarefas e competências para outras escalas e atores, procurando orientar e apoiar a sua concretização. Esta lógica de partilha de poder e autoridade[21] associa-se a um processo de simplificação de regulamentos e burocracias que pretende tornar os aparelhos administrativos públicos mais leves, céleres e eficazes e aumentar as parcerias com o setor privado, traduzindo-as em grandes investimentos e na privatização/contratualização de alguns serviços que tradicionalmente eram fornecidos pelo setor público.

[19] Esta ideia já era sustentada por Scharpf (1994) que afirmava que apesar da coordenação hierárquica ter tendência a tornar-se num fenómeno relativamente raro, a autorregulação e coordenação dos sistemas de governança se estrutura na "sombra das hierarquias", sendo frequente que os topos hierárquicos continuem a definir "o contexto no qual se fazem as negociações" (Rhodes, 1999, p. 114).
[20] No sentido em que há uma mudança dos modelos de governação, com um declínio relativo do Estado na gestão e apoio de projetos económicos e sociais.
[21] Apesar do Estado manter, por norma, a sua influência e posição central.

1.4. A alteração dos princípios de governação territorial: do Estado centralista à organização tripartida do poder e da autoridade

As profundas transformações que caracterizaram a segunda metade do século XX, as alterações nos modelos de organização política e económica dos territórios e os processos de reestruturação do Estado produziram importantes efeitos na alteração dos princípios de governação territorial, motivando de uma forma geral (ainda que gradual e diferenciada) a passagem de um modelo de Estado centralista para um sistema de organização tripartida do poder e da autoridade (figura 3).



Com efeito, os modelos de governação que caracterizaram a Europa ao longo do último século sofreram importantes mutações que deram lugar a novos modelos, caracterizados pela articulação entre o Estado, a sociedade civil e as suas organizações e os atores privados (Swyngedouw, 2005), com crescente importância do trabalho em rede/parceria (Gibbs et al., 2001) e das formas inovadoras e interativas de fazer política (Kokx et al., 2009). Esta reorientação e reconfiguração da governação dos territórios surgem em resposta ao aumento da crítica e desconfiança em relação às tradicionais formas de democracia representativa, em que a cooperação e parceria surgem como o "remédio" para superar as deficiências diagnosticadas.

Assim, as estruturas hierárquicas e funcionalmente uniformes, geridas por fortes lideranças eleitas democrática e responsavelmente e auxiliadas por setores públicos que prestam serviços aos cidadãos, foram progressivamente substituídas por uma "sociedade organizacional" (Ewalt, 2001, p. 1), em que o modelo centralista das abordagens *top-down* e a organização hierárquica e burocrática dá lugar a formas mais heterárquicas (Jessop, 2003) e comunicativas (Luhman, 1995), nas quais o Estado reconhece que não pode governar sozinho através de procedimentos ou imposições (Bang, 2004). Esta estrutura administrativa, que emerge de uma abordagem mais orientada para o mercado,

promove um número crescente de pequenas estruturas que agem de forma quase autónoma e coloca a ênfase nas relações que estabelecem entre si, na variedade de fontes alternativas de poder e autoridade e nos processos de mediação e coordenação destas relações.

Em suma, verificamos que a crise dos modelos racionais e a noção de territórios fechados, nos quais a autoridade estatal ou a confiança dos eleitos pode ser livremente mobilizada, foi abalada pela emergência de formas de governação que transcendem as fronteiras tradicionais (Allen e Cochrane, 2007) e que exigem o envolvimento de um maior número de atores, caracterizados por uma crescente complexidade e heterogeneidade (Garcia, 2006). Este modelo configurou uma organização da sociedade em rede (Castells, 1996), caracterizada por um poder fragmentado, no qual "as instituições devem partilhar objetivos, atividades, recursos e poder ou autoridade para conseguirem ganhos coletivos e minimizarem perdas" (Bryson e Crosby, 1992, p. 35) e onde as ações comunicativas e colaborativas, a participação, a cooperação (vertical e horizontal) e as parcerias são elementos centrais (Wassenhoven, 2008).

A emergência destas formas inovadoras e pluripartidas de governação, mais democráticas e inclusivas, evidencia não só a falência do Estado regulador (Kooiman, 1993) mas também a emergência de dois conceitos chave – capital social [22] e governança [23] (Jessop, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 2004) – que pressupõem o envolvimento de vários atores em funções que anteriormente eram exclusivas dos governos (Brownill e Carpenter, 2009) e que rapidamente se estabelecem como meta ou objetivo para a administração dos territórios (Fernandes, 2006a).

2. Governança: um conceito antigo, abrangente e de difícil definição

2.1. Emergência

No universo das ciências sociais há um conjunto de conceitos que se associam à evolução dos territórios e dos mecanismos e instrumentos de planeamento e governação ao longo dos anos e que, de certa forma, procuram retratar e sintetizar as transformações que se vão processando e as novas aspirações que daí resultam. Muitas vezes, os novos

[22] Entendido como a importância do capital humano para o desenvolvimento das comunidades, em especial no que diz respeito à criação de redes de inovação, aprendizagem, reflexão e intervenção sobre o território.
[23] Redes flexíveis e multiescalares de governação.

conceitos têm um significado essencialmente simbólico (Lorrain, 1998), porventura utópico, designando algo que se convencionou como ideal de organização ou estruturação. Noutros casos, recuperam-se e adaptam-se antigos conceitos a novas realidades, adornando-os com um conjunto de ideias e princípios tidos como muito importantes.

É neste contexto que devemos considerar a emergência do conceito de governança nos últimos anos do século XX, como alternativa aos conceitos de governo (*government*) ou governação (*governing*), estes em crescente descrédito face à sua incapacidade de responder às necessidades de intervenção num período de maior complexidade de problemas. Surge numa circunstância em que se assume que os territórios, sejam eles urbanos ou rurais, de baixa ou alta densidade, se caracterizam por dinâmicas que afetam a sua capacidade de desenvolvimento e influenciam a qualidade de vida das pessoas. Reconhece-se, contudo, que não existe uma fórmula mágica de como planear e gerir um território, uma vez que o processo de governação de um espaço não é avaliado apenas por indicadores de urbanismo, índices de engenharia ou fórmulas matemáticas, sendo necessário considerar também razões de "coração" e "alma", que traduzem o grau de satisfação de cada indivíduo face ao espaço em que vive e às estratégias e políticas adotadas (Chamusca, 2010a).

No entanto, apesar de ser caracterizada como novo conceito ou paradigma emergente, uma vez que só nas últimas décadas ganhou relevo no âmbito do discurso e investigação política e científica, a verdade é que as origens da governança remontam às primeiras décadas do século XX. O conceito terá origem nos Estados Unidos nos anos 20/30 do século passado, associado essencialmente à organização empresarial e à regulação da atividade económica. Designava um modelo orientado para a redução dos custos, nomeadamente através de uma série de mecanismos de controlo e regulação que incluíam o estabelecimento de protocolos entre as empresas, a aplicação de normas comuns e a definição de instrumentos e mecanismos de cooperação entre empresas que permitissem partilhar recursos, articular procedimentos e diminuir os custos de funcionamento.

Só décadas mais tarde, durante os anos de 1970, o conceito viria a ser redescoberto, novamente nos Estados Unidos, mas no contexto de grandes problemas de governação à escala internacional. O conceito designava, então, um modelo alternativo de relacionamento entre estados e entre países, assente na cooperação institucional e no desenvolvimento de acordos para enfrentar problemas globais, por forma a aliviar

tensões e a reduzir externalidades negativas. O amplo debate que as questões globais suscitam, bem como o processo de consolidação da União Europeia, motivam uma ampla difusão do conceito, o qual, no início dos anos 80, estava muito agarrado à ideia de Governança Corporativa[24]. A partir dos anos 90, fruto da apropriação pela geografia e ciência política, a governança é associada à gestão e governação dos territórios e descrita como uma complexa organização do poder (em várias escalas), incluindo parcerias público-privadas e processos de descentralização, contratualização e articulação de atores (Lorrain, 1998).

As décadas de oitenta e noventa do século passado revelam-se, então, decisivas para a afirmação do conceito de governança, traduzindo a evolução do conceito de *government* ou *governing*. Entendia-se que os espaços eram demasiado importantes para poderem ser geridos apenas pelos eleitos, os quais representam apenas uma parte dos interesses (designadamente os interesses públicos, com competências reduzidas, face ao poder regional, central e europeu ou mundial), de uma parte dos cidadãos[25], e que, portanto, era necessário apostar num modelo de construção de estratégias de desenvolvimento[26] que considerasse a necessidade de entendimentos norteados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico, o que favorece a descentralização e o aparecimento de soluções híbridas e inovadoras (Atkinson, 1998; Coaffee e Healey, 2003; Masson-Vincent, 2008; Tandon, 2002).

Assim, o conceito e os princípios que lhe estão associados tiveram grande aceitação, o que pode ser entendido como resultado da associação da governança à resposta para dois problemas fundamentais: a dificuldade em antecipar o futuro e não se poder considerar que alguns (eleitos ou técnicos) saibam o que é melhor para todos; a importância de agir e intervir no território de uma forma sustentada, procurando a coordenação de esforços e sinergias, uma vez que o espaço é uma dimensão essencial do sistema de construção do desenvolvimento (Fernandes e Chamusca, 2009a; Fernandes e Chamusca, 2009b; Soja, 2000).

Neste contexto, a partir dos anos 90 o conceito é apropriado por quase todas as disciplinas (Minnery, 2007) e multiplica as suas formas e aplicações, destacando-se o contributo da economia, da geografia e da ciência política. A economia associa-a à competitividade territorial e à crescente capacitação do setor privado na regulação de

[24] Designando um novo leque de processos, leis, políticas e instituições que regulam a forma como uma determinada empresa devia ser gerida e administrada.
[25] Os eleitores, ou seja os que residem num determinado território e se preocupam com o dever de votar.
[26] Traduzido em ganhos de qualidade de vida nas dimensões económica, social, cultural e ambiental.

atividades económicas globais, afirmando a governança como modelo de organização mais liberal e eficaz na promoção da inovação e do crescimento económico (Amin e Thrift, 1994). Exemplo disto é a posição expressa na última década do século passado pelo FMI, que em vários documentos enaltecia a importância e o papel de um "boa governança" para o crescimento económico. A geografia confere uma base territorial e espacial à governança, designando um modelo multiescalar de organização social e territorial em que a boa governação dos territórios resultaria da integração de várias escalas, atores e temáticas em processos flexíveis e inovadores. No campo da ciência política e das relações internacionais (Rosenau, Czempiel, etc.), a corrente dominante defende que a governança é um novo modelo, de aceção mais larga que o tradicional governo, uma vez que este "pressupõe que as atividades se apoiem sobre uma autoridade formal […] enquanto que a governança diz respeito a atividades suportadas por objetivos partilhados, através de responsabilidades que podem estar ou não formalmente estabelecidas" (Rosenau, 1992, p.4). Entre os politólogos (Kooiman, Rhodes, etc.), Rhodes (1995, p.9) defende a utilização do conceito para representar situações de claro declínio das hierarquias e a crescente valorização da articulação e organização da sociedade em rede, referindo-se a sistemas em que "já não existe um centro autoritário e eventualmente soberano", mas que se caracteriza pela "gestão de redes" dos mercados e das hierarquias em ligação com negociações formais e informais ativas e consistentes.

A governança surge também associada a problemas ambientais, sociais, habitacionais ou culturais, configurando-se sempre como objetivo ou modelo de organização. Por essa razão, torna-se num conceito cada vez mais complexo e abrangente que suscita várias interpretações e motiva inúmeros debates – que abordaremos de seguida – acabando por se banalizar no discurso político, sem que no entanto sejam visíveis efeitos práticos imediatos, especialmente em contextos marcados pela falta de trabalho em parceria e pela ausência de densidade institucional, fazendo que hoje se fale de "poucos processos e demasiados planos" (Gibbs, et al. 2001, p. 116).

2.2. Definições e debates

A revisão da bibliografia apresenta-nos a governança como um tema muito tratado, mas com várias aplicações e significados. Rhodes (1996), por exemplo, apresenta-nos seis diferentes entendimentos da governança no período contemporâneo:

1. Governança como o Estado Mínimo (*Minimal State*), representando o recuo do papel do Estado e a redefinição da forma e do alcance da intervenção pública, designadamente através da incorporação dos mercados/privados no fornecimento de serviços públicos, num contexto de forte liberalismo económico.

2. Governança como Governança Corporativa ou Empresarial (*Corporate Governance*), num novo sistema económico e administrativo onde as organizações são dirigidas e controladas, aproximando-se dos modelos de gestão empresarial baseados na partilha de informação, na responsabilização dos vários atores ou indivíduos e na repartição de tarefas.

3. Governança como Nova Administração Pública (*New Public Management*), associada ao empreendedorismo, à ação coletiva e à incorporação dos grupos privados e dos seus princípios na gestão pública, com abandono do modelo hierárquico, burocrático e unilateral tradicional. Esta conceção de Nova Administração Pública envolve a introdução dos princípios de gestão do setor privado na administração do setor público (*managerialismo*) e prevê a incorporação de estruturas de incentivo na provisão de serviços públicos (novas instituições económicas).

4. Governança como Boa Governança, assumindo as ideias propostas pelo Banco Mundial (BM) nos anos 80/90 do século passado, em que que se estabelece um conjunto de critérios, tendo por objetivo a criação de condições para um desenvolvimento integrado e para a promoção de modelos mais democráticos, participados e inclusivos. De acordo com o BM, a boa governança envolve um serviço público eficiente, um sistema judicial independente e um quadro legal para enquadrar a contratualização; a administração responsável dos fundos públicos; auditores públicos independentes; o respeito pela lei e direitos humanos em todas as escalas; uma estrutura institucional pluralista e uma imprensa livre.

5. Governança como um Sistema Sócio-Cibernético, reforçando a ideia de Kooiman (1993), segundo o qual a governança é uma estrutura que emerge como resultado comum da interação e dos esforços de todos os atores, não se podendo reduzir apenas a um ou um grupo, nem à autoridade tradicionalmente imposta por uma figura central (Carrington et al., 2008), porque todos são interdependentes, onde os atores não-governamentais e informais são vistos como também responsáveis pela governação.

6. Governança como Redes Autónomas (*Self-Organizing Networks*), com organização da ação coletiva através de redes estabelecidas entre os três setores (público, privado e sociedade civil), num quadro de grande complexidade e autonomia em relação

ao Estado. Esta corrente define a governança como um conjunto de acordos de governação que resultam da coordenação entre os atores numa rede que não está dependente de um organismo governamental e onde há interação contínua entre atores, de acordo com os objetivos definidos e com a necessidade de partilhar recursos, sendo que estas relações são baseadas nas regras internas das organizações e na confiança (Carrington et al., 2008).

Além destas seis abordagens à governança é possível encontrar outras interpretações. Uma das mais referidas é a noção de governança multinível ou multiescalar (Allen e Cochrane, 2007; Bache e Flinders, 2004; Flinders, 2004; Warleigh, 2006) que defende que o governo existe no cruzamento de diferentes escalas, cada vez mais interdependentes e a obrigar a contínuos processos de negociação nos diferentes campos de ação. Esta corrente sublinha a importância da integração entre escalas e das redes verticais de relações e dependências que se estabelecem entre instituições públicas, privadas, do terceiro setor e da sociedade civil. Desta forma, a governança é associada à promoção de uma reinterpretação dos processos de governação com base em relações intergovernamentais, onde os diferentes níveis de governo são colocados em hierarquias e configuram articulações verticais nas diferentes escalas (Jessop, 2006), além da relação entre diferentes tipos de atores. Esta ideia de governança multinível é também sublinhada pelo 1º Programa de Ação para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia (UE, 2007 p. 9), onde foi reiterada a "firme convicção que a governança multiníveis constitui uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento territorial equilibrado da União Europeia", apontando-se como essencial a estruturação de canais de comunicação, participação e cooperação de forma a "tornar a avaliação, o planeamento e a gestão territorial processos totalmente democráticos, transparentes e eficientes".

Outros autores sublinham a consideração da governança como um "novo localismo" ou produto do "hibridismo e governamentalidade neoliberal" (Brownill e Carpenter, 2009). Nesta abordagem, apesar de se reconhecer a emergência da governança em rede defende-se que muitas vezes esta não é efetiva nem capacitadora dos agentes locais, mas que apenas responde aos imperativos da era neoliberal (Brenner e Theodore, 2002; Jessop, 2000), constituindo um modelo de governação em que as prioridades passam pela promoção da competitividade, favorecendo o setor privado nos processos de

decisão, subordinando os aspetos sociais aos económicos e desenvolvendo novas formas de parceria.

Como vemos, o conceito de governança revela-se de difícil clarificação. Este facto justifica-se não só pela multiplicidade de interpretações e usos que lhe são dados, mas também pela existência de várias definições (Edgar et al., 2006; Uzun, 2010). O Dicionário Integral desenvolvido por Noah Webster no início do século XX (citado por Osmont, 1998, p. 20), descreve a governança como "o exercício da autoridade, do controlo, da gestão, do poder de governar", ou seja como um sinónimo de governo ou um novo conceito para designar todo o processo de governação. Em 1991 (p. 43) o Banco Mundial define governança como "a forma como o poder de um país é exercido com uma gestão dos recursos económicos e sociais orientada para o desenvolvimento", acrescentando assim uma importante dimensão a este paradigma – a eficácia e a gestão de recursos orientada para o desenvolvimento.

Charlick (1992, p. 35) diz que "a governança é a gestão imparcial e transparente dos problemas públicos – chave da criação de um sistema de regras aceites como constituintes de uma autoridade legítima – com a finalidade de promover e valorizar os interesses e ambições dos indivíduos e dos grupos", sublinhando a necessidade do processo de governação, além de eficaz e capaz de promover a competitividade dos territórios, dever ser transparente, legítimo e considerar as necessidades dos indivíduos e os múltiplos significados e identidades dos territórios, convertendo-os em atores coletivos. Nesta leitura, a governança diz respeito a um novo conjunto de mecanismos e ferramentas que substituem as estruturas hierárquicas e altamente centralizadas por ambientes descentralizados nos quais a afetação dos recursos e as decisões são tomadas mais próximas (e com o envolvimento) dos cidadãos, assegurando a manutenção dos recursos público-privados "com algum nível de controlo político, e o desenvolvimento de estratégias para manter a capacidade dos governos atuarem" (Peters e Pierre 1998, p. 232).

Esta ideia salienta o carácter híbrido e inovador da governança, onde a articulação entre o público (estatal) e o privado (empresarial) e a configuração de redes envolvendo atores e instituições são essenciais (Fuini e Pires, 2009). Esta importância advém do facto de constituírem "uma estrutura de controlo e regulação que junta atores governamentais e societais, inclui elementos formais e informais e é caracterizada por relações hierárquicas, competitivas e de cooperação entre os atores" (Benz, 2004, p. 56) e de desenharem um método de lidar com vários problemas e conflitos em que os atores

chegam a acordos satisfatórios, designadamente através do diálogo e negociação, cooperando na implementação das suas decisões.

Bagnasco e Le Galès (2000, p. 26) definem governança como "um processo para a coordenação de atores, de grupos sociais e instituições no sentido de se atingirem objetivos discutidos e definidos coletivamente, num ambiente fragmentado e por vezes obscuro". Esta ideia remete-nos para a noção de que cada território, projeto, política ou simples processo administrativo deve ser visto como uma construção coletiva, cujo sucesso está associado e dependente da melhor ou pior emergência de redes de interação e corresponsabilização entre os atores (Seixas e Mas, 2010).

Como vemos, a governança é um conceito incerto e ambivalente (Osmont, 1998) que toca em pontos como a administração, as formas de gestão e governação do território e a organização do poder político. Stoker (1998) chega mesmo a comparar a governança a um mapa, por se tratar de uma representação simples de uma realidade muito complexa, que acontece numa determinada altura, num espaço específico. Talvez por isto, não seja difícil concordar com a ideia expressa por vários autores de que não existe uma definição única de governança. Mas, menos pacífica é a crítica ao debate sobre governança, caracterizado por alguns autores como vago, incoerente, baseado em falsas ideias ou "*just words*" (Larmour, 1998, p. 3), enquanto outros sublinham que por ser um conceito problemático (Gonzalez e Healey, 2005), o debate em torno da governança permitiu acender um período de reflexão sobre os modelos de governação dos territórios e das sociedades, deixando pistas para novos mecanismos e estruturas de organização e regulação da ação coletiva (Cars et al. 2002; Le Galès, 2002). Assim, parece claro que há uma rutura como os modelos tradicionais e que este conceito incorpora, mas transcende, os conceitos de Estado e governo (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Stoker, 1998) através da integração do setor privado e da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas (Jessop, 1998; Kooiman, 2003; Minnery 2007; Rhodes, 2000).

2.3. Boa governança

Como referimos anteriormente, o debate em torno do conceito de "boa governança" foi lançado pelo Banco Mundial no início da década de 90 do século passado e enfatizado por Kofi Annan (1998, p.2), Presidente das Nações Unidas, quando afirmou que a "boa governança é, porventura, o fator mais importante para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento". Na sequência, surgiu uma ampla discussão

relativamente à caracterização da boa governança, com produção de documentos e enunciação de um conjunto de princípios, com destaque para os que são apresentados no Livro Branco sobre a Governança e no trabalho das Nações Unidas sobre o tema. Em ambos os casos acredita-se que se todos os requisitos da boa governança forem alcançados, o resultado será um território economicamente produtivo, socialmente habitável, seguro, tolerante, humano e sustentável na perspetiva económica, ecológica e social (Laquian, 2002).

O Livro Branco sobre a Governança Europeia foi instituído pela Comissão das Comunidades Europeias em 2001 e ratificado posteriormente pelos Estados membros da União Europeia. Incidiu com especial relevo em quatro eixos de ação para a reforma da governança europeia, designadamente: o aumento da participação e envolvimento nas questões da governança; a melhoria das políticas, sua regulamentação e eficiência dos resultados; a apologia de uma governança global na União Europeia e a redefinição das atribuições das instituições e políticas para a governança.

Para a sua concretização, o Livro Branco elaborou um conjunto de diretrizes, onde se expressa a necessidade de reformas. Entre estas diretrizes constam um conjunto de orientações para a melhoria global da atividade política, seja em aspetos relacionados com a sua implementação, seja em questões processuais associadas à sua conceção e elaboração. Nesta ótica, defende-se a introdução e o desenvolvimento de mecanismos de participação que configurem um quadro político mais aberto e integrador, com capacitação e envolvimento efetivo da sociedade e dos variados grupos de atores. Esta conceção é entendida como essencial para incrementar a celeridade, qualidade e eficiência da atividade política, assente em práticas de diálogo, negociação e parceria entre pessoas e instituições, bem como numa profunda reforma institucional que redistribua de forma mais eficaz e equitativa as competências nas diferentes escalas, promovendo ganhos, sinergias e articulações múltiplas.

Neste contexto, a Boa Governança designa o conjunto de formas e processos, progressivamente mais democráticos e representativos, capazes de assegurar as condições de desenvolvimento através da ação coletiva, requerendo, então, a capacitação dos agentes para a implementação de políticas integradas de base espacial.

No Livro Branco (CCE, 2001, p. 11) são propostos cinco princípios de Boa Governança (figura 4): abertura; participação; responsabilização[27]; eficácia; coerência.

O princípio da abertura está relacionado com uma maior e melhor articulação entre as instituições e atores, com maior envolvimento e representatividade da sociedade civil na regulação política. As instituições devem comunicar de forma livre e aberta e utilizar linguagem acessível e facilmente compreendida por todos e a participação deve ser assegurada desde a conceção das políticas até à implementação das ações, no sentido de gerar maior confiança nos processos.

nco

A responsabilização diz respeito à necessidade de cada ator individualmente e todos enquanto ator coletivo assumirem responsabilidade pelo seu papel no processo. Os papéis de cada um dos atores devem ser claros, tal como todos os processos, e assentar numa lógica de divisão de responsabilidades. O princípio da eficácia traduz a ambição e o objetivo de que as políticas devem ser efetivas e cumprir prazos, alcançando o que se pretende em função de objetivos claros, o que pressupõe uma avaliação de todo o processo. Por fim, a coerência expressa a necessidade de políticas e ações coerentes e facilmente compreendidas, que devem ser claras, tal como os mecanismos de coordenação e integração de intervenções entre diferentes setores, o que pressupõe que todos os projetos devam ser integrados em iniciativas territoriais.

Os cinco princípios são importantes por si só, mas não podem ser alcançados através de ações isoladas, exigindo por isso o desenvolvimento de modelos inclusivos e integradores. A aplicação destes princípios reforça o de proporcionalidade (a seleção dos investimentos e recursos deve ser proporcional aos objetivos) e o de subsidiariedade

[27] Não é clara a tradução desde o conceito inglês *accountability*, que literalmente deve ser entendido como sinónimo de assumir responsabilidades e prestar contas por algo. Assim, a utilização de "responsabilização" pretende designar todo este processo, designadamente a partilha de responsabilidades entre os vários atores e a responsabilização dos mesmos pelas ações desenvolvidas, submetendo-os a uma avaliação constante.

(desde a conceção, a escolha da escala e âmbito de atuação devem ser os mais adequados).

Os princípios da Boa Governança do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, 1997) são, também eles, cinco, sendo que destes, os princípios de "legitimidade e voz" e "equidade" são os que têm maior reconhecimento universal, até porque têm forte ligação à Declaração dos Direitos do Homem adotada em 1948. Apesar de muitas vezes estes princípios produzirem sobreposições e conflitos entre os objetivos que propõem, a verdade é que configuram e incorporam diretrizes orientadoras para uma boa gestão territorial, próximas aos princípios expressos no Livro Branco.

O princípio de legitimidade e voz está associado às ideias centrais de participação e orientação para consensos. Defende que todos os homens e mulheres devem ser envolvidos nos processos decisórios ou ser representados legitimamente por instituições que defendam os seus interesses – "Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão" (Declaração Universal dos Direitos Humanos – Artigo 19º) – e que deve haver uma real mediação de interesses distintos no sentido de se chegar a um consenso do que é melhor para o grupo e que políticas e ações se devem adotar.

O princípio de direção está associado à importância de existir uma visão estratégica para a sociedade e o território, defendendo-se que deve haver uma perspetiva de longo prazo que compreenda e integre as complexidades sociais do território/sociedade e decida o que se quer para o futuro. Esta visão estratégica deve ser reconhecida por todos os agentes e considerar as raízes históricas, culturais e sociais em que a prospetiva se fundamenta e o que estabelece como necessário para alcançar um futuro que seja considerado como desejado.

O princípio de desempenho associa-se à capacidade de resposta e à eficácia e eficiência das políticas. As instituições e os processos devem servir todos os atores e produzir resultados que satisfaçam as suas necessidades, fazendo o melhor uso dos recursos e assegurando que todos os atores estão comprometidos com uma perspetiva de longo prazo, alicerçando o seu desempenho em princípios de partilha de responsabilidades.

A responsabilização está relacionada com a partilha de responsabilidades, a transparência e a prestação de contas. Os decisores do governo, setor privado e sociedade civil, são responsáveis perante os agentes públicos e institucionais e devem

estabelecer fluxos de informação livres, bem como processos e instituições acessíveis a todos os interessados que assim podem participar, acompanhar e avaliar. Na prática, isto consiste em tornar o processo decisório conhecido, no sentido que todos os agentes e a comunidade saibam quais são as responsabilidades de cada ator e se revejam no processo.

Por fim, o princípio de justiça associa-se aos conceitos de equidade e estado de direito. Pressupõe como essencial que todos os homens e mulheres possam melhorar (ou manter) a sua qualidade de vida e que para isso os quadros legais e regulamentares sejam justos e imparciais, respeitando os direitos humanos e promovendo a equidade, uma vez que "Todos são iguais perante a lei" (Declaração Universal dos Direitos do Homem – Artigo 10º).

Operacionalização do princípio de legitimidade e voz
Envolver todos os que querem e devem participar
Realizar fórum que permitem ouvir todos e estabelecer um diálogo genuíno e respeitoso
Estar sempre presente a prática de orientação por consensos.
Operacionalização do princípio de direção
A visão de futuro deve ser partilhada por todos.
Todos devem saber como podem contribuir para a visão.
Os papéis e responsabilidades devem ser claramente definidos.
Operacionalização do princípio de desempenho
Todos têm uma ideia clara do que será um projeto de sucesso.
Há monitorização e comunicação dos avanços, sendo que as condições em que isso se faz são acordadas por todos.
Há recursos que asseguram a manutenção das parcerias.
Os diferentes contextos em que os grupos trabalham são percebidos e aceites.
Operacionalização do princípio de responsabilização
As responsabilidades de cada um são claras.
As relações estabelecidas são claras, transparentes e de confiança.
As relações de confiança são conhecidas e respeitadas.
A eficácia da parceria é comunicada publicamente.
Operacionalização do princípio de justiça
Todos devem reconhecer como justo o que recebem da parceria.
Todos beneficiam da parceria.
Todas as leis (gerais ou internas dos parceiros) são reconhecidas e respeitadas.

Quadro 2 – Operacionalização dos princípios de Boa Governança das Nações Unidas

Com base nestes princípios, a "Boa Governança" (quadro 2) existe sempre que todos os que estão em posição para exercer o poder o adquiriram de forma legítima e são capazes de ouvir e envolver (voz) todos aqueles cujos interesses são condicionados e afetados pelas decisões que vão tomar. Além disso, o exercício do poder deve orientar-se por uma direção, ou seja, uma visão estratégica amplamente reconhecida que funcione como um guia para a ação. Noutra dimensão, a boa governança resulta sempre num desempenho adequado aos interesses dos atores e cidadãos, relacionando-se também com a necessidade de responsabilização e confiança entre os diferentes grupos envolvidos, sendo fundamental para isso a existência de uma lógica condutora do processo que seja aberta e transparente. Um último elemento essencial para uma boa governança é a justiça, garantindo-se que os processos estão em conformidade com a lei e com o princípio da equidade.

3. As dimensões centrais da governança territorial

3.1. A governança enquanto evolução e rutura

Apesar das definições de governança serem muito complexas, é relativamente consensual que não se trata de um sinónimo de governo (Graham et al., 2003; Uzun, 2010) e que a governança pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais, com rutura de princípios, mecanismos e procedimentos de gestão territorial. Assim, uma das primeiras ideias a reter é a de que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de alteração do tradicional paradigma de governação.

A procura de melhores formas de governar os territórios motivou uma profunda alteração nos princípios orientadores da gestão dos territórios, com uma clara tendência para o enriquecimento da democracia representativa através do desenvolvimento de novos procedimentos deliberativos e consultivos (Minnery, 2007). Neste sentido, devemos compreender a governança como "(…) uma alteração no significado do governo, referindo-se a um novo processo de governar; uma nova condição do Estado de Direito; ou o novo método pelo qual uma sociedade é governada" (Rhodes, 1996, p. 652).

Neste contexto, assistimos a uma importante transformação dos modos de governação associados ao Estado burocratizado do bem-estar para modelos de governança mais empresariais (Coaffee e Healey, 2003), com o abandono de estruturas

de governação centralizadas e hierárquicas, por troca com abordagens colaborativas com envolvimento de atores não-governamentais e do setor privado (Bull e Jones, 2006). A evolução do governo para a governança é a passagem de um sistema de administração centrado no Estado e nos municípios/regiões para um sistema de governação centrado nas redes de articulação que se estabelecem entre escalas, territórios e atores (Lorrain, 1998).

Neste processo, o Estado Providência com fortes estruturas corporativas e abordagens *top-down* (com tradicional foco no governo), caracterizado por procedimentos burocráticos e lógicas de domínio hierárquico, vem sendo progressivamente substituído pela governança, com processos de controlo e influência multifacetados, mais variados, mais fragmentados e menos hierárquicos. A governança diz respeito, também, a novas formas de regulação, em que os mecanismos de exercício do poder não se esgotam na figura central do Estado nem no recurso à autoridade e às sanções do governo (Ewalt, 2001), configurando um novo modelo decisório e uma abordagem mais inclusiva e participativa, que promove a governação através da negociação e parceria entre os vários atores interessados que colocam as suas habilidades e recursos ao serviço de objetivos comuns (Alvarez et al., 2006).

Governo	Governança
Sistema burocrático, centralmente coordenado e centralizado. Fazer sozinho.	Sistema descentralizado Estabelecimento de redes Fazer em conjunto
A cooperação baseia-se na instituição	A cooperação é organizada em função dos problemas
Governo enquanto executante	Governo enquanto mediador
Abordagens *top-down*	Abordagens multiescalares, *bottom-up* e de parceria

Quadro 3 – Principais diferenças na tradicional oposição entre Governo e Governança

As diferenças entre o tradicional governo e a governança (quadro 3) têm sido amplamente debatidas nos últimos anos, associando o governo às instituições formais do Estado e às decisões tomadas no contexto de quadros legais e administrativos específicos[28] e a governança a uma transformação social a várias dimensões: pessoas, organizações, atitudes, competências, estruturas e procedimentos. Enquanto os governos têm a autoridade formal para agir e poderes para impor a aceitação das suas escolhas

[28] Geralmente suportadas por uma estrutura hierárquica de poder legitimada em eleições.

através das suas atividades, regras ou políticas, a governança sublinha a necessidade de se construir uma rede de cooperação de todos os setores e escalas do processo de decisão, tendo em vista obter ganhos de eficácia na gestão dos territórios (Fernandes, 2006a).

No entanto, a progressiva redefinição de que o conceito evidencia a grande instabilidade teórica e prática da governança, bem como coexistência de vários modelos de gestão, que desafiam até a distinção entre governo e governança (quadro 4).

Característica/Modelo	Burocrático	NAP	Governança
Orientação	Legalista (normas, regras)	Serviços	Cidadania ativa e participação
Objetivo	Gestão orientada para o cumprimento das regras e leis	Gestão orientada para a competitividade	Gestão orientada para a qualidade de vida da sociedade
Perspetiva	Muito associada ao tradicional governo	Associada à eficácia e desempenho do setor público (com incorporação dos privados)	Associada às expectativas da sociedade civil
Regulação	Com fortes hierarquias	Com enfâse no papel dos mercados	Através de redes
Lógica	Jurídica	Económica	Sociedade (Política)
Tipificação	Administração legalista	Administração de serviços	Administração estratégica

Quadro 4 – Modelos coexistentes de gestão territorial (Adaptado de Bovaird e Loffler, 2003)

De facto, o conceito de Nova Administração Pública (NAP)[29] tem vindo a ser entendido não como um sinónimo ou constituinte da governança[30], mas como um modelo de governação territorial intermédio que coexiste com o paradigma emergente da governança (orientada para a participação e para uma gestão estratégica que tem como principal objetivo a qualidade de vida) e o modelo burocrático tradicional (com uma administração legalista marcada por hierarquias fortes), caracterizando-se pela forte capacitação e envolvimento do setor privado. A NAP configura, então, um modelo intermédio ou transicional entre o governo e a governança, associando-se a uma gestão claramente orientada para a competitividade e baseada na eficácia do setor público, na

[29] Conceito proposto por vários autores e adotado pela OCDE durante os anos 1990, associando-lhe um conjunto de orientações para os Estados-membro que passavam pela privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado; adoção de métodos de gestão empresarial, desburocratização e descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, a participação e os sistemas abertos.

[30] Como defendia Rhodes (1996): ver 2.2.

prestação de serviços públicos de forma eficiente (mas não necessariamente por organismos públicos) e no forte papel dos mercados e da economia nos processos de gestão territorial.

3.2. A governança enquanto forma reinventada de governar

É controversa a associação da governança ao *minimal state* e mais ainda a *governance without government*, porque isso põe em causa a importância e o papel das instituições administrativas. Assim, a governança é entendida enquanto forma reinventada de governar os territórios, mas não como um modelo de governação sem governo.

Na prática, o que se observa é que o governo e o poder político sofrem importantes transformações, no sentido de se adaptarem às alterações em curso, criarem novas oportunidades e darem uma resposta eficaz aos problemas de uma sociedade cada vez mais dinâmica e complexa. Assim, com a referida evolução para a governança, a anterior figura central do governo (ator único ou absolutamente central) é progressivamente complementada na sua ação por um conjunto diversificado de redes de agentes e instituições que participam e cooperam de forma integrada na definição e implementação de políticas.

No entanto, esta alteração de paradigma não é sinónimo de que se pode governar sem governo, tema que tem merecido amplo debate e reflexão nos últimos anos. Parece evidente, tal como a literatura recente vem comprovando, que não pode existir governança sem governo, uma vez que a governança não pretende substituir as tradicionais estruturas de governo mas antes transformar o processo de governação, adaptando um modelo insuficiente à complexidade da nova realidade. A governança não substitui a governação tradicional, mas altera-a e complementa-a (Hohn e Neuer, 2006). Contudo, tal como refere Feiock (2004, p. 20) os "governos são uma condição necessária da governança", apesar de não serem "uma condição suficiente", pelo que a governança só pode ser vista em associação com a redução da posição autoritária e centralista do Estado e aumento da representatividade e participação da sociedade civil e do setor privado, o que leva a que se fale de governança como uma forma reinventada de governo, com melhor gestão (Stoker, 1998).

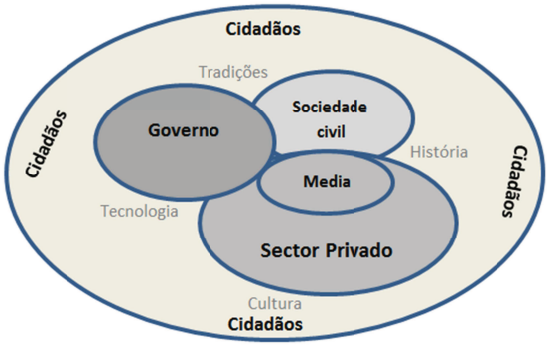
A governança envolve o governo e os processos de influência e negociação entre um conjunto de atores públicos e privados para se atingirem determinados objetivos. É encorajada a colaboração entre os setores público, privado, do terceiro setor e da

sociedade civil para se atingirem objetivos comuns, aceitando-se que apenas com o governo será impossível alcança-los. Por isso, a essência da governança reside no facto de se centrar em mecanismos de governação que não se baseiam na autoridade ou em sanções impostas pelo governo, ou seja é uma ordem ou estrutura que resulta da interação de um conjunto alargado de atores.

Em suma, a governança diz respeito à emergência de novos acordos institucionais (formais e informais) de governação que vão além do Estado e que procuram articula-lo e desenvolver mecanismos de cooperação, participação e influência. Estas novas formas institucionais de governação atribuem um papel mais importante ao setor privado e aos atores da sociedade civil na administração e aplicação de políticas, oferecendo novas possibilidades para a participação e para o reforço da democracia, promovendo parcerias e descentralização de competências e um conjunto de parcerias (Keil, 2006; Swyngedouw, 2005).

3.3. A governança como alteração das fronteiras entre setores

A governança exige o envolvimento de uma multitude de diferentes atores (figura 5) no processo de planeamento e governação dos territórios, com alteração das tradicionais fronteiras entre setor público, privado e a sociedade civil. Esta componente decorre da ideia que os espaços são demasiado importantes para poderem ser geridos apenas pelos eleitos, pelo que o governo passa a ser visto como um encontro de agentes e escalas, considerando as suas interações, as dimensões multiescalares, as dinâmicas espaciais e variados atores para alcançar entendimentos orientados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico (Chamusca, 2011).



sso de

Esta nova realidade implica, necessariamente, uma transformação das conceções de funcionamento social. A sociedade civil, as diversas associações e o setor privado deixam de ser vistos como um sistema único, marcado por regras e normativas rígidas de funcionamento, e passam a ser considerados como atores ativos (*stakeholders*), independentes e abertos ao mundo e às influências externas, em que cada ator tem uma

visão própria da sociedade e do caminho para o desenvolvimento, donde a necessidade de parcerias e articulação entre os atores.

Outra das ideias a reter é a de que a governança estabelece novas lógicas de organização política e económica da sociedade, alargando o exercício do poder/autoridade/influência a um grupo amplo de atores – incluindo cidadãos e instituições privadas – que articulam políticas, programas, serviços, estruturas, processos e sistemas em acordos que ultrapassam as fronteiras setoriais, territoriais e governamentais (Kernagham, 2009). O conceito de governança designa, por isso, a constelação alargada de forças políticas, económicas e sociais que moldam o processo de desenvolvimento (Brenner, 2004).

Neste contexto, a governança é entendida como um processo que inclui o Estado na elaboração e implementação de políticas, mas que inclui o setor privado (mercado) e a comunidade (sociedade civil) (Minnery, 2007), definindo um modelo de organização tripartida da sociedade, capaz de mobilizar grupos sociais, instituições e atores públicos e privados, de promover a formação de alianças e o envolvimento de todos em projetos coletivos (Le Galès, 2002).

O conceito de governança, também chamado de governo em rede ou governo relacional, consiste, então, num cenário de diferentes atores (públicos, privados e voluntários) que se relacionam entre si para negociar e comprometer-se com determinadas políticas e com a sua implementação. Neste processo é essencial a necessidade de melhorar a coordenação dos esforços entre agentes de diverso tipo e âmbito em políticas de governo dirigidas para a sustentabilidade e coesão social, com envolvimento direto dos cidadãos (Chamusca, 2010b; Fernandes, 2006b).

Além do envolvimento de um grupo muito mais alargado de atores nos processos de planeamento e gestão territorial do que os modelos tradicionais de governação preconizavam, é importante compreender que estamos simultaneamente a assistir a uma reestruturação das relações entre governo, mercado e sociedade civil, com redução das fronteiras existentes entre estes grupos. Por estes motivos, do ponto de vista estrutural e relacional, a governança não se limita à organização interna do setor público, mas baseia-se essencialmente nas relações deste setor com os envolventes (Banachowicz e Danielewicz, 2004), centrando-se em aspetos como a gestão das interações entre vários atores e na sua articulação em redes, de forma a permitir uma eficaz integração dos diferentes agentes, a geração de consensos e a resolução conjunta de problemas.

Assim, a governança é caracterizada pelo aumento da importância de atividades informais, pela articulação entre atores governamentais e não-governamentais, instituições públicas e não públicas, na preparação, negociação e implementação de políticas públicas (Healey, 2006a). Nesta organização tripartida da governação dos territórios, entre Estado, mercado e comunidade, o ator principal pode ser qualquer um da tríade, sendo que o papel dos outros pode ser muito variável. As relações são normalmente de cooperação, confiança e colaboração, mas também podem envolver conflito e antagonismo (Davies, 2005; Sbragia, 2000) – uma vez que às vezes se veem como adversários – ou papéis desiguais e envolvimento "fictício", o que leva muitos autores a questionar onde começa e acaba a governança.

De facto, podem ser muito diversas as formas de interação entre setores no âmbito da governança (quadro 5).

Ator central	Apoio de outros setores	Conflitos com outros setores
Estado	Mercado: parcerias público-privadas; utilização de recursos e atributos empresariais	Mercado: objetivos orientados só para o lucro; supressão das externalidades; sobre regulação.
	Comunidade: legitimação dos processos; parcerias com grupos da comunidade.	Comunidade: falta de confiança; crises de legitimação.
Mercado	Comunidade: clientes; interesses em serviços	Comunidade: preocupação com externalidades não económicas.
	Estado: criador de mercados; mantem a ordem e a regulação.	Estado: imposição de alguns requisitos mínimos.
Comunidade	Mercado: filantropia.	Mercado: processos judiciais contra ativistas.
	Estado: financiamento; bolsas; apoios.	Estado: responsabilização; atribui densas tarefas.

Quadro 5 – Formas de interação entre atores (Adaptado de Minnery, 2007)

A primeira forma de interação diz respeito a um modelo de organização em rede centrado no Estado. Há muitos centros de poder, mas o Estado, mesmo sem ser supremo ou sem ter grande papel, continua a ser o ator chave, conseguindo manipular ou facilitar o papel dos outros atores. As elites ou organismos governamentais (locais, regionais e/ou nacionais) tentam fazer coligações com o setor privado, associações e outros atores sociais para mobilizar recursos na fronteira entre público e privado, no sentido de conseguirem conduzir a sociedade através de objetivos numa utilização dos recursos legitimada através das articulações com a sociedade civil. O principal risco de conflito

reside na ligação ao setor privado e na capacidade de gerir e associar os seus objetivos, por vezes apenas orientados para o lucro, o que pode gerar desconfiança na comunidade.

A segunda forma de interação representa aquilo que alguns autores (Peters e Pierre, 1998; Rhodes, 1996) designaram por "*governance without the state*", mas que Swyngedouw (2005, p. 1991) preferiu chamar de "*governance beyond the state*". Na prática esta interação está associada a modelos de organização em que os mercados (setor privado) se constituem com ator principal, com a evolução da governação para governança ligada à transição de um modelo centrado no Estado para um modelo centrado nos mercados, em que a governança é vista como resposta à reconstrução neoliberal das instituições públicas. Neste modelo, o Estado desempenha funções de mediação e manutenção da ordem, podendo gerar conflitos quando impõe alguns critérios tendentes a reduzir externalidades não económicas.

O terceiro modelo está centrado na comunidade, tendo a sociedade civil como ator principal e estruturante das redes, valorizando os movimentos voluntários e o seu papel ativo na governação dos territórios. Muitas vezes, estes movimentos são apoiados (em especial do ponto de vista financeiro) pelos outros setores, o que tende a gerar conflitos quando se extremam movimentos ativistas ou quando o Estado lhes pretende transferir o ónus da responsabilização ou prestação de contas.

3.4. A governança como modelo de governação em rede

Como vimos, a governança identifica o atenuar das fronteiras e responsabilidades pela gestão das questões económicas e sociais (Stoker, 2000), observando-se uma crescente complexidade dos sistemas de governação, com recuo do Estado e a maior responsabilização do setor privado e da sociedade civil (considerada essencial para o sucesso da ação coletiva), designadamente através de transferência de competências para organizações voluntárias (e não orientadas para o lucro) e da privatização de serviços, o que leva à valorização do entendimento da governança como a governação feita com e através de redes (Rhodes, 1997).

Do ponto de vista conceptual, as redes de governança (ou governança em rede) referem-se aos conjuntos de ligações institucionais, formais e informais, entre atores governamentais e de outros setores, que são estruturadas através de interesses comuns na elaboração e implementação de políticas públicas. As redes, enquanto característica essencial da governança, pressupõem relações de interdependência e cooperação entre as instituições e são caracterizadas pela confiança e diálogo/diplomacia, diferenciando-

se assim dos mercados (preços/competição) e dos corpos e organismos burocratizados (autoridade/regras).

Esta configuração motiva o estabelecimento de ligações e interações complexas entre os atores envolvidos na ação coletiva, uma vez que as organizações são interdependentes e necessitam de negociar e partilhar recursos para atingir objetivos comuns. Apesar da preponderância natural do Estado, o processo de governança é interativo e nenhum dos atores tem a capacidade para resolver os problemas sozinho (Kooiman, 1993), o que requer variadas formas de parceria e organização em rede e leva muitos autores (Minnery, 2007; Stoker, 1998) a caracterizar a governança como redes autónomas e autogovernadas de atores que colocam os seus recursos, competências e objetivos ao serviço de uma coligação de longo prazo.

As redes de governança estão associadas a novos sistemas de deliberação, decisão e implementação de políticas públicas (Pierre e Peters, 2000), baseados em interdependências mas não necessariamente no equilíbrio entre os atores públicos, privados e da sociedade civil[31] (Klijn e Skelcher, 2007). Desta forma, a governança pode ser compreendida como uma rede de relações policêntricas e mutuamente dependentes, estabelecida entre atores públicos e não-públicos, que se distingue da convencional e hierárquica redistribuição de recursos orçamentais que caracteriza o Estado Providência (Cars et al., 2002; Covas, 2007; Fernandes e Chamusca, 2009b; Healey, 1998). No entanto, para o estabelecimento com sucesso de qualquer processo de governança ou modelo de organização em rede, é fundamental que se verifique um conjunto de ideias ou pressupostos:

1. As redes devem ser estruturadas de forma voluntária e não resultar de uma imposição dos topos ou elites. Esta ideia reforça a importância das abordagens *bottom-up*, sublinhando a necessidade de mecanismos que permitam aos atores e instituições da sociedade civil e do setor privado organizarem-se em rede para alcançar ganhos coletivos ou responder a problemas globais. Se a organização em rede resultar de uma sugestão ou imposição do "topo", normalmente não se geram climas de confiança e aumenta o risco de as redes apenas darem um novo "visual" e uma aparente de legitimidade aos tradicionais processos de governação, muito centrados no governo.

2. Todos os atores envolvidos na rede devem conhecer os benefícios e os ganhos que daí vão retirar. É fundamental que todos os agentes envolvidos neste processo

[31] Porque tal como vimos no ponto anterior qualquer ator da tríade pode ser dominante.

saibam claramente, e desde o princípio, quais as vantagens que a rede lhe oferece, o que vão ganhar e como vão contribuir para o interesse coletivo, para que se possam empenhar na concretização das ações ou políticas que em conjunto definiram. Se não existir transparência e uma política de comunicação clara, os atores questionam o benefício das redes, optam por posições defensivas, por uma apropriação dos benefícios para si, por uma crescente desresponsabilização e pela competição interna com os outros elementos da rede.

3. As redes devem ser estruturadas por nós fortes. A força e eficácia de uma organização em rede não se medem pelo número de atores ou instituições envolvidas, mas pela sua capacidade de intervenção, resolução de problemas e promoção do desenvolvimento. Neste sentido, é fundamental a existência de instituições, com recursos, competências e reconhecimento (ou capacidade de projeção), que assegurem a existência de uma forte densidade institucional e de um capital humano e social capaz de tornar o território competitivo. A ausência de instituições fortes (empresas privadas e universidades por exemplo) pode levar a que as redes se estruturem apenas com pequenas empresas ou associações, todas elas com carências de recursos, meios e competências, o que produzirá "redes fracas" e sem capacidade de alavancar a sociedade.

4. As redes devem caracterizar-se por interações constantes entre os atores (Rhodes, 1996), com negociação e partilha de recursos em todas as fases, desde a conceção de políticas à implementação e gestão de medidas. Estas interações devem estruturar relações de interdependência e partilha de poder, com ampla abertura, transparência e participação, capaz de reforçar a confiança conjunta.

5. As redes devem ter lideranças fortes. O funcionamento em rede depende da capacidade de mediação, negociação e articulação entre os diferentes atores e interesses que a constituem, pelo que a existência de um (ou mais que um) líder, capaz de defender os interesses coletivos e assegurar o correto funcionamento da rede, é essencial para o sucesso de qualquer processo de governança e para evitar os problemas de desresponsabilização que lhe estão muitas vezes associados a jusante. Assim, apesar de alguns autores defenderem que as formas organizadas de interação horizontal em que os atores se relacionam, comunicam, colaboram e coordenam ações, não necessitam da existência de um ator central ou dominante (Alvarez et al., 2006) e de se reconhecer que as formas de auto regulação social são importantes elementos da governança, revela-se essencial a existência de fortes lideranças políticas, económicas e sociais que assegurem

que a auto regulação não serve apenas os interesses privados ou de alguns atores poderosos (elites) (Mayntz, 2002).

6. A governança em rede implica a definição de um conjunto de regras e acordos (formais ou informais) aceites por todos os atores num contexto de confiança. Com a alteração das fronteiras entre os setores públicos, privados e voluntários, e o estabelecimento de relações de interdependência entre os seus atores, articulados em rede, as decisões que tomam passam a ser um produto das suas interações. Assim, o sucesso da ação coletiva está dependente da definição de objetivos comuns e da partilha de recursos, num processo que deve ser baseado na confiança e regulado por leis negociadas e acordadas entre os participantes. Quer isto dizer que a estabilidade depende de processos contínuos de geração de consensos e coligações (Kokx et al., 2009), sendo que os aspetos culturais como os valores e papéis de cada ator e as regras que estabelecem entre si são essenciais para o correto funcionamento da organização.

7. A governança implica uma relativa autonomia das redes em relação ao poder do Estado. Esta ideia sublinha a necessidade das redes de governança serem independentes dos governos centrais, locais ou regionais, apesar de os poderem e deverem incluir como parceiros. É fundamental garantir a autonomia e liberdade de funcionamento enquanto ator coletivo, defendendo a sua capacidade de influenciar a governação do território e impedindo a sua utilização como mero mecanismo de reforço da legitimidade das estruturas administrativas já existentes. Em todo o caso, reconhece-se que apesar das regras de funcionamento das redes poderem ser independentes do Estado, esta acaba sempre por as poder condicionar de forma indireta, mas sempre imperfeita (Rhodes, 1997).

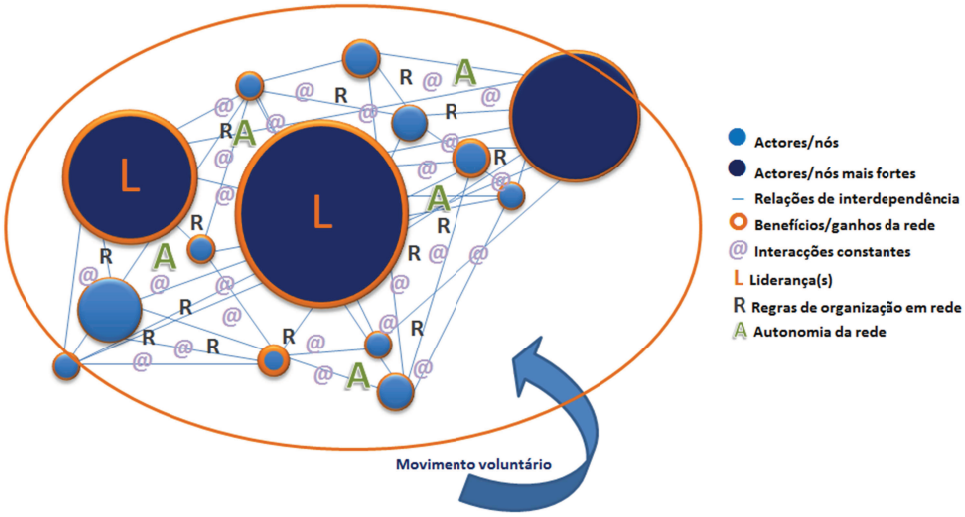


Figura 6 – Características das redes de governança

A governança em rede (figura 6), bem como a associação das redes de governança a novas formas de organização (híbridas e com forte valorização das parcerias público-privadas), levantam uma série de questões sobre as relações que se estabelecem entre as redes de governança e as instituições democráticas (Klijn e Skelcher, 2007). O quadro 6 pretende sintetizar a complexidade deste relacionamento, que pode ser incompatível, complementar, transicional ou instrumental. As relações de incompatibilidade surgem quando as redes de governança são vistas como um desafio à legitimidade das instituições representativas da democracia e como uma afronta à autoridade dos políticos eleitos, que as tentam controlar e usar em seu benefício. No entanto, quando há abertura dos eleitos e disponibilidade para uma cultura e prática de parceria e cooperação, as redes de governança constituem-se como instrumento fundamental para aumentar a flexibilidade, eficácia e capacidade de resposta das instituições aos problemas que emergem do contexto económico, social e político complexo e variado, permitindo aos políticos que desempenham cargos públicos (o Estado ou o governo) desempenhar um papel de mediação e regulação do processo de governação territorial, que, reconhecendo a sua incapacidade enquanto ator único, promove sinergias e partilha de recursos.

	Incompatível	**Complementar**	**Transicional**	**Instrumental**
Relação das redes de governança com a democracia representativa	As redes de governança desafiam a legitimidade das instituições eleitas.	As redes de governança fornecem novas linhas às instituições.	As redes de governança oferecem mais flexibilidade e eficácia.	As redes de governança fornecem meios para as instituições aumentarem a autoridade em face da complexidade social
Papel dos eleitos	Os políticos são decisivos e a sua autoridade não deve ser posta em causa	Tentam usar as redes de governança para promover envolvimento e aumentar a legitimidade, mas mantêm a sua autoridade.	Devem funcionar como mediadores, reguladores, porque são incapazes sozinhos.	Usam as redes de governança para exercer o controlo e realizar as políticas, reforçando a legitimação.

Quadro 6 – Relação entre as redes de governança e as instituições democráticas (Adaptado de Klijn e Skelcher, 2007)

3.5. A governança como processo social de regulação da ação coletiva

Outro dos aspetos centrais da governança associa-se à sua interpretação enquanto fenómeno/processo social de regulação de interdependências, de mobilização e organização da ação coletiva e de governação (dos territórios ou organizações) de forma eficaz e eficiente.

De um modo geral, as limitações e as debilidades do sistema de governo tradicional foram colocadas a descoberto pela multiplicação das formas de comunicação e interação entre os diferentes agentes com interesse no desenvolvimento de um determinado espaço e cada vez mais envolvidos na sua gestão. Por isso, para lá de questões ideológicas e de uma maior ou menor confiança no Estado, a governança parece resultar da necessidade de resolver problemas de uma forma mais eficaz, eficiente e democraticamente responsável, num contexto de crescente complexidade e fragmentação em que a inabilidade do governo e dos instrumentos do Estado para fazer face aos desafios e a constatação de que estes seriam melhor enfrentados e resolvidos através de uma atitude que considerasse os princípios de boa governança associados à abertura, participação, estratégia, responsabilidade e eficiência, se tornam evidentes (Narender, 2004).

A governança deve, então, ser "entendida não só como o mero governo da cidade mas como um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegure as escolhas coletivas e a sua concretização" (Rhodes, 1997, p. 103), ou seja, deve ser compreendida como "o processo através do qual os humanos regulam as suas interdependências no contexto de ambientes partilhados" (Feiock, 2004 p. 19). Este conjunto de ideias remete-nos para a classificação, porventura excessivamente simples, da governança como mecanismo de tomada de decisões em grupo para responder a problemas comuns (Carrington et al., 2008), referindo-se, por isso, à capacidade de criação de condições para a manutenção da lei e para a ação coletiva (Ewalt, 2001; Minnery, 2007).

Neste contexto, é importante sublinhar a noção de governança como fenómeno de mobilização da ação coletiva e de regulação de interdependências, compreendendo que a governança inclui todas as formas de ação coletiva centradas na esfera pública, desde as que são estruturadas por organismos governamentais formais às que são despoletadas por grupos autónomos ou movimentos sociais que resistem e desafiam os modelos de governação tradicionais (Healey, 2006a). A governança diz respeito à forma como os

governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e como se tomam as decisões (Graham et al., 2003).

Para Kooiman (2003, p. 172) a governança deve ser entendida como um fenómeno social no qual confluem e participam atores de natureza e origem distinta, sejam públicos ou privados; uma combinação de todo o tipo de atividades e estruturas de governo consideradas resposta às necessidades emergentes e como um governo interativo ou sociopolítico em que atores públicos e privados definem princípios e formulam ações para alcançar objetivos comuns. A regulação das dependências é orientada para o coletivo (Laquian, 2002), e inclui a articulação de uma visão comum de qualidade de vida; a inclusão dos cidadãos, grupos de interesse e atores nos processos eleitorais, administrativos e de elaboração de políticas (o que requer que os que governam considerem os desejos e necessidades dos diferentes grupos e cidadãos); a formulação, adoção, execução, monitorização e avaliação dos programas e projetos de governação (o que requer confiança nos que governam, através de um conjunto de regras e regulações) e a mobilização de recursos para atingir bons resultados e a resolução institucional (pelo diálogo) de conflitos e diferenças que possam existir.

Por outro lado, a governança reconhece a capacidade de realizar com sucesso e que essa capacidade não reside no poder ou autoridade do governo tradicional, uma vez que as antigas hierarquias são postas em causa e ao governo reserva-se um papel de coordenação, direção, integração e regulação (Stoker, 1998). Por isso, pressupõe-se uma distribuição mais equitativa do poder, do conhecimento e do bem-estar (para as pessoas, comunidades e cidades-região), defendendo-se que assim se poderão alcançar os objetivos de um desenvolvimento económico e social mais equilibrado e sustentável (OCDE, 2001; Sokol, 2004). Nesta linha, a governança prevê a incorporação e melhoria de um conjunto de normas e valores que se repercutem numa maior eficiência e eficácia dos sistemas de administração, produção e distribuição de bens e serviços públicos, em direitos individuais e processos de gestão adequados às relações entre cidadãos e autoridades públicas e numa melhor representação e controlo da autoridade.

3.6. A governança enquanto "percurso"

A governança é um processo dinâmico, bem ordenado e estruturado (mas simultaneamente flexível) de políticas colaborativas, que requer uma constante capacidade de aprendizagem e adaptabilidade dos atores envolvidos (Bock, 2006), estando mais relacionada com os processos de tomada de decisão do que com a essência

destas. Nesta linha de ideias, os princípios circulação de informação, negociação e articulação de atores, participação, flexibilidade, abertura e cruzamento de escalas na procura de soluções híbridas e inovadoras, e a variabilidade das relações e redes no tempo e no espaço, assumem-se como centrais (Ascher, 2001; Hohn e Neuer, 2000)

É neste contexto que se enquadra a noção de que a "governança não é um destino, mas um percurso" (Edgar et al., 2006, p. 4), uma vez que não diz respeito só a onde queremos chegar (resultados), mas também e sobretudo a quem vamos envolver nas decisões e que mecanismos serão utilizados para alcançar os objetivos propostos (Graham et al., 2003). Assim, a governança deve ser entendida enquanto modelo emergente que coloca a ênfase nos processos de elaboração, discussão e negociação e que difere dos modelos de governação tradicionais essencialmente pelos processos que utiliza e não tanto pelos efeitos ou resultados que produz (Ewalt, 2001; Stoker, 1998).

A governança assume como central o princípio da negociação, partindo-se da ideia de que os processos de construção do desenvolvimento são tão ou mais importantes que os produtos ou objetos finais, sejam eles de cariz económico, social ou outro. Isto, porque um projeto não pode ser avaliado apenas em função dos resultados, mas considerando todas as fases, designadamente aquelas em que os poderes públicos são chamados a negociar a melhor maneira de utilizar meios e recursos para contornar obstáculos e superar problemas que afetam a qualidade de vida de uma comunidade. Mais do que criar novas redes relacionais (ou fortalecer as existentes), a governança revela uma nova forma de organização da sociedade, nomeadamente na sua postura e interesse face ao desenvolvimento e na participação nos processos de tomada de decisão.

3.7. A governança enquanto integração

A governança desenvolve múltiplas e variadas formas de integração (figura 7) que podem ser classificadas em horizontal, vertical e setorial (Vigar, 2009). A integração horizontal manifesta-se essencialmente através do alinhamento de políticas, instituições e atores num dado território, configurando redes relacionais e promovendo interações constantes na partilha de objetivos e recursos. Considera o grande número de intervenções de que os territórios são recetores, despoletados por instituições diversas e a elevada probabilidade de conflito (efeitos perversos), fragmentação e sobreposição (desperdício) que daí advém, para promover formas de integração e articulação entre atores múltiplas e híbridas, capazes de potenciar a mobilização e a partilha da base de recursos (técnicos e financeiros), gerando assim ganhos de força e criatividade.

Desta capacidade de articulação entre o público, o privado e o setor voluntário resulta um fortalecimento das parcerias e da componente estratégica da governação que se traduz na convergência de objetivos, no fortalecimento de uma base flexível de confiança e no reforço do capital social. Estes processos têm especial atenção à necessidade de integrar as políticas públicas e torna-las mais "*citizen oriented*" (Vigar, 2009, p. 1572), constituindo uma governança mais efetiva e que acompanha o desenvolvimento e valorização do planeamento estratégico e colaborativo.

Se o ponto anterior diz respeito a trocas regulares e interativas entre atores independentes mas interdependentes entre si, bem como ao acesso e possibilidade de envolvimento de todos nos processos de tomada de decisão, a integração vertical refere-se às várias geografias e escalas em que a governança se pode construir (Swyngedouw, 2005). Com efeito, a governança manifesta-se no contexto de várias escalas geográficas (Lefèbvre, 2003 [1970]) e a integração vertical traduz-se na articulação entre diferentes estruturas de governo (supranacional, nacional, regional, sub-regional, local), promovendo o desenvolvimento de novas escalas (*rescaling*) para a distribuição de poderes e responsabilidades, com transferência de competências para novas instituições e uma descentralização e desconcentração da ação governativa.

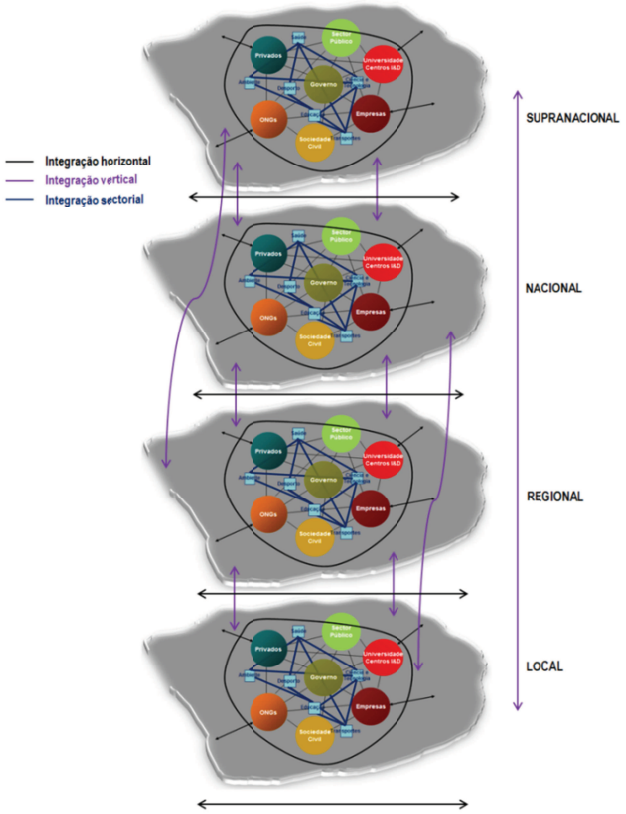


Figura 7 – Formas de integração e coordenação da governança

A integração setorial, por fim, diz respeito à articulação entre os diferentes campos de política (como transportes, economia, planeamento espacial e habitação), para a promoção de respostas integradas em detrimento de abordagens setoriais (problema a problema), valorizando princípios associados ao planeamento estratégico e colaborativo que assim aparecem intimamente relacionados com o modelo de governança.

3.8. A governança como participação e negociação

A ideia de que a governança reforça a legitimidade dos processos de governação através da participação, da negociação e do desenvolvimento de procedimentos mais consultivos é outro dos aspetos centrais deste novo modelo.

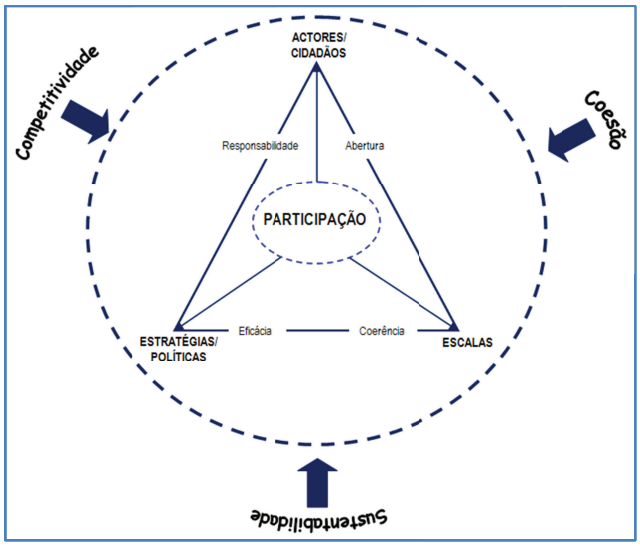
Tradicionalmente, o planeamento e governação do território estão fundados em princípios de representação e delegação (Ascher, 2008), sendo caracterizados por lógicas de domínio hierárquico. Através do voto, os cidadãos elegem alguém para defender as suas ideias e interesses e, simultaneamente, para "gerir" os seus anseios e expectativas de futuro. Durante o período temporal desse mandato, a generalidade da sociedade civil "descarta-se" do processo de planeamento e gestão territorial, manifestando-se (satisfeito ou insatisfeito) através do voto no próximo ato eleitoral.

Atualmente, este modelo tem-se mostrado (cada vez mais) insuficiente e ineficaz, comprovando a ideia anteriormente apresentada de que governar sociedades contemporâneas é um processo cada vez mais difícil e exigente (Stoker, 2000), o que, consequentemente acarreta também problemas associados à legitimação dos processos e das ações. Em primeiro lugar, porque vivemos períodos de grande complexidade, com uma multiplicidade de redes e agentes com diferentes características e interesses distintos, o que obriga os eleitos a considerar múltiplas visões e caminhos para um desenvolvimento inclusivo e promotor da qualidade de qualidade de vida. Em segundo lugar, porque a mudança acontece a ritmos cada vez mais rápidos, o que gera maior incerteza no futuro e diminui o tempo da confiança nos eleitos, o que os força a desenvolver estratégias mais proactivas. Por fim, porque a modernização da sociedade conduziu à procura e reivindicação de formas plurais e mais democráticas de planeamento e gestão territorial, abalando as formas de relacionamento tradicional entre o setor público e o privado.

Assim, a necessidade de legitimar os processos de gestão territorial e de conjugar atores e interesses distintos levou ao desenvolvimento de estratégias associadas ao envolvimento cívico e que privilegiam a participação e a partilha de responsabilidades,

traduzida em formas de ação coletiva e de coordenação de atores, grupos sociais e instituições, que procuram atingir objetivos coletivamente discutidos e definidos, apesar das divergências ou fragmentações que possam existir (Bagnasco e Le Galès, 2000). Neste contexto, a participação consolidou-se como um veículo fundamental na reforma das práticas democráticas e de gestão do território, num processo que não procura substituir a democracia dita representativa, mas complementá-la e aperfeiçoá-la (Ascher, 2008), contribuindo para uma maior legitimação dos processos de desenvolvimento através de novas metodologias de diálogo, concertação e contratualização.

A participação (figura 8) assume-se como elemento estruturador dos princípios e valores de governança, bem como dos princípios de desenvolvimento de base territorial, uma vez que se considera que os cidadãos são os melhores soldados da democracia e que se estiverem integrados e envolvidos, o seu conhecimento, sabedoria e empenho pode reforçar a legitimidade, justiça e eficácia das instituições burocráticas (Fung, 2006). O princípio da participação contribui assim para uma maior abertura dos processos, uma vez que todos os cidadãos, independentemente da sua condição, deverão ter acesso à informação e poder exprimir a sua opinião, influenciando as políticas setoriais ou integradas de desenvolvimento.



· dos a a 2003)

Em consequência, as estratégias desenvolvidas serão mais transparentes, justas e eficazes, porque tenderão a traduzir a multiplicidade de visões presentes, sendo que a eficácia da implementação de ações e projetos será tanto maior quanto maior for a responsabilização dos agentes envolvidos. Além disso, se a coordenação e participação de atores considerar as inter-relações temporais e espaciais que se estabelecem num território, será possível assegurar uma maior coerência das estratégias de desenvolvimento, gerando sinergias, redes de complementaridade e uma maior aproximação entre políticas e diferentes escalas territoriais.

Neste contexto, num processo de governança, a participação deve ser encarada como o horizonte, finalidade ou objetivo principal de um processo aberto a todos os atores e assente em hierarquias variáveis, moldado por princípios de negociação, parceria, concertação e coordenação de meios e ações (Souami, 1998).

Ao reconhecer a participação como um dos seus princípios fundamentais, a governança oferece a todos os atores a possibilidade de serem agentes da mudança, reforçando a sua identidade com o espaço de pertença (Garcia, 2006). Esta argumentação reforça a ideia, anteriormente apresentada, de que a governança é mais que governo, mais que administração pública, mais que modelo ou estrutura de governação, pois que se refere a um conjunto de instituições e atores que são desenhados desde o governo mas que o ultrapassam, desafiando as tradicionais noções formais de sistemas de governação. Neste encadeamento de ideias, a governança representa a capacidade de continuadamente envolver os vários setores da sociedade na gestão territorial, estando intimamente ligada ao conceito de democracia e ao papel central que os cidadãos devem desempenhar num processo efetivo de gestão (Edgar et al., 2006).

Neste sentido, a governança representa, acima de tudo, uma transformação das representações e formas de pensar a organização da sociedade, em especial no que diz respeito aos processos de tomada de decisão, onde os indivíduos apresentam um desejo de traduzir os seus interesses em ações coletivas e se manifestam disponíveis para participar em processos coletivos e participados. Assim, e atendendo à atenuação (*blurring*) das fronteiras e responsabilidades pela resposta às questões económicas e sociais, a governança permite uma maior legitimação do exercício do poder através do reforço da participação, das parcerias, da cultura de cooperação (Swyngedouw, 2005; Wassenhoven, 2008) e do desenvolvimento de procedimentos mais consultivos.

No entanto, o facto de se incorporarem atores não-governamentais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas coloca em causa alguns dos elementos que estão associados à natureza do governo tradicional, designadamente no (re)posicionamento dos princípios de autoridade, legitimidade e responsabilização, bem como na identificação de quem é responsável por eles (Minnery, 2007).

Neste quadro, a emergência da sociedade civil enquanto força política é vista como uma das alterações mais importantes dos últimos anos, contribuindo para a legitimação dos princípios de participação, responsabilidade e confiança pública (Laquian, 2002). Por outro lado, nesta sociedade heterogénea e complexa, a estratégia (vetor essencial da

governança) aumenta a sua relevância e implica a consideração da multiplicidade de visões presentes em cada território, com a complexidade e diversidade do quotidiano e os seus múltiplos espaços e temporalidades a requererem uma abordagem que considere a mobilização das várias identidades territoriais como recursos num processo coletivo de desenvolvimento. Neste sentido, a ação coletiva terá tanta mais capacidade de reforçar a governança e de legitimar o processo de desenvolvimento quanto mais capaz for de considerar as formas distintas de vivência, isto é o modo como cada indivíduo interpreta e "sente" o seu quotidiano (Healey, 2002), resultando daí a necessidade de envolver uma gama diversificada de atores na gestão do território, sem esquecer a importância da liderança.

Neste contexto, a governança assume que o exercício do poder tem de ser legitimado, devendo para isso estar em conformidade com as leis e de acordo com interesses partilhados, sendo também fundamental existir um amplo reconhecimento e validação das relações de poder por todos os envolvidos (Stoker, 1998). Por esta razão, a sociedade civil emerge como ator importante[32] e reforça a democraticidade através da participação nos processos de decisão. Com isto, a governança assume-se como modelo de tomada de decisão que coloca a ênfase no "consenso" e na participação (Garcia, 2006), sublinhando a responsabilização (*accountability*) para garantir que as políticas e procedimentos internos estão de acordo com a lei e refletem os interesses dos agentes envolvidos. Em suma, a governança concorre para a legitimação e aperfeiçoamento dos processos democráticos, o que de acordo com Bang (2004) pode ser enunciado por um conjunto de ações:

- Resolução concreta dos conflitos, com diálogo e compreensão da natureza dos problemas;
- Legitimação através do diálogo e contacto próximo, que possa promover a participação e a partilha de responsabilidades;
- Criação de um programa de ação com base no diálogo e na promoção dos valores comuns, sem imposições das estruturas *top*;
- Desenvolvimento de novos métodos de comunicação e informação que não se destinem apenas à transmissão de ideias, mas a criar mecanismos de aprendizagem multidirecionais;

[32] Essencial para promover a inclusão/integração; promover a capacidade de resposta e gestão territorial; reforçar a responsabilização pública; facilitar lideranças fortes e transparentes; e para fomentar a regulação e mediação pacífica dos conflitos (Garcia, 2006).

- Seleção e implementação de projetos eticamente responsáveis, considerando as propostas de todos os atores e optando pelos que melhor se adequam aos valores e interesses dos cidadãos;
- Manutenção do contacto/parceria durante todo o processo, assegurando a conclusão de todas as ações.

3.9. A governança enquanto processo com diferentes níveis de apropriação e formas de estruturação

A governança prevê diferentes níveis de apropriação e formas de estruturação. De acordo com Vigar (2009) a governança tem quatro dimensões importantes, designadamente: a articulação de estratégias e políticas; a reestruturação política e dos modelos de governação e a articulação de projetos e ações e a cooperação entre atores. A natureza destas dimensões reforça a importância das formas de cooperação horizontal, vertical e setorial. No entanto, alguns autores introduzem outras dimensões de análise, designadamente as dimensões em que a governança se manifesta, o grau de apropriação dos seus princípios pela sociedade e pelos territórios (Coaffee e Healey, 2003) e as formas de estruturação das redes (Feldman e Khademian, 2002).

Em relação às variadas situações em que a governança se manifesta e aos diferentes graus de apropriação dos seus princípios, identificam-se três situações distintas: episódios específicos; processos de governança e mobilização do poder da comunidade (*mobilization of bias*) e cultura de governança. Na prática, estas três configurações identificam até que ponto o modelo da governança se encontra integrado no sistema de governação de um determinado território (quadro 7).

Os episódios específicos dizem respeito a práticas esporádicas, geralmente associadas a um acontecimento especial, à realização de um investimento concreto, ou à elaboração de um instrumento de planeamento. Durante este processo (temporalmente delimitado), procura-se associar e envolver os atores-chave do território, articulando os seus interesses e recursos e dividindo responsabilidades. A intervenção processa-se num ou mais campos institucionais, específicos da oportunidade, e resulta na publicação de um relatório, comunicação ou programa de ação, que poderá ser implementado em comum, mas que após o seu término leva ao desaparecimento da rede de governança.

Um segundo modelo prende-se com a configuração de processos de governança que são capazes de envolver e mobilizar uma corrente da sociedade civil que influencie de

forma efetiva o planeamento e a agenda política da gestão dos territórios. Ao contrário da configuração anterior não está delimitado temporalmente, nem se circunscreve a uma oportunidade específica, implica a existência de redes, com fortes ligações entre os diferentes atores, selecionados de forma inclusiva e abrangente. São processos que se orientam para a resolução de problemas e conflitos comuns e que definem um conjunto de práticas transparentes, simples e diversificadas que configuram um guião de ação coletiva para a gestão territorial quotidiana e que pretende influenciar toda a estratégia de governação.

O terceiro estádio identifica todos os territórios em que a evolução dos modelos de governo tradicionais para a governança se fez de forma completa e eficaz, permitindo a plena "territorialização" deste novo paradigma e a criação de uma cultura de governança, onde todos as proposições anteriormente apresentadas são cumpridas, integrando uma multiplicidade de valores e interesses e definindo formas variadas, híbridas e flexíveis de ação coletiva.

Configuração	Dimensões
Episódios específicos	Atores: atores-chave, posições, papéis, estratégias, interesses. Áreas: campos institucionais específicos. Práticas (interativas): relatórios, comunicações.
Processos de governança e mobilização da comunidade	Redes e coligações: fortes ligações com os residentes em várias situações; ligações aos campos de ação e redes principais. Processos de seleção de atores: seleção inclusiva de quem participa; múltiplas vozes envolvidas. Discursos: problemas, questões de conflito, soluções, interesse, etc.; forte ênfase na vida do quotidiano; ênfase em várias experiências; engloba os conflitos/problemas nas prioridades; aposta nos recursos do conhecimento. Práticas: rotinas e guiões de ação; são acessíveis, diversificadas, facilitadoras, transparentes e sinceras.
Cultura de Governança	Variedade de modos de governança aceites. Variedade de valores culturais integrados. Estruturas formais e informais para discursos e práticas políticas.

Quadro 7 – Configurações e dimensões da governança (Adaptado de Coaffee e Healey, 2006a)

Estas diferentes configurações de governança associam-se também a duas formas de organização distintas (quadro 8): estruturas com um agente principal e estruturas relacionais (Feldman e Khademian, 2002). As primeiras representam uma ténue evolução dos modelos de governação tradicional e estão muito associadas a episódios específicos, em que a governança surge quase como "obrigação". São os governos e os

seus representantes que configuram uma organização em rede dos diferentes atores presentes no território, procurando manter a sua autoridade e controlar ou condicionar o desempenho das diferentes instituições através de um conjunto de regras, relativamente rígidas, que definem e regulem as hierarquias e interações na rede. Estas estruturas de governança mantêm a soberania do Estado, mas procuram legitimá-la através do envolvimento de um conjunto alargado de atores que, no entanto, não se sentem responsabilizados e continuam a avaliar o desempenho dos eleitos através dos resultados que as suas políticas, que ajudam a implementar, produzem.

	A: Estruturas com um agente principal	**B: Estruturas relacionais**
Fontes que influenciam a governança	Singulares – são os políticos que criam as estruturas de governança	Múltiplas – através de interações entre pessoas, grupos, etc.
Direção de influência nas estruturas de governança e nas ações de gestão pública	Lineares, hierárquicas e *top-down*: os políticos condicionam as ações dos gestores públicos e outros atores	Recíprocas – atores influenciam as relações que constituem as estruturas de governança
Potencial para alterações nas estruturas de governança	Relativamente estáticas – as alterações são feitas pelo ator principal	Relativamente dinâmicas – são criadas oportunidades para diferentes ações e interações
Para que criam *accountability* as estruturas de governança	Para os resultados	Para os resultados e processos democráticos
Como se alcança a democracia	Os políticos são responsabilizados pelo eleitorado e controlam as ações dos gestores públicos	Tornando visíveis e avaliando constantemente as relações através das quais se faz a política

Quadro 8 – Formas de estruturação das redes de governança (Adaptado de Feldman e Khademian, 2002)

As estruturas relacionais são aquelas em que a essência dos princípios da governança se manifesta. Pressupõem uma organização voluntária em rede, com múltiplas interações entre indivíduos e instituições e um relacionamento flexível e dinâmico, que procura promover práticas de cooperação e partilha de responsabilidades, bem como obter resultados que servem os interesses de todos. Este conjunto de relações e interações caracterizam-se pela transparência e reforço da confiança nos organismos públicos. Estas estruturas privilegiam o desenvolvimento de modelos de empreendedorismo[33] e abordagens participativas[34], ao contrário das estruturas com um

[33] Na medida em que procura consensos através de processos de alianças *ad-hoc* entre atores chave.

agente principal que privilegiam abordagens por critério, baseando-se nas medidas políticas e convertendo os interesses dos cidadãos em critérios técnicos.

4. Síntese

Em síntese, com base nestas proposições, parece seguro afirmar que estamos perante um novo quadro conceptual e metodológico, em que a governança emerge como conceito e objetivo atrativo e inovador, associado a novas formas de interação entre atores, em que indivíduos e instituições se ajudam uns aos outros na procura de soluções para problemas de base espacial que partilham e para os quais as tradicionais formas de governação não dão a resposta mais eficaz.

Assim, a governança pode ser vista como um processo flexível, híbrido e multifacetado de regulação e governação dos territórios, baseado numa organização em rede da ação coletiva e dos diferentes grupos de atores. A governança implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação, de estruturas e atividades menos hierárquicas e burocratizadas (Jessop, 2000; Peters, 2002), de um conjunto de regras e normas reguladoras da ação coletiva amplamente reconhecidas e de mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitam responder coletivamente e de forma eficaz a problemas comuns, através de parcerias, da cooperação e de um eficiente uso dos meios e recursos disponíveis. De uma forma mais sintética, poder-se-á dizer que a governança representa todos os processos de governação territorial que resolvem os problemas de forma eficaz através da mobilização e organização em rede da ação coletiva.

No entanto, devemos ter presente que, pela sua natureza social e territorial, a governança adapta-se ou resulta de um determinado contexto, pelo que o principal desafio reside na capacidade de unir as diferentes realidades sociais e transformá-las em sinergia e ação. Por isto, não é possível, nem desejável, criar uma receita de governança. Também por isto, devemos aceitar que este novo modelo de governação encarna um conjunto de problemas que, apesar da flexibilidade e abertura dos novos mecanismos, pode levar ao falhanço da ação coletiva (Stoker, 1998). Estes prendem-se essencialmente com a distância entre os modelos normativos do governo (que se

[34] Mais sistemáticas, abertas a todos os membros e procurando integrar os seus valores e conhecimentos, valorizando o debate e a construção de direitos.

mantêm) e a nova realidade complexa da governança; com os perigosos jogos e relações (dependências) do poder e com as dificuldades de responsabilização no contexto de redes autónomas e independentes, em que a "prestação de contas" pela ação coletiva (e pelos erros cometidos em especial) tende a cair no vazio ou a ser empurrada para o "governo", o que acende e exacerba os debates em torno da governança e da boa governança.

Isto resulta na consolidação de um paradigma – o da governança – cuja indiscutível relevância nos permite esquecer a dificuldade de precisão e, por outro lado, que as expectativas de melhor cooperação, participação e ação coletiva, encarnam também os riscos e os perigos da demissão pública, da desresponsabilização e do recuo da democracia local. Portanto, entre "inevitabilidade" do novo tempo e exigência da sociedade, a governança é, naturalmente, um sistema imperfeito, donde a inexistência de garantias de sucesso e a presença dos riscos de todos os sistemas sociopolíticos.

CAPÍTULO II

PLANEAMENTO, GESTÃO TERRITORIAL E GOVERNANÇA: TRANSIÇÃO PARA UMA ABORDAGEM INTEGRADA, SISTÉMICA, COLABORATIVA E ESTRATÉGICA AO DESENVOLVIMENTO URBANO

1. A reinterpretação território e a reinvenção do planeamento territorial

Atualmente tudo muda muito rapidamente, o que faz com que muitas vezes não tenhamos a verdadeira noção sobre a forma como as coisas (objetos, modos de trabalho, relações, espaços) se transformaram e nos colocam perante uma nova modernidade – geralmente caracterizada por um maior individualismo, racionalização e diferenciação social – baseada na economia do conhecimento e numa participação real de indivíduos plurais e com múltiplas pertenças em campos sociais cada vez mais distintos.

Figura 9 – Características das sociedades e territórios modernos (adaptado de Ascher, 2002)

Esta nova sociedade, que Ascher (2002) designa como de "hipertexto" (figura 9) exige novas respostas no campo do projeto político, com renovação dos modelos e conceitos de fazer política e planeamento, no quadro de uma democracia mais reflexiva, complexa e capaz de compreender a diversidade de comportamentos, ações e interesses de todos os indivíduos. Nesse sentido, tem-se assistido à adoção de diferentes formas de promoção de processos coletivos de debate, negociação, conflito e/ou partilha de responsabilidades, ainda que necessariamente imperfeitas.

Além da sociedade, também o território conheceu, nas últimas décadas, importantes transformações, não apenas físicas, mas também conceptuais, com especial impacto nas atividades produtivas, na função residencial, nos recursos naturais e ambientais, nas

identidades e nos agentes e cidadãos (*stakeholders*) que intervêm e são afetados por todos os processos que aí se desenvolvem. Uma progressiva evolução do conceito de território – desamarrando-o das lógicas redutoras do espaço físico ou geográfico onde o Homem habita ou as atividades se localizam – para uma realidade mais ampla que conjuga espaço físico com espaço administrativo, económico, social e percetivo (Ferreira, 2007) está associada a uma crescente valorização da importância da qualidade de vida das populações, numa lógica de sustentabilidade e harmonização entre o progresso económico, a justiça social (Harvey, 2009), a justiça espacial (Soja, 2010) e o equilíbrio ecológico, o que motivou, como vimos, a ascensão de correntes e paradigmas tendencialmente descentralizadores e territorializados.

A reinterpretação do território consiste essencialmente na passagem de um entendimento de território como espaço estático para uma noção de território como contexto ativo e dinâmico (Cox, 1997; Dematteis, 2001), constituindo-se como um ator do processo de desenvolvimento, no qual as formas e limites se apresentam variáveis em função dos temas em questão.

No âmbito destas transformações, o desenvolvimento tornou-se um processo cada vez mais territorializado e dependente da ação e intervenção das variadas instâncias e agentes, os quais, independentemente da forma de governação e organização dos territórios e das sociedades, procuraram aprofundar e aprimorar as formas de planear e projetar o futuro dos espaços. É neste contexto que se opera uma revolução no campo do planeamento – acompanhando a emergência da sociedade do conhecimento e novos paradigmas e conceitos de gestão territorial – multiplicando-se as formas, os instrumentos e os procedimentos de planear e intervir no território, em associação a um conjunto de processos e conceitos aliados a objetivos de desenvolvimento, ordenamento do território, reconfiguração das relações escalares e ligação entre planeamento e governança.

1.1. Questões de desenvolvimento

O primeiro conjunto de questões a considerar prende-se com as múltiplas formas e dimensões do desenvolvimento, conceito associado a sistemas complexos, relacionados com os valores e preferências dos indivíduos, com as necessidades e anseios das sociedades, com um conjunto de componentes económicas, tecnológicas, sociais, políticas e ambientais e um leque de agentes com interesses específicos e natureza diversa: pública (entidades e organizações internacionais, estados e suas instituições,

poderes públicos regionais e locais), privada (empresas e suas organizações, famílias, indivíduos e suas organizações), mista (parcerias e associações entre agentes públicos e privados) e representantes do terceiro setor, ou associações não-governamentais.

Década	Principais abordagens e paradigmas de desenvolvimento
1950s	Teorias de modernização: todos os países deviam seguir o modelo europeu Teorias estruturalistas: os países do Sul precisavam de limitar a interação com a economia global para poder ocorrer crescimento económico interno
1960s	Teorias de modernização Teorias da dependência: os países do Sul eram pobres por causa da exploração dos países do Norte
1970s	Teorias da dependência Abordagem às necessidades básicas: a atenção do governo e das políticas assistencialistas deve centrar-se na resposta às necessidades básicas da população mundial mais pobre Teorias neo-Malthusianas: é essencial controlar o crescimento económico, a utilização dos recursos e o crescimento da população, para evitar desastres económicos e ecológicos Mulheres e desenvolvimento: é muito importante o reconhecimento das formas como o desenvolvimento provoca diferentes efeitos nos homens e nas mulheres
1980s	Neoliberalismo, com ênfase no mercado: os governos deviam abandonar um envolvimento direto nas atividades económicas Abordagens de base: realça-se a importância do contexto local e do conhecimento dos residentes Desenvolvimento sustentável: o centro deve estar no objetivo de equilibrar as necessidades das gerações atuais com as preocupações ambientais e outras das populações futuras Género e desenvolvimento: deve haver grande preocupação com as formas como o género está implicado no desenvolvimento
1990s	Neoliberalismo Pós-desenvolvimento: o desenvolvimento pode representar uma forma de colonialismo e euro-centrismo, o que deve ser desafiado desde as suas bases. Desenvolvimento sustentável Cultura e desenvolvimento: reconhece-se uma crescente preocupação com a forma como os diferentes grupos sociais e culturais são afetados pelos processos de desenvolvimento
2000s	Neoliberalismo, com compromisso crescente com os conceitos de globalização Desenvolvimento sustentável Pós-desenvolvimento Abordagens de base.

Quadro 9 – Principais abordagens e paradigmas de desenvolvimento (Adaptado de Willis, 2005)

Ainda que analisando e compreendendo as principais abordagens que marcaram as últimas décadas (quadro 9), é muito difícil, ou mesmo impossível apresentar uma definição única ou consensual do que é o desenvolvimento, uma vez que existem muitas teorias sobre e posições face ao desenvolvimento, qualquer que seja a sua sistematização.

Uma das abordagens mais frequentes passa pelo entendimento de desenvolvimento em associação ao conceito de modernidade, o que engloba aspetos físicos e económicos relacionados com a industrialização, a urbanização e o aumento do uso da tecnologia em todos os setores de atividade económica. É também frequente o desenvolvimento ser visto como um processo económico, numa abordagem muito próxima da anterior, mas com uma maior ênfase nas questões do crescimento e competitividade. Finalmente, há abordagens em que ganha mais força o conceito de desenvolvimento humano, calculado e medido por índices mais integradores e complexos que vão muito além dos aspetos económicos, mas de medição bastante complexa e difícil, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de comparação espacial e temporal.

As diferentes teorias e definições de desenvolvimento estão, geralmente, associadas às diferentes abordagens políticas de planeamento e gestão territorial, bem como ao leque alargado de atores que está ou não envolvido nesses processos (quadro10).

Ator	Funções
Indivíduos	Dependendo do rendimento, classe social, género, raça, idade e outras variáveis sociais pode ter um grande leque de escolha ou ser deixado com um campo de ação reduzido
Agregados	Grupo de pessoas que vivem em conjunto, independentemente de serem ou não família, e que podem atuar como uma unidade para assegurar que as suas necessidades básicas são salvaguardadas.
Comunidade	Grupo de pessoas com interesses comuns num determinado domínio, o qual resulta geralmente de localizações territoriais comuns ou de uma identidade social partilhada.
Governo	Opera em diferentes escalas e é essencial para configurar o quadro económico. Pode optar uma atitude mais intervencionista ou regulatória.
Organizações Não-Governamentais	Organizações que não são geridas pelo governo nem por empresas privadas com fins lucrativos. A sua escala é muito variável e podem ser um importante braço da comunidade na luta por melhores serviços ou no desenvolvimento de novas oportunidades.
Companhias privadas	Representam as forças do mercado e apresentam uma escala e capacidade de intervenção muito variável.
Organizações multilaterais	Organizações mundiais como o Fundo Monetário Internacional ou as Nações Unidas. Definem agendas globais ou o quadro de intervenção mundial em temas específicos.

Quadro 10 – Atores do desenvolvimento (Adaptado de Willis, 2005)

O grupo de atores de desenvolvimento tem uma natureza muito diversificada e um campo de intervenção que varia em função das suas características e do paradigma dominante no planeamento e gestão do território. Estes podem ser diferenciados de várias formas, sendo certo que, tal como Willis (2005) sugere, cada vez menos a simples oposição público-privado, por muito importante que continue a ser, consegue captar a riqueza de diferenças onde não apenas conta a condição de cada pessoa e instituição, como a forma como se agrupa e pode constituem um agente dotado de objetivos comuns.

Destas várias abordagens, bem como das várias conferências internacionais realizadas durante os últimos anos do século XX, resultou o estabelecimento de oito objetivos de desenvolvimento, cada um com várias metas e indicadores. Estes indicadores viriam a ser reconhecidos pelas Nações Unidas em 2000 como os objetivos de Desenvolvimento do Milénio (quadro 11), os quais têm orientado (de forma mais ou menos parcial e de acordo com soluções muito diversas e de intensidade variável) o planeamento e gestão do território ao longo dos últimos anos.

- Erradicar a fome e a pobreza extrema
- Atingir a educação primária universal
- Promover a igualdade de género e capacitar as mulheres
- Reduzir a mortalidade infantil
- Melhorar a saúde maternal
- Combater a SIDA, malária e outras doenças
- Assegurar a sustentabilidade ambiental
- Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

Quadro 11 – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

As abordagens ao desenvolvimento dos territórios e as estratégias adotadas para alcançar os "Objetivos de Desenvolvimento do Milénio" estão fortemente associadas ao planeamento dos territórios. Com efeito, o planeamento territorial assume-se como fundamental para promover uma correta orientação do desenvolvimento territorial, designadamente através da coordenação dos impactos espaciais de decisões e políticas de natureza setorial ou integrada. Esta constatação é especialmente importante nos espaços urbanos, reconhecido que é o seu papel enquanto motores e núcleos estruturadores do desenvolvimento a uma escala mais alargada.

Assim, assume-se como especialmente importante para a compreensão e abordagem às questões do desenvolvimento as ações e práticas de planeamento territorial, designadamente no contexto do urbanismo, desenvolvidas por cada um dos espaços. O urbanismo diz respeito aos processos de mudança e transformação das cidades e a todos os métodos e instrumentos de planeamento que lhe estão associados. Trata-se de um conceito de origem francesa que inclui um objeto de estudo muito alargado, que Cowan (2005, p. 431) nos diz ser "tão vasto como a história e tão profundo como a imaginação humana", mas onde é possível identificar alguns dos principais conceitos e preocupações que concorrem para o desenvolvimento dos territórios, os quais se prendem com:

- A promoção da amenidade, da justiça social, da sustentabilidade e de boas cidades através do ordenamento do território e de processos de regeneração urbana;
- A promoção da qualidade ambiental das cidades através de projetos de regeneração, renovação ou reabilitação urbana;
- O planeamento e gestão das transformações urbanas, designadamente através de intervenções nos domínios económico, físico e social, mas também no desenho e arquitetura urbana;
- A promoção do desenvolvimento urbano sustentável e de um conjunto de princípios relativos à forma e apropriação do espaço;
- A criação de comunidades sustentáveis;
- A capacitação, qualificação e participação das comunidades locais, envolvendo-os no processo de ordenamento e administração espacial;
- A valorização das especificidades sociais e culturais de cada espaço e o reforço das identidades locais;
- A criação de espaços funcionais, atrativos e sustentáveis.

1.2. O planeamento ao serviço do ordenamento do território

O planeamento é muitas vezes apresentado como uma condição obrigatória para a concretização dos objetivos de ordenamento do território e desenvolvimento sustentável, uma vez que engloba um conjunto de mecanismos e instrumentos que permitem programar temporal e espacialmente as intervenções sobre o território. Nesta linha de ideias, a evolução das lógicas e princípios de planeamento do território encontra-se,

também, fortemente associada à construção conceptual do "ordenamento do território", conceito frequentemente entendido como agrupando todas as temáticas que dizem respeito à evolução, planeamento e gestão da organização do território.

Apresentado por Gaspar (1996, p. 6) como "a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspetiva de desenvolvimento" e pelo Dicionário de Geografia (Baud et al., 1999, p.262) como "a vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional" que "pressupõe por um lado, uma perceção e uma conceção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospetiva", o ordenamento do território é atualmente entendido como uma política pública (Alves, 2001; Ferrão 2011), dimensão intrínseca à proposta da Carta Europeia do Ordenamento do Território (CE, 1988, p.9) que já na década de 1980 o reconhece como "a expressão espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade".

A construção conceptual do ordenamento do território marca uma evolução das lógicas do planeamento do território, que se estendem do planeamento do uso do solo – associado à regulação da ocupação do solo e dos processos de desenvolvimento através do estabelecimento de áreas de proteção e de um conjunto de critérios de avaliação – ao conceito de *spatial planning*, procurando orientar todo o processo de desenvolvimento através da integração e coordenação das políticas setoriais (como a saúde ou a educação por exemplo) e da gestão das relações que se estabelecem entre elas (Cowan, 2005). Nesta linha de ideias, o ordenamento do território passa a incluir um planeamento mais abrangente, onde se incluiu todo o conjunto de ações que influencia a localização das atividades e o planeamento do território a diferentes escalas (do urbano ao global) e não apenas as diferentes tipologias de ocupação do solo.

É neste contexto que o objeto do ordenamento do território passa a centrar-se na melhoria da qualidade das decisões no domínio das políticas públicas, designadamente em contextos cada vez mais complexos, com maior diversidade de valores e interesses e com uma crescente descrença dos cidadãos nas instituições. A introdução dos princípios do *spatial planning*, bem como do *aménagement du territoire* [35] leva a que o ordenamento do território deixe de ser um sinónimo de planos elaborados pela administração pública para passar a ser entendido como um modelo de governança

[35] O conceito francês diz respeito à atividade de ordenar, num determinado espaço e através de uma visão prospetiva, os homens e as suas atividades, os equipamentos e os meios de comunicação que podem utilizar, considerando os constrangimentos naturais, humanos e económicos que se podem colocar (Merlin e Choay, 2009).

territorial, em que os planos são apenas um dos instrumentos de um processo de planeamento iterativo, caracterizado por processos de decisão partilhados e colaborativos (Hajer et al., 2010).

Esta conceção do ordenamento do território enquanto política pública ou modelo de governação territorial – apesar de envolto numa grande variabilidade de conteúdos, designações e bases político-administrativa de aplicação[36] - incorpora um conjunto de valores e princípios (quadro 12) que assumem a necessidade de desenvolver intervenções equilibradas e participadas, orientadas para o interesse coletivo e procurando essencialmente o desenvolvimento sustentável do território, assumindo como central o homem e o seu bem-estar, bem como a interação com o meio envolvente, procurando criar condições favoráveis a um quadro e uma qualidade de vida num ambiente organizado à escala humana.

Valores	**Princípios do Conselho da Europa / Nações Unidas**
Difundidos internacionalmente ao longo das últimas décadas: – Justiça social – Igualdade – Equidade – Interesse público – Liberdade e responsabilidade – Legalidade e do direito – Sustentabilidade – Equilíbrio – Solidariedade	Princípios propostos pelo Conselho da Europa (1988, p.10) – "Democrático: deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos; – Integrado: deve assegurar a coordenação das diferentes políticas setoriais e a sua integração numa abordagem global; – Funcional: deve ter em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, cultura e interesses comuns que, por vezes, ultrapassam fronteiras administrativas e territoriais, assim como a organização administrativa dos diferentes países. – Prospetivo: deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos

[36] Apesar de unida quase sempre por uma preocupação central com o desenvolvimento do território e equilíbrio da sua estrutura (que traduz o essencial do conceito em países como Espanha ou Portugal), em alguns países o ordenamento do território é um conceito lato que envolve também aspetos relacionados com o planeamento da estrutura territorial, do uso do solo e do urbanismo (abordagem francófona do *aménagement du territoire*), preocupações relacionadas com a coordenação das políticas e ações com impacto territorial (abordagem germânica do *ramordnung*), ou fortes ligações ao planeamento (exemplo holandês do *ruimteljike ordenning*). Noutros países, como o Reino Unido e os Estados Unidos da América o conceito não tem especial sentido, já que o *urban and regional planning* ou o *town and country planning* designam as questões de estrutura e desenvolvimento territorial, ficando o tema do desenvolvimento urbano e afetação do solo associados ao *land use planning*.

– Descentralização, autonomia administrativa e subsidiariedade – Participação e responsabilidade partilhada – Coordenação, concertação, contratualização e parceria	fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais." Princípios propostos pelas Nações Unidas (2008, pp. 11,12) – Democracia: uma vez que só haverá bom planeamento (e ordenamento do território) se houver uma boa governação, o que implica legitimar todos os atos e decisões através de procedimentos democráticos e inclusivos. – Subsidiariedade: os processos de tomada de decisão devem considerar as necessidades locais, embora devam ocorrer em diferentes escalas de poder, consoante a natureza da decisão a tomar. – Participação: as possibilidades de envolvimento da população e atores locais devem alargar-se para além dos tradicionais mecanismos e processos democráticos, uma vez que dessa forma se reforçará a legitimidade das decisões e o efeito dos processos. – Integração: considerando a articulação setorial e geográfica (escalar) como essencial para reduzir os custos e efeitos da não coordenação das políticas e para aumentar a coerência do planeamento do território. – Proporcionalidade: os projetos e ações a desenvolver devem ser proporcionais aos objetivos programados, privilegiando mecanismos flexíveis e capazes de serem adaptados aos novos desafios económicos, políticos e sociais. – Precaução: considerando os grandes desafios que se colocam à escala global (designadamente os ambientais), procurando adaptar as soluções propostas às orientações globais e não colocar os interesses de desenvolvimento local à frente dos objetivos globais.

Quadro 12 – Valores e princípios do ordenamento do território

Neste sentido, o ordenamento do território assume-se como uma forma ou um instrumento de meta-governança (Jessop, 2000) que se realiza através da coordenação

de diferentes preocupações políticas no contexto de uma agenda territorial e envolve obrigatoriamente vários níveis de integração (entre campos de atuação política, atores e estratégias).

Em suma, os princípios e o quadro teórico e metodológico do ordenamento do território assumem a necessidade de uma gestão racional dos recursos naturais e do ambiente (feita com base numa distribuição adequada[37] das populações e das atividades), capaz de promover a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar das populações (coesão económica e social), de valorizar o património natural e cultural, desenvolver atividades económicas, sociais e culturais variadas e, simultaneamente, revitalizar, reabilitar e regenerar os territórios urbanos e rurais. O ordenamento do território tem como finalidades a coordenação da atividade administrativa, a territorialização das diversas políticas setoriais e a prossecução do equilíbrio regional e a proteção do ambiente (Lacaze, 1998), baseando-se num carácter voluntarista de correção dos desequilíbrios inter-regionais e numa lógica prospetiva de reflexão sobre o futuro que procure de uma forma exequível e realista as melhores soluções para influenciar as evoluções no sentido de atingir os objetivos entendidos como mais adequados social e territorialmente.

1.3. Reconfiguração das relações escalares e relação entre planeamento e governança.

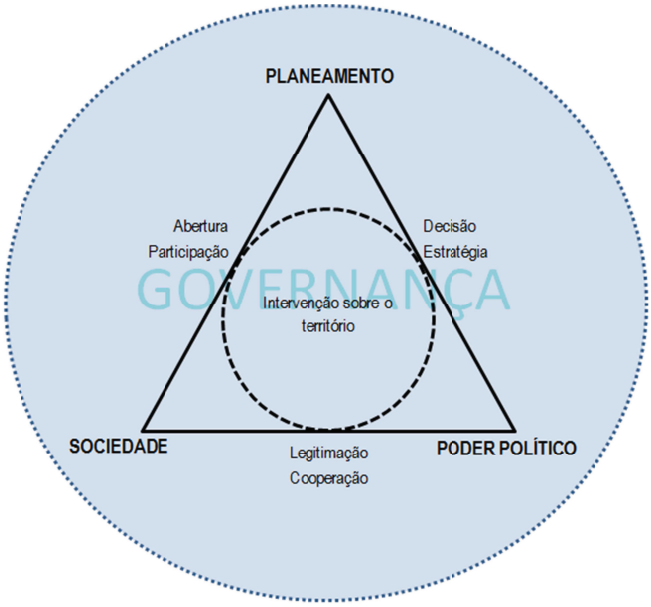
As transformações da escala geográfica[38], a forma como a produção de escala[39] está associada à produção do espaço (em especial o urbano) e a relação entre as abordagens mais recentes ao planeamento e as formas emergentes de governança (que vimos no capítulo I) têm motivado interesse nos últimos anos (Nielsen e Simonsen, 2003; Perkmann, 2007). Nesta linha, considera-se que a evolução e transformação dos modelos e princípios de planeamento surgem fortemente associadas à reorganização

[37] Considerando-se como distribuição adequada a localização de pessoas e atividades que seja capaz de gerar equidade e sustentabilidade dos territórios e não uma lógica de distribuição matemática e equitativa da população sobre o território.

[38] O debate recente sobre o "*rescaling*" salientou as implicações das alterações escalares nas populações e forças sociais e permitiu a construção de um quadro conceptual assente em três ideias fundamentais: a escala geográfica não é natural nem fixa, mas é construída socialmente e está implicada na constituição de processos económicos, sociais e políticos (Delaney e Leitner, 1997, p. 93); a construção escalar é um processo material e representacional que resulta das atividades políticas, económicas e sociais; a construção da escala é muitas vezes contraditória e contestada, sendo despoletada por processos de conflito social.

[39] Brenner e Theodore (2002) propõem um significado plural de escala associando-o à ideia de "política do espaço" e definindo-a como a reconfiguração de hierarquias no contexto de várias escalas geográficas (e não de apenas uma) e as implicações que daí advêm para as questões organizacionais e de governança.

escalar promovida pelas políticas públicas (Deas e Giordano, 2003) e ao progressivo fortalecimento de novos modelos e princípios de governação territorial, o que surge muitas vezes aliado à redescoberta do regionalismo e do potencial económico das regiões.



Com efeito – e em especial no caso europeu e das áreas mais antigas das maiores cidades – é de certa forma consensual que os problemas de índole social e económica com que a generalidade dos países se debate, relacionados com o decréscimo da qualidade de vida em áreas urbanas mais antigas, designadamente no que concerne à qualidade do parque habitacional, à deterioração do espaço público e à abundância de problemas sociais (Murie et al., 2003) originados pelas pressões competitivas da globalização, glocalização e pelo recuo do Estado Providência, fazem com que estes espaços não possam ser vistos e intervencionados apenas como áreas problemáticas no seu ambiente físico, mas essencialmente como espaços sensíveis do ponto de vista económico e social, o que exige modelos e instrumentos de planeamento inovadores e mais integrados (Van Marissing et al., 2006) e novas configurações e interações espaciais.

Nesta linha de ideias, o planeamento e a administração do território, vistos no quadro da governança, passam a ser entendidos de uma forma muito alargada, como envolvendo um amplo conjunto de práticas (de planeamento e gestão), atividades (públicas, privadas e de terceiro setor, em regra com forte ligação e interdependência), atores (de natureza diversa) e bases territoriais que se orientam para a procura de consensos alargados e definição de estratégias que podem ter, ou não, fins lucrativos.

Neste contexto, a transformação das formas organizacionais que suportam o exercício do poder de governação – que têm vindo a tornar-se cada vez mais fragmentadas e fluidas e a fazer com que os governos se tornem apenas num dos vários agentes envolvidos no processo de tomada de decisão, de construção de políticas e de possibilitação do acesso a recursos e oportunidades (Jessop, 1995; McGuirk, 2000) –

está intimamente associada a modelos e práticas de planeamento mais atentos à integração de objetivos sociais, económicos, ambientais e de democratização dos processos (Brownill e Carpenter, 2009), nos quais os processos participados, em linha com os valores da boa governança, se assumem como centrais (Harwood e Zapata, 2006; Raco et al., 2006).

Em consequência, verifica-se uma progressiva descentralização de competências de elaboração e implementação de políticas[40], o que resulta em acordos políticos que englobam uma governança multinível (Jessop, 2006; McAreavey, 2009), com um novo modelo de planeamento (em que o conceito de participação é central) que se distancia das abordagens institucionais tradicionalmente estáveis e evolui para formas mais fluidas e instáveis de planear e gerir em rede.

É nesta base conceptual e metodológica de mudança que também se enquadram os movimentos de reestruturação da escala e do âmbito do planeamento que a generalidade dos países europeus viveu nos últimos anos, designadamente com a redefinição e reconfiguração do planeamento de uso do solo (*land-use*) como ordenamento do território (incorporando os princípios do *spatial planning*), assumindo uma forte ligação a atividades como o crescimento económico, a inclusão social e o bem-estar (os quais se associam também aos princípios de governança), o que é visto como forma de melhor superar as dificuldades de articulação de objetivos de política antagónicos (que por vezes competem entre si) e de promover processos de participação.

Passa a dominar a ideia de que "seja em que escala for, as estratégias de planeamento e ordenamento do território não podem impor desenhos técnicos rígidos. Podem apenas sugerir direções amplamente desejáveis" (Hall, 2002, p.229), uma vez que a organização da ação coletiva se movimenta entre e através das esferas política, social e económica e das mentalidades das pessoas e grupos (Coaffee e Healey, 2003), sendo essa a realidade que o planeamento deve gerir. Assim, os processos de integração europeia e *rescaling* político (Brenner, 2004) levaram a que as políticas que tradicionalmente eram feitas à escala local e regional (Le Galès, 2002) passassem a ser elaboradas, em conjunto com a formatação de processos e estruturas de governança

[40] Conceptualmente, a análise descentralizadora tem uma interpretação particular da natureza dos problemas regulatórios, mas também da natureza das relações estado-sociedade, intra-estado e intra-sociedade, revelando-se esta compreensão fundamental para analisar as dinâmicas das relações regulatórias e da *accountability*, tendo por base cinco noções centrais: complexidade, fragmentação, interdependências, ingovernabilidade e a rejeição de uma distinção clara entre público e privado (Black 2008).

urbana, num ambiente institucional multiescalar mais complexo que em qualquer outro período da história (d'Albergo, 2010).

Esta última ideia está associada à formação de redes multiescalares e esquemas de integração vertical e horizontal muito complexos. Com efeito, apesar da incorporação e aplicação de princípios de desconcentração e descentralização à escala europeia, as alterações recentes levaram à multiplicação dos ambientes escalares e à complexificação das relações que se estabelecem entre elas. Assim, apesar da transferência de competências e responsabilidades para as escalas regional e local, a verdade é que os processos que são coordenados a partir daí têm necessariamente de promover articulações com outros territórios, instituições e agentes de natureza variada, fazendo com que se pense globalmente as estratégias locais.

2. A crise do planeamento e a emergência de modelos estratégicos, integradores e participados

2.1. Complexidade e mudança em planeamento

O planeamento dos territórios e das sociedades é um exercício antigo que, de forma mais ou menos organizada e formal, sempre acompanhou a fixação e evolução do homem na superfície da Terra [41] (Fernandes e Ramos, 2007), sendo uma tarefa especialmente complicada, sobretudo em contexto de poder menos concentrado, tendo em conta a complexidade, fragmentação e multiplicidade de escalas, atores e interesses que coexistem no mesmo espaço, bem como a ideia de que possivelmente não haverá nada tão difícil como alterar o estado das coisas (Innes e Booher, 2006).

Compreensivelmente, ao planeamento territorial, em especial em contextos urbanos, colocam-se atualmente vários desafios e pressões[42] (Governa e Salone, 2004) que têm vindo a ser abordados através de um conjunto de iniciativas associáveis à reestruturação do Estado, da forma de fazer política, das estruturas de governação e dos mecanismos de participação (Seixas e Mas, 2010).

[41] Com evidentes períodos de maior importância, como são na Europa os períodos de expansão urbana da Antiguidade Clássica, Baixa Idade Média e Renascença, ou os períodos urbanizadores mais tardios que acompanharam a expansão colonial e a Revolução Industrial.

[42] Estes desafios resultam de importantes transformações na organização territorial mundial, motivados quer pelos processos de globalização, integração europeia e perda de poder dos governos nacionais como pela "revolução" das forças e procedimentos de ação coletiva, exigindo cada vez maior parceria, cooperação institucional e estratégia.

Como vimos no capítulo anterior, simplificando, a passagem do modelo de acumulação fordista ao pós-fordista teve profundos efeitos nas formas de organização da economia, da sociedade e dos territórios. Consequentemente, também o modelo de organização, orientação e as formas de intervenção do Estado conheceram importantes alterações em vários domínios, acelerando um conjunto de desenvolvimentos no campo do planeamento, que podemos fazer remontar à década de 1980 com a emergência do paradigma do desenvolvimento sustentável e a progressiva afirmação da corrente ambientalista no seio das políticas públicas (Alves, 2007). Acentuam-se depois as mudanças muito rápidas – com profundo impacto no planeamento do território no domínio do objeto (teorias substantivas) e do processo (teorias processuais) (Faludi, 1998) – e que se caracterizam essencialmente por:

- Crise do modelo de Estado Providência, com progressiva reforma das funções e organização do Estado;
- Crescente afirmação de outros atores na organização dos territórios (poderes públicos regionais e locais, setor privado, entre outros);
- Desenvolvimento de um quadro institucional mais desconcentrado e descentralizado do ponto de vista administrativo, com esbatimento das fronteiras entre o público e o privado e emergência de um terceiro setor;
- Crescente preocupação da população e de diverso tipo de associações em participar e intervir nos assuntos públicos, com aumento da incerteza e subjetividade dos processos;
- Progresso tecnológico, crescimento económico e transformação dos processos produtivos (flexibilização, fragmentação e diversificação);
- Globalização e crescente desregulação das economias, com incremento da concorrência e competitividade entre os territórios;
- Agravamento de problemas sociais;
- Crescente preocupação ambiental das políticas públicas.

Este contexto de complexidade e mudança surge associado à redefinição do conceito de território e à formulação de um novo paradigma de planeamento (Friedman, 1993), que torna obsoleta a visão tecnocrática do planeamento de gabinete a favor da perceção da importância de um processo de aprendizagem mais ou menos longo. Neste quadro, os territórios passam a constituir um sistema local com autonomia e identidade

própria, cuja delimitação é apenas possível quando a mobilização de grupos, interesses e instituições territoriais permite a este sistema comportar-se e agir como ator coletivo (Bagnasco e Le Galès, 2000), o que implica uma profunda transformação dos modelos e instrumentos de planeamento.

2.2. A evolução recente do planeamento

O planeamento vigente no pós Segunda Guerra Mundial (especialmente nas décadas de 60 e 70 do século passado) era um planeamento essencialmente racional e normativo, onde se entendia que a sua essência passava pela capacidade de tomar decisões racionais nos sistemas sociais (Faludi, 1973; Chadwick, 1971), com base em atividades deliberativas associadas à resolução de problemas concretos e à procura de soluções otimizadas para atingir determinados objetivos. Este planeamento racional desenvolveu-se a partir da Teoria Geral dos Sistemas e dos métodos e modelos quantitativos que lhe estavam associados, adquirindo uma dimensão de racionalidade económica, instrumental ou substantiva, social ou de mercado, limitada, comunicativa e adaptativa (Harris, 1997; Healey, 1992).

Atualmente, o modelo tradicional[43] de planeamento, baseado em grandes projetos públicos, na negociação com as grandes empresas e num zonamento físico rígido da utilização do território, está em crise (Veltz, 2002, p. 11), uma vez que a prática planeadora ultrapassou a forma tradicional de desenho de mapas e planeamento físico, associando-lhe noções de integração, estratégia (Hopkins, 2007) e "programificação"[44] (Sturup, 2009). Para compreender a crise, ou mesmo falência deste modelo, é necessário compreender a evolução recente do planeamento (nos seus pressupostos teóricos e aplicação prática) na generalidade dos países do chamado mundo ocidental que, com particularidades e cronologias distintas em cada país, se pode considerar como tendo conhecido três fases distintas (Hall, 2002).

[43] O planeamento dito tradicional era caracterizado por princípios de planeamento físico, regulador e fortemente normativo; pela intervenção por projeto (muitas vezes excessivamente longos e caros) e por abordagens integrais e pretensamente integradas dos territórios, especialmente no período que se seguiu à publicação em 1909 do Plano de Chicago por Daniel Burnhem e Eduard Bennett (Garvin, 2006). Apesar de com menor força e importância – e surgindo quase sempre associadas a uma maior valorização da lógica de processo que antigamente e/ou em articulação com outras abordagens de planeamento – muitas destas práticas ainda existem na generalidade dos países.

[44] A programificação do planeamento e governo dos territórios é um fenómeno recente, que tem origem na noção de que a eficiência e racionalidade poderiam ser alcançadas através de mecanismos de planeamento que cruzem as fronteiras da política económica e social e os limites do partido político.

1. A era do desenho técnico

A primeira fase ganha relevo no pós Segunda Guerra Mundial e estende-se, nos países considerados como mais desenvolvidos, até meados dos anos 60 do século passado. Caracteriza-se como uma era do desenho técnico ou do *masterplan*, em que o planeamento e os planeadores estavam essencialmente preocupados com a produção de planos que estabelecessem um desenho detalhado do futuro a alcançar num determinado número de anos. Neste contexto, preocupava-se essencialmente com a marcação de padrões de utilização do solo, acabando por se limitar quase sempre a um planeamento meramente físico.

2. O planeamento por sistemas

A segunda fase, iniciada ainda na década de 1960 em países como o Reino Unido, assume como central o conceito de planeamento de sistemas (*systems view of planning*). Caracteriza-se por entender que todos os tipos de planeamento constituem uma atividade humana diferente, preocupada e orientada para o controlo de um sistema em particular, mas que todos eles contribuem para o controlo de um sistema global, urbano, regional ou nacional. Introduz a criação de vários cenários (em vez dos mapas detalhados), concentrando-se nas possíveis consequências de cada uma das abordagens alternativas. Neste âmbito, torna-se essencial compreender o funcionamento do sistema como um todo (ainda que sem entrar em grande detalhe), de forma a controla-lo de forma eficiente, porque tentando controlar apenas uma parte do sistema os efeitos nos outros serão inesperados e surpreendentes.

Este modelo de planeamento por sistemas define uma metodologia que é iniciada com a formulação de objetivos gerais (que acabam por traduzir as qualidades do planeamento em grandes temas sociais, económicos, ambientais e territoriais), identificação de objetivos específicos e elaboração de programas e ações, com datas e critérios específicos de concretização. Depois desta fase procede-se a uma análise do sistema a controlar (uma região ou uma cidade por exemplo), representando-se o comportamento do mesmo ao longo do tempo e procurando compreender-se o impacto dos diferentes caminhos e modelos propostos. Neste processo de planeamento segue-se o desenho do plano (numa trajetória para o futuro e não numa projeção rígida e temporalmente delimitada) e a implementação e avaliação sistémica das alternativas, com constante repetição dos exercícios de modelação, avaliação e seleção.

No entanto, também este modelo de planeamento de sistemas foi rapidamente considerado falível, especialmente por não considerar as alterações no ambiente externo, as variações dos valores e interesses das pessoas ao longo do tempo ou as complexas relações multiescalares que se estabelecem. Assim, a partir da década de 70 do século passado – período em que se observa um crescimento dos movimentos sociais, com ascensão das teorias marxistas e dos princípios da Teoria da Decisão, aliados a uma maior preponderância das abordagens de escolha estratégica que procuravam introduzir a complexidade política e social nos processos decisórios – assistimos a uma forte reação que exige o desenvolvimento de novas abordagens, por exemplo com maior participação pública, resultando num planeamento mais heterogéneo e difuso, catalogado como uma "contínua participação no conflito" (Hall, 2002, p. 211).

Introduzem-se variantes à abordagem dos sistemas, rejeitando a habilidade imediata para a resolução de problemas complexos, bem como a perícia ou capacidade individual de decisão do que é melhor para as pessoas por parte do planeador. Defende-se um planeamento exploratório e instrutivo, orientado para ajudar as comunidades locais a pensar de forma lógica e clara na resolução dos seus problemas, partindo da análise de campos de ação alternativos para a projeção, dentro do possível, das consequências e efeitos de cada um nos diferentes espaços e grupos de pessoas.

3. A revolução dos sistemas e um planeamento heterogéneo e participado

É no contexto desta "revolução dos sistemas" e da emergência do modelo de desenvolvimento local que nos últimos 20/30 anos assistimos ao aparecimento e consolidação de novos instrumentos e conceitos de planear os territórios, naquela que pode ser vista como a terceira grande fase da evolução do planeamento. Acentua-se o debate sobre as questões de diversidade e complexidade do ambiente em que se desenvolve o planeamento – sem rejeitar a racionalidade, que se mantinha central num planeamento entendido enquanto atividade prescritiva – e aprofundam-se, na última década do século XX, as abordagens que procuram integrar e associar as diferentes dimensões da racionalidade aos novos modelos de planeamento comunicativo, colaborativo e estratégico (Voogd e Woltjer, 1999).

Passa a colocar-se a ênfase nas dinâmicas e características particulares de cada território e na promoção de processos de desenvolvimento territorial que resultem da construção de redes entre atores diversos, públicos e privados, apoiadas em instituições e em projetos considerados pertinentes e mobilizadores, em contraponto às logicas dos

processos de gestão e planeamento territorial pensados e organizados globalmente e de forma centralizada.

A trajetória emergente dos princípios do desenvolvimento local define-se e consolida-se na interseção das lógicas empresariais com as dinâmicas do território, entendido enquanto entidade sócio-histórica cuja competitividade advém essencialmente da sua capacidade de organização, ligação dos vários setores e promoção de aprendizagens coletivas, e não tanto da sua especialização (Veltz, 2002). É também neste contexto que o conceito de *spatial planning* emerge nos últimos anos como uma nova ortodoxia do planeamento. Assistimos a uma mudança generalizada do planeamento como atividade regulatória baseada no uso do solo e na configuração do espaço através de poderes regulatórios (Vigar et al., 2005), para um planeamento do território mais holístico e que integra um número variado de preocupações políticas (Vigar, 2009).

A conceção atual de planeamento é caracterizada por diferentes abordagens e instrumentos de intervenção sobre o território, unidos por objetivos ou ideais comuns que, em linha com o que antes foi dito, passam quase sempre pela necessidade de desenvolver processos (mais do que planos) que promovam práticas de reflexão e debate conjunto, que permitam assegurar acordos e consensos sobre os problemas e as estratégias para os ultrapassar, garantindo o envolvimento e participação dos parceiros, agentes e elementos da comunidade mais relevantes, bem como a implementação de práticas de medição e monitorização de resultados que potenciem as dinâmicas de aprendizagem (Lichfield, 2010).

No contexto europeu, apesar das transformações existentes e das novas abordagens desenvolvidas (que veremos de seguida com maior pormenor), o planeamento pode ser visto como uma máquina de aprendizagem (Faludi, 2008) caracterizada por uma grande diversidade de sistemas, amplamente influenciados pela evolução da Política de Coesão e pela Agenda Territorial da UE, onde a aprendizagem é para já o único resultado tangível (Faludi, 2009). No mesmo sentido, o planeador moderno – produto da revolução dos sistemas e do período que lhe seguiu – é também um aluno constante, que orienta a ação de planear para a formulação de recomendações (e não para a imposição de prescrições) e para o fornecimento de meios e recursos para um processo de tomada de decisão informado e democrático, onde figuras como o planeamento dinâmico,

colaborativo, estratégico e participativo são cada vez mais importantes (Hall, 2002; Levy, 2010; Sager, 2012;).

No geral, as transformações em curso (quadro 13) caminham no sentido da substituição das abordagens de projeto com características legislativas, regulamentares e uniformes, por trabalhos baseados na atribuição de um papel ativo ao debate, no contexto do processo de decisão pública e de procura da participação dos atores na sua pluralidade, com vista à apropriação dos projetos e dos resultados.

Planeamento tradicional	Planeamento moderno
Evolução contínua dos territórios, seguindo as tendências do passado.	Aceita a evolução descontínua dos territórios, com ciclos e ruturas.
Privilegia o plano, que não está associado à implementação nem à monitorização.	Privilegia a ação e as lógicas de um processo onde se articulam plano, implementação e monitorização.
Privilegia os resultados concretos e não se preocupa com questões organizacionais.	Valoriza as questões organizacionais.
Pré-ativo e reativo.	Valoriza a pró-atividade e assume a incerteza do contexto.
Planeamento periódico e pouco flexível (realização do plano)	Planeamento como processo contínuo, flexível e em constante adaptação.
Privilegia a dedução, a análise e o diagnóstico.	Valoriza a participação, a opinião e a intuição.
Valoriza a predição e a projeção de tendências.	Valoriza a prospetiva e a construção de cenários.
Fluxos de informação internos e pouco abertos ou preocupados com a sua disseminação.	Recorre às técnicas de comunicação, informação e marketing territorial em processos abertos.
Técnico e burocrático.	Político, técnico e social.
Processos decisórios centralizados.	Processos de decisão descentralizados e partilhados.

Quadro 13 – Principais diferenças entre o planeamento tradicional e os novos modelos de planeamento (Alves, 2007, com introdução de ligeiras alterações)

Em teoria, o planeador e o legislador tornaram-se programadores dum processo que alguns assemelham ao conhecido simulador informático *Sim City* (Alves, 2007), em que as suas funções passam pela reunião de recursos e criação de condições para que os cidadãos e empresários promovam o desenvolvimento integrado dos territórios, embora a prática evidencie ainda uma grande relevância da intervenção por projeto onde muitas vezes não sabemos quem é o programador.

Estas experiências de prospetiva territorial baseiam-se numa conceção aberta dos territórios, com práticas dinâmicas e inovadoras de reflexão coletiva e valorização de atitudes pró-ativas que reconhecem a necessidade de antecipar, acompanhar e gerir as incertezas para desenvolver os territórios. Neste contexto, os atores locais ocupam

atualmente um lugar preponderante na implementação de políticas de ordenamento do território. A reflexão prospetiva baseia-se na convicção de que o futuro não está escrito mas em construção, o que aplicado ao território significa que se podem representar várias organizações de futuro, a partir de um conhecimento da situação presente, das tendências emergentes e das mutações e ruturas suscetíveis de acontecer (DATAR, 2001). Passamos de uma conceção de planeamento utilitário, virado essencialmente para a *hard infrastructure* para uma ética comunicativa onde a *soft infrastructure* é central para a ação.

2.2.1. O planeamento como interação social

Dentro da conceção de planeamento como interação social, devemos considerar alguns conceitos que surgiram e se desenvolveram ao longo dos últimos anos do século XX, tais como o planeamento comunicativo, planeamento argumentativo, planeamento interpretativo, planeamento colaborativo, discurso inclusivo, consensos colaborativos ou estratégias colaborativas (Alves, 2007, Healey, 1992; Innes, 1995; Sager, 1994). Destas abordagens resulta um modelo de planeamento comunicativo e colaborativo, que se centra nas construções e práticas sociais, bem como na contínua observação e avaliação dos seus efeitos, tendo por base a valorização das dinâmicas interativas dos sistemas sociais e naturais.

A lógica do planeamento como interação social envolve um conjunto de mecanismos e processos de interação entre atores, através de variados canais de comunicação, sendo estruturado por redes formais ou informais que gerem estas interações e regulam o relacionamento destes atores com o quadro legal e os instrumentos de planeamento e gestão territorial. Segundo Healey (1992), o planeamento comunicativo e colaborativo visto na lógica da interação social baseia-se em dez grandes pressupostos:

a) O planeamento é um processo interativo e interpretativo;
b) O planeamento faz-se na comunidade, pelo que o discurso deve ser simples, acessível e de fácil interpretação para todos os atores;
c) Os métodos de planeamento devem garantir a discussão interpessoal e cultural;
d) A "arena de combate", ou seja o território onde se diagnosticam problemas, se preparam estratégias e ocorre o debate público deve centrar toda a atenção;
e) Devem aceitar-se várias formas de apresentação de descontentamentos e ideias contrárias;

f) Deve apostar-se no desenvolvimento da capacidade reflexiva dos participantes, e para isso é fundamental que também participem na avaliação e reavaliação dos processos;
g) O discurso estratégico deve ser aberto a todas as partes interessadas, para assim produzirem novos discursos;
h) Deve fomentar-se o estabelecimento de relações próprias entre os participantes, melhorando o seu conhecimento e capacidade de aprendizagem;
i) Os participantes conseguem colaborar para melhorar as condições existentes;
j) Os participantes devem ser encorajados a encontrar caminhos para realizar os seus desejos, participando de forma efetiva na tomada de decisões e não se limitando a apresentar objetivos.

2.2.2. Planeamento dinâmico

O planeamento dinâmico oferece-nos um conceito simples que ajuda a montar todo o puzzle baseado na compreensão dos processos de mudança. Trata-se de um modelo de planeamento baseado em sistemas, de fácil compreensão e aplicação por planeadores e atores que se baseia nos seguintes princípios (Lichfield, 2010):

- O território ou "ambiente de vida" está em constante mudança, fruto de interações entre fatores económicos, sociais, físicos, legais e de outra natureza;
- Este conjunto de fatores é motivado pelas ações e reações dos agentes ativos no setor público, privado e da comunidade;
- Os resultados ou consequências podem ser sentidos como benéficos ou indesejados pelos atores nos diferentes setores;
- Os problemas são resultados indesejados que resultam do passado ou das interações atuais e são a raiz do problema;
- O planeamento deve procurar essencialmente modificar os processos interativos geradores de problemas ou que podem provocá-los no futuro;
- O planeamento pode propor vários tipos de intervenção, como ações concretas, impedimentos legais, influência direta e indireta na atuação dos atores através de incentivos económicos, ou ainda negociação;
- Uma estratégia de planeamento tem a ver com uma gestão dinâmica do processo de interações futuras, usando várias intervenções, moldando as

atitudes dos agentes em função dos recursos existentes e mitigando os riscos potenciais do progresso.

A base conceptual do planeamento dinâmico defende que a base de uma boa estratégia é a compreensão dos processos interativos geradores de problemas (sempre com o objetivo de os modificar), acrescentando que a melhor forma de os conhecer passa por ouvir e envolver os diferentes atores. A metodologia de aplicação prática do modelo de planeamento dinâmico (de acordo com Lichfield, 2010) assenta numa lógica de trabalho em rede com cooperação entre os diferentes atores ao longo de quatro fases. Numa primeira fase privilegiam-se sessões coletivas (com todos os interessados) para identificação e compreensão dos problemas e das suas causas. Na segunda fase, exploram-se, através de variados mecanismos e instrumentos de debate e trabalho em grupo, as possíveis alterações a introduzir aos processos atuais. A terceira fase é a de projeção de cenários, procurando-se (novamente com sessões abertas a todos os atores locais e com um envolvimento direto destes) desenhar estratégias alternativas de mudança. Todos os cenários e estratégias coletivas definidas devem identificar os problemas, esquematizando as suas causas, como base de um processo de mudança onde se indicam os objetivos, as ações concretas, as intervenções prioritárias e se identificam de forma clara os recursos disponíveis, os que serão utilizados e quais os riscos que estão associados à mudança. Na última fase, são comparadas e avaliadas todas as opções estratégicas, através de uma análise técnica rigorosa que atesta a viabilidade de cada uma para proporcionar aos atores locais a base para realizar a melhor escolha.

2.2.3. Planeamento estratégico

Em contraste com a confiança do planeamento racional de meados do século XX, é agora mais ou menos consensual que ninguém (individuo ou agência) tem o poder de predizer a cidade (material ou simbolicamente) e que a estrutura física pode ter pouca relação com a configuração das atividades e valores sociais, económicos e culturais de um determinado espaço. Neste contexto – e tendo em conta que num mundo de relações múltiplas, difusas e dinâmicas o território apenas pode ser imaginado e não feito (Healey, 2002) – alguns autores sugerem que o planeamento deve ser essencialmente estratégico e concentrar-se numa representação da cidade em que as suas múltiplas dinâmicas possam ser lidas e compreendidas por todos (em substituição à produção de

planos e outros instrumentos rígidos) num processo de debate, participação e governança contínua.

Assim, no início dos anos 1980 – época em que as principais práticas de planeamento urbano e regional se baseavam em projetos especialmente orientados para a revitalização de áreas degradadas ou para a regulação do uso do solo – assiste-se na Europa a uma nova vaga de promoção da produção de estratégias para as cidades e regiões europeias, com o objetivo de articular uma lógica reguladora do uso do solo com a proteção de recursos e com investimentos em infraestruturas e na regeneração de espaços (Albrechts et al., 2003; Salet e Faludi, 2000).

Neste contexto, o planeamento estratégico emergiu e consolidou-se como resposta ao modelo racional[45], à importância crescente do setor privado na transformação do território, às alterações na organização e funções do Estado, à intensificação das relações entre os setores público e privados, e ao aparecimento do terceiro setor (quadro 14).

- A agenda de competitividade que posicionou as cidades num espaço económico global;
- Alterações no financiamento dos governos locais, com orçamentos mais reduzidos, o que levou à procura de parcerias com entidades privadas;
- Alterações socioeconómicas e nos estilos de vida, associadas a preocupações com a sustentabilidade, qualidade ambiental e utilização dos recursos;
- O reaparecimento de identidades locais e regionais na resposta ao processo de globalização e de integração europeia;
- Emergência e consolidação de novas formas de governança multinível e adoção da agenda de reorganização governamental, baseada na formação de alianças e na descentralização;
- A procura de novos modelos de integração das políticas territoriais, capazes de substituir os modelos setoriais do Estado-providência;
- As práticas e discursos de promoção dos princípios europeus de planeamento e ordenamento do território;
- As respostas locais aos problemas locais e regionais, com articulação de processos políticos.

Quadro 14 – Fatores associados ao aumento da importância do planeamento estratégico (adaptado de Albretchs et al., 2010)

Partindo do princípio de que as forças do mercado desempenham um papel fundamental na reorganização territorial e que o planeamento se devia adaptar a esta

[45] Convém notar que o planeamento estratégico não substitui o planeamento dito racional. Apenas o procura completar, centrando a atenção no processo e na criação de consensos entre os agentes envolvidos, através de mecanismos de diálogo, negociação e concertação, por forma a estreitar as relações entre o planeamento físico e o planeamento socioeconómico.

nova realidade, o planeamento estratégico atingiu o seu auge nos últimos anos do século passado, associado a uma nova atitude metodológica, mais preocupada com o processo, os aspetos institucionais e políticos que o envolvem, a tomada de decisão e a projeção de cenários de futuro, num contexto de complexidade e multiplicidade de agentes.

O planeamento (espacial) estratégico pode ser definido como o conjunto de "esforços coletivos conscientes para (re)imaginar a cidade, região urbana ou território mais amplo, e para traduzir o resultado em prioridades de investimento na área, de medidas de conservação, investimentos infraestruturais estratégicos e princípios de regulação do uso do solo" (Healey, 2004 p. 46). O termo estratégico implica seletividade e uma concentração no que realmente faz a diferença para o sucesso de um determinado território ao longo do tempo, implicando quase sempre uma visão prospetiva (Hermelin, 2009), apesar de muitas vezes se apontarem críticas à gestão estratégica por se basear excessivamente em princípios temáticos e não nas realidades mais pertinentes à gestão do dia-a-dia.

Nessa linha de ideias, as abordagens mais recentes de planeamento estratégico constituem complexos processos de governança através dos quais os conceitos de organização espacial são mobilizados com a ambição de acumular forças imaginativas, competentes e de afetação suficientes para configurar as materialidades e identidades de espaços particulares (Healey, 2006b). Esta aposta num planeamento e intervenção estratégica é um processo que merece um elevado interesse político e que, por isso, se tem vindo a consolidar no contexto europeu[46] (Faludi e Waterhout, 2002), o que veio realçar a importância do ordenamento do território, agora entendido em associação a uma orientação estratégica que enfatiza a espacialidade das intervenções e a qualidade dos lugares.

A aposta no planeamento estratégico incorpora a compreensão da complexidade das dinâmicas territoriais e uma perspetiva relacional dos processos de governança, sendo acompanhada pela transmissão de poderes para as escalas de governo subnacionais que tornam os governos mais responsivos às necessidades da economia e da sociedade, conferindo uma importância cada vez maior às intervenções de base territorial. A ênfase colocada nas relações espaciais dos territórios procura garantir uma forma mais eficaz de integração das agendas económica, ambiental, cultural e social, objetivada pela

[46] O desenvolvimento de estratégias espaciais para auxiliar a reorientação da atividade governamental, a criação de relações com atores económicos e da sociedade civil e a coordenação de agendas de desenvolvimento têm vindo a ser amplamente promovidas na UE.

articulação escalar de todas as operações, encorajando a cooperação entre as várias estruturas de governo e o desenvolvimento de parcerias com diferentes atores.

As iniciativas de planeamento estratégico podem adotar formas distintas e constituir sistemas de governança diferenciados em contextos diferentes. Mas, em geral, os quadros estratégicos de planeamento e gestão territorial apresentam um grande potencial na sua capacidade de influenciar o futuro através do desenvolvimento de conceitos e imagens mobilizadoras e agregadoras, na criação de discursos políticos orientados para práticas mais colaborativas, na constituição de comunidades participativas e no reforço das capacidades de aprendizagem, o que contribui para reconhecer um enorme potencial do planeamento estratégico na mudança das culturas de governança.

2.2.4. Planeamento colaborativo

O conceito de planeamento colaborativo (figura 11) está a expandir-se, difundindo-se e tornando-se norma em muitas cidades e regiões (Innes e Booher, 2006). Associado a este modelo assistimos também à difusão de várias formas de organização em rede e de promoção do diálogo e de práticas interativas de aprendizagem e adaptação (Healey, 2007).

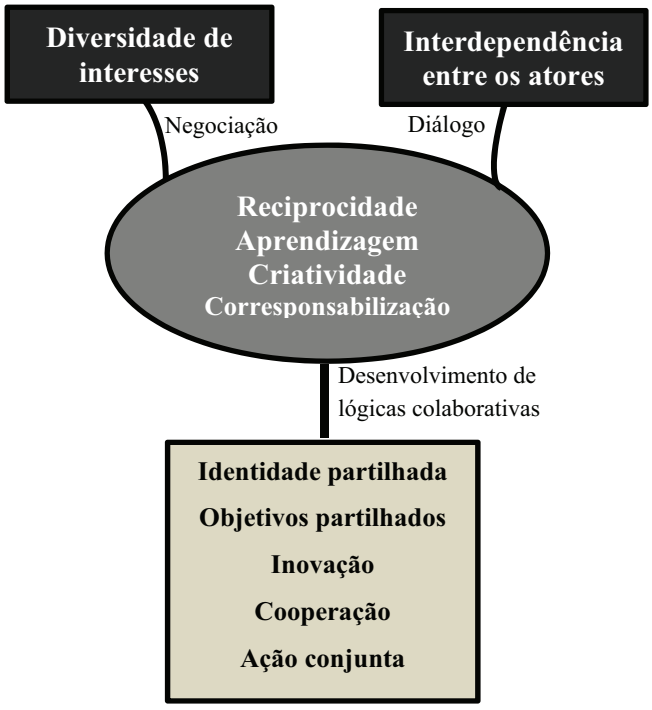
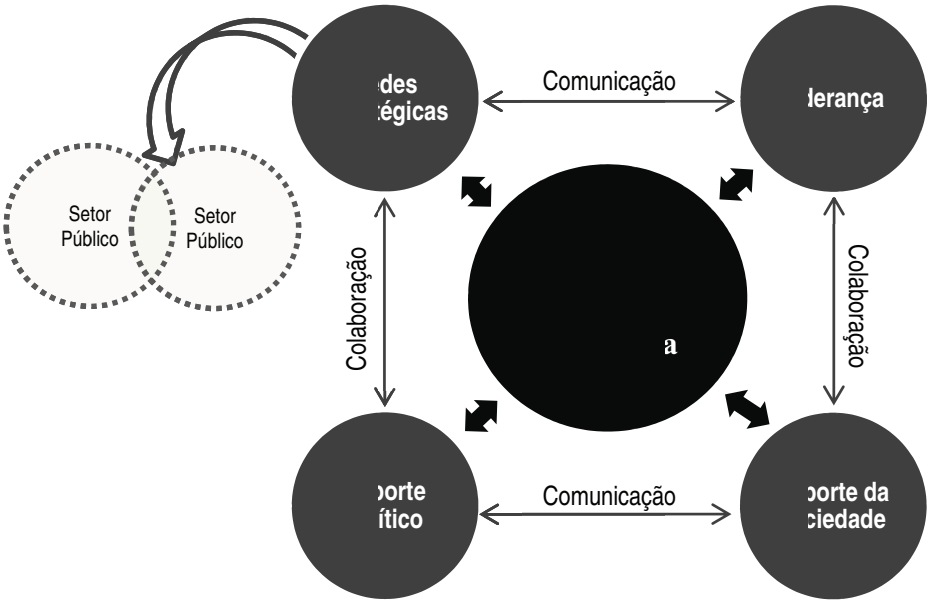


Figura 11 – Estruturação do planeamento colaborativo (adaptado de Innes e Booher, 2006)

A valorização do planeamento colaborativo está associada também a um redireccionamento do foco que os territórios colocavam no seu *hardware* (elementos tangíveis como as localizações ou infraestruturas) para o *software* (qualidades intangíveis como a segurança ou a qualidade de vida) e o *orgware* (*organizing capacity* ou capacidade de lidar de forma adequada com o *hardware* e *software* urbano) (Berg et al., 2003).

Esta ideia de *organizing capacity* (figura 12) revela-se central nos princípios de planeamento colaborativo, dizendo respeito à capacidade dos responsáveis pela

resolução dos problemas convocarem todos os parceiros para em conjunto gerarem novas ideias e formatarem e implementarem uma política que responda às necessidades de desenvolvimento sustentável (processos colaborativos de identificação de necessidades, desenvolvimento de estratégias, implementação e avaliação de políticas).



2.2.5. Outras abordagens

Além destas abordagens, o planeamento pode assumir diferentes designações ou enquadramentos conceptuais, em função da leitura que fazemos ou do ponto de partida, o que dá origem a variadas tipologias (quadro 15).

Uma abordagem distinta, por exemplo, defende que o planeamento parte de uma base referencial e territorial, e que é dessas especificidades que se selecionam os modelos de intervenção e planeamento. A pensar assim, Voogd e Woltjer (1999) apontam quatro possibilidades: o planeamento deliberativo, o planeamento interativo, o planeamento coordenativo e o planeamento como quadro de referência, enquanto outros autores (como Alves, 2007) desenvolvem modos especialmente elaborados e pormenorizados.

O planeamento deliberativo está orientado para a resolução de problemas através da escolha racional dos diversos caminhos possíveis. Considera-se que os decisores não devem (continuar a) agir como se conhecessem as expetativas e necessidades de todos e fossem capazes de projetar um cenário racional que é ideal para todos. O planeamento

interativo pressupõe a confrontação social entre os diferentes agentes-decisores, mantendo a sua racionalidade individual e apresentando os seus interesses específicos. O planeamento coordenativo centra-se na necessidade de criar ambientes institucionais e organizacionais favoráveis à tomada de decisões integradas, através do funcionamento em rede. Finalmente, o planeamento como quadro de referência aponta para processos mais alargados e de maior complexidade social, que envolvem toda a comunidade, projetando o futuro desejado a longo prazo, através da discussão entre a comunidade, rejeitando a definição de objetivos concretos ou imediatos.

Óticas de abordagem	Designação do planeamento
Temática	Socioeconómico Setorial (transportes, ambiente, etc.) Uso do solo, urbanístico e pormenor
Instrumental	Alocativo De desenvolvimento Regulamentador Orientador Eco planeamento
Contextual	Integrado Radical Social Advocatório
Territorial	Internacional Nacional Regional Local Urbano
Temporal	De curto prazo De médio prazo De longo prazo
Processual	Tradicional Estratégico

Quadro 15 – Possíveis abordagens ao planeamento do território, segundo Alves, 2007 (adaptado)

3. Importância e valorização do planeamento urbano

3.1. O crescimento e complexificação da cidade

As cidades sempre foram espaços diferenciados e heterogéneos, atrativos na sua diversidade de atividades, constituindo-se como os campos preferenciais para a procura livre de sonhos e desejos num ambiente de poderes, perigos, opressão, dominação e exclusão (Swyngedouw e Kaika, 2003).

Apesar desta importância histórica, é importante notar algumas fases de avanço e recuo no papel que as cidades desempenham no desenvolvimento dos territórios. Neste contexto, importa sublinhar que a partir da década de 1970 assistimos ao início de uma época de grande agitação, com a relocalização de empresas e o aprofundamento sem precedentes dos processos de globalização económica social e cultural (Sassen, 2006) que parecia indicar que o espaço (em particular o representado pelas cidades) deixava de ter qualquer importância. Esta ideia foi defendida por exemplo por Weber (citado por Ewen e Hebbert, 2007) – que falava de um declínio do contexto urbano[47] iniciado há três séculos com os processos de ascensão do Estado-nação, burocracia centralizada e diplomacia estatal – na linha do que avançava Sutcliffe (1983, p. 263) de que "como o Estado se apoderou da cidade, a cidade desapareceu", difundindo-se nas últimas décadas do século XX, com muitos políticos a analistas a proclamarem o fim das cidades sustentado pelo desenvolvimento das telecomunicações e da indústria do conhecimento.

No entanto, apesar da cada vez maior dispersão espacial das unidades e das atividades, em parte como consequência (e causa) das alterações vividas no consumo e lazer, assistimos também a processos de concentração de estabelecimentos de atividades especializadas e ao reforço do papel dos espaços urbanos, designadamente os mais compactos e históricos. Desde há muito que se faz a associação entre cidade e crescimento económico, mas é ainda na década de 1970 que várias dimensões do urbanismo se começam a associar de forma mais clara e a difundir a ideia de que com o planeamento adequado a urbanização se tornaria na força mais importante de promoção do desenvolvimento humano e económico (Turok e Parnell, 2009). Esta exaltação do urbano surge também associada a ideias de competitividade entre as cidades que se lançam então em grande número e força na procura de vantagens comparativas, através de iniciativas locais[48] (Ewen e Hebbert, 2007).

[47] Este declínio era marcado por três momentos chave: o fim das habituais restrições impostas localmente ao comércio, trabalho e produção no início do século XIX; a entrada da regulação estatal nos problemas urbanos ligados à população, em finais do século XIX; e o desenvolvimento do Estado-Providência e de economias centralizadas em meados do século XX.

[48] É importante notar que o planeamento urbano moderno (fenómeno do século XX) deve muito à diversidade de respostas locais, que souberam manter a especificidade de cada espaço urbano e adapta-lo aos instrumentos e legislação nacional. A título de exemplo, convém sublinhar que inovações como a "*Boulevard*" de Paris ou a "*Garden City*" inglesa foram desenhadas e adotadas com base em instrumentos de decisão local.

A partir dos anos 80[49] as elites urbanas estão profundamente preocupadas com as economias locais, especialmente em espaços afetados pelo declínio da indústria tradicional (Healey, 2006a) e, como Harvey (1989) refere, assiste-se a uma passagem de um espírito gestor para uma vocação empreendedora, na medida em que as elites da governação urbana passam a centrar a sua atenção na promoção de projetos para reconfigurar e reposicionar as economias urbanas. Já nos anos 1990, ocorre a transferência da atenção para o âmbito dos processos de governança urbana, valorizando em especial a forma como estes traduzem uma alteração no modo de regulação (com substituição de hierarquias por redes) e a emergência de novas formas de organização dos espaços urbanos[50] (Castells, 1996).

Atualmente é consensual que as cidades não podem ser vistas como sistemas fechados e é raro até conseguir-se estabelecer um limite e identificar com clareza uma determinada coerência interna. Além disso, a sua trajetória é cada vez mais o resultado de uma coevolução de problema e soluções que contêm sempre elementos imprevisíveis, com a cidade a sediar e representar uma amálgama de processos (por vezes desarticulados) e a apresentar uma significativa heterogeneidade, com vários ritmos e ligações que apontam sempre em novas direções e configuram uma natureza plural e variada da vida urbana.

3.2. A cidade contemporânea

De acordo com Hall e Pfeiffer (2000, p.5), é possível apontar três grandes forças responsáveis pelo "crescimento explosivo das cidades no século passado". Em primeiro lugar, o processo de industrialização e a desindustrialização que se seguiu. Depois, a revolução nos transportes, evoluindo da humilde bicicleta (que ainda é dominante em países pouco desenvolvidos) para o trânsito massivo e o automóvel privado. E finalmente a revolução das telecomunicações, que se estendeu do telefone ao fax e à

[49] Sassen (2006), por exemplo, propõe quatro proposições teóricas para compreender o trajeto das cidades a partir da década de 1980 e o seu papel atual: a dispersão territorial das atividades económicas corporativas contribuiu para o crescimento de funções e operações centralizadas; o controlo e gestão centralizada de um leque de operações económicas geograficamente dispersas requer a produção de um vasto conjunto de serviços altamente especializados, infraestruturas de telecomunicação e serviços industriais que não surgem por obra do acaso; a globalização económica contribuiu para uma nova geografia de centros e periferias, com emergência de algumas cidades globais, declínio de outras e produção de desigualdades entre cidades e intra cidades; os sistemas urbanos transnacionais emergentes possibilitam a proliferação de redes sociopolíticas.

[50] Por exemplo com substituição do planeamento compreensivo por uma abordagem por projeto, com o foco das políticas de pobreza a passar para processos integrados de regeneração urbana e capacitação dos agentes locais.

internet. Um quarto fator, apontado por alguns autores, prende-se com a transformação política e relacional, com processos diretos ou indiretos que vão desde o período de descolonização (e formação de novas capitais), ao desenvolvimento de culturas participativas e movimentos de debate e ação no contexto urbano.

A era urbana contemporânea é marcada por uma concentração maior que nunca da população e da economia[51] (Katz et al., 2007) e por cinco características centrais diferenciadoras (figura 13), designadamente a sua escala e dimensão[52], a rapidez e velocidade[53], os novos índices de mobilidade das pessoas no interior e entre as nações (com aceleração do crescimento urbano), a criação de novas conurbações/regiões conurbanas de complexa relação escalar e um elevado grau de conectividade entre pessoas, empresas e espaços.

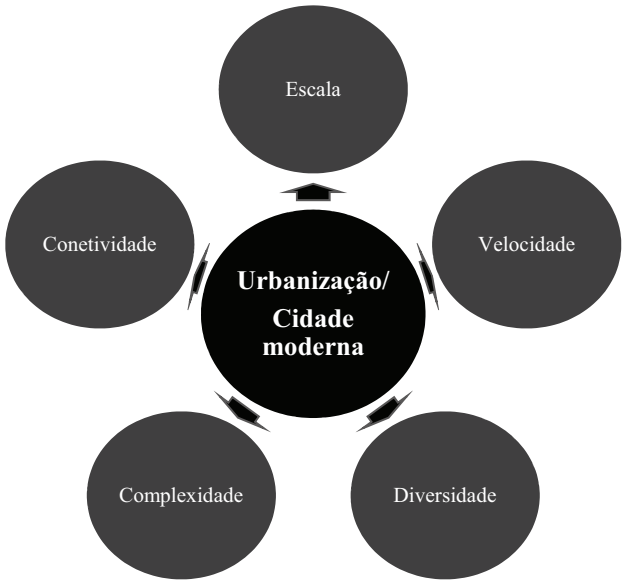


Figura 13 – Características centrais da urbanização e da cidade moderna

Na linha de muitos outros autores ao longo da história, Amin e Thrift (2002) identificam três aspetos que distinguem as cidades contemporâneas: a sua densidade, com concentração de pessoas, instituições, construções e formas arquiteturais; a heterogeneidade da vida, com interesses e ideologias sobrepostas e articuladas por grandes proximidades; e a existência de várias redes de comunicação e fluxos internos e externos. Alguns autores acrescentam a estes aspetos a ideia de espaço ou cidade política[54] (Hall, 2005; Healey, 1999; Lefévre, 2010), realçando o reconhecimento das cidades como espaços democráticos, marcados pelo

[51] Florida e Gulden (2005) dão-nos a ideia de um mundo montanhoso ou pontiagudo ("*spiky*"), onde cada cidade representa um pico, cume ou montanha (*spike*) de concentração de pessoas e recursos, muito diferenciados do território envolvente.

[52] A população urbana mundial atual já ultrapassa os 3 biliões de pessoas, valor que representava o dobro do verificado em meados do século XX. Além disso, no último século o número de cidades com mais de um milhão de habitantes passou de 16 para 400.

[53] Desde 1950 a população quadruplicou.

[54] Lefévbre (2010) sustenta mesmo que só quando se constituírem como espaços políticos as cidades poderão ser bem governadas, e assim desempenhar o seu papel relevante no desenvolvimento de base territorial. Na sua conceção, os espaços políticos incluem necessariamente três elementos inter-relacionados, designadamente uma entidade política e institucional, um conjunto de políticas públicas e vários modos de regulação social.

hibridismo de identidades, espaços e esferas públicas; por processos de deliberação baseados em acordos entre diferentes grupos, promovidos por uma democracia deliberativa[55] fundada na "tomada de decisão coletiva, com participação de todos os que vão ser afetados pela decisão ou dos seus representantes (…) comprometidos com os valores da racionalidade e imparcialidade" (Elster, 1998, p.8) e políticas integradoras[56].

Esta cidade moderna constitui-se como o produto de uma terceira revolução urbana[57] (Ascher, 2001), caracterizada pelo desenvolvimento e promoção de uma nova atitude em relação ao futuro, com uma nova abordagem aos espaços urbanos – neo-urbanismo[58] – marcada por formas de pensar e atuar diferentes (quadro 16).

- Elaborar e gerir projetos num contexto de incerteza (da planificação urbana à gestão urbana estratégica).
- Privilegiar os objetivos em relação aos meios.
- Integrar novos modelos de desempenho.
- Adaptar as cidades à diversidade de necessidades.
- Conceber os espaços em função das novas práticas sociais.
- Atuar numa sociedade fortemente diferenciada.
- Reestruturar as missões dos poderes públicos, passando da administração à regulação.
- Responder à variedade de interesses e pedidos.
- Promover uma nova qualidade urbana.
- Adaptar a democracia à 3ª revolução urbana: do governo das cidades à governança metropolitana.

Quadro 16 – Princípios do neo-urbanismo (segundo Ascher, 2001)

Esta terceira revolução urbana (que inauguraria uma nova era: o primeiro século urbano, em que todos os atores urbanos estarão globalmente ligados) parece marcada por quatro processos transformadores, associados ao conceito de metapolização (uma vez que a forma, escalas e organização da vida nas cidades se alteraram profundamente), à transformação do sistema de mobilidades urbanas, à recomposição do tecido social (com individualização dos espaços e tempos e desenvolvimento de novos tipos de

[55] A ideia de democracia deliberativa ganhou importância na prática do planeamento comunicativo e deliberativo, valorizado no final do século passado através de práticas mais interativas e centradas nas pessoas.

[56] Medidas inovadoras de que são exemplo os esquemas urbanos de gestão do tempo na Holanda, que ajudam as pessoas mais ocupadas com o trabalho a recuperar o seu espaço pessoal e social.

[57] Ascher (2001) distingue três fases distintas da modernidade, todas elas associadas a processos de revolução urbana: a primeira é marcada pelo aparecimento de novas conceções (como o paleo-urbanismo) e primeiras utopias; a segunda por dar nome à urbanização e motivar o desenvolvimento de vários modelos de intervenção e a terceira pela emergência de novas atitudes e formas de pensar e projetar o futuro (neo-urbanismo).

[58] De certa forma, o neo-urbanismo marca um reviver do padrão urbano tradicional que Jane Jacobs já defendia nos anos 60 do século passado, ainda que agora mais favorável às lógicas do capitalismo que às do cooperativismo de há mais de cem anos (de Ebenezer Howard e outros), incluindo também uma ligação do urbanismo ao planeamento e ordenamento do território regional, tal como Geddes já sustentava.

serviços públicos) e a uma clara redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais, com diversificação dos interesses, promoção de práticas democráticas mais procedimentais e deliberativas e de uma solidariedade mais reflexiva.

A cidade contemporânea é também um ambiente imaginado (Vigar et al., 2005), que não pode ser generalizado através de mapas, palavras ou imagens numa só representação, face à importância dos múltiplos espaços, processos e subjetividades que incorpora. As cidades tornaram-se extraordinariamente complexas e únicas, estando presentes em todos os espaços através de trabalhadores, dos turistas, dos *media*, dos movimentos pendulares ou simplesmente da urbanização dos estilos de vida (Amin e Thrift, 2002). Por outro lado, na cidade contemporânea as estruturas e diferenciações duais idealizadas pela geografia urbana clássica (centro-periferia, cidade-campo, etc.) têm vindo a perder força para o policentrismo[59] e para as formas e paisagens dispersas da maioria das cidades, entendidas agora enquanto espaços culturais, sociais e económicos, culturalmente diversificados.

Assim, qualquer análise ou abordagem aos espaços urbanos deve partir do reconhecimento da existência de grupos sociais diferenciados, com diferentes problemas e expectativas, envolvidos em complexos jogos de poder e relação entre geografias, escalas e atores. E, se a era urbana moderna é o resultado da emergência das cidades como territórios estratégicos para o desenvolvimento, o seu planeamento, gestão e governação será essencial, tanto mais quanto se reconhece uma acrescida importância às abordagens de base territorial.

3.3. Razões para uma política desenhada nas e para as cidades

Nas cidades europeias vivemos atualmente uma transformação da ordem política e das condições institucionais de governabilidade – associadas designadamente à globalização, integração europeia e transição para uma sociedade da informação – na qual as os espaços urbanos se configuram como centrais (Berg et al., 1996; Jouve, 2007) e as cidades se posicionam como neurónios principais, seja no campo do desenvolvimento económico (onde uma governança competente, transparente e de confiança se revela como fator essencial), seja em questões de segurança (especialmente

[59] O policentrismo é um dos princípios fundamentais do Plano de Desenvolvimento Espacial Europeu, configurando-se como uma aposta estratégica para atenuar as assimetrias territoriais, promover a coesão, o desenvolvimento e a competitividade dos territórios (Governa e Salone, 2007).

após o "11 de Setembro"), diversidade cultural, coesão social ou sustentabilidade ambiental.

No seguimento das múltiplas transformações sofridas, o papel das cidades-região[60], dos espaços urbanos e das áreas centrais das cidades é visto como fundamental, relacionado em grande parte com a aposta na criação de espaços de decisão estratégica intra e inter urbanos. Por isso, as políticas urbanas tornaram-se também centrais para a introdução de formas interinstitucionais de cooperação entre várias escalas de governo, para a coordenação de uma multiplicidade de atores e de interesses e para o envolvimento e participação dos diferentes setores nos processos de tomada de decisão (Governa, 2010).

Pelo que representam atualmente em termos populacionais, sociais, económicos, culturais e políticos, por serem o palco preferencial da mudança e da contestação, e pelo cruzamento entre atividades tradicionais e inovadoras, as cidades estão no centro do desenvolvimento.

Além do cruzamento de escalas, pode também observar-se na cidade a existência de várias temporalidades, o que traduz não só os diferentes ritmos de mudança (cada vez mais rápida) mas também, e essencialmente, as velocidades diferenciadas que coexistem no mesmo espaço. Assim, se por um lado há diferentes tempos de intervenção em vários âmbitos temáticos e uma necessidade de articulação entre o curto, o médio e o longo prazo, por outro lado, os tempos (e as formas) de perceber e sentir a mudança são diferentes, variando de pessoa para pessoa, o que obriga a considerar as cidades como espaços de múltiplas identidades e pertenças (às quais devem responder as estratégias de desenvolvimento e qualificação urbana), em constante mudança face a um contexto de inovação.

Assim, a elaboração de projetos e estratégias de intervenção nas cidades é feita num contexto de grande incerteza e rápida mutação, pelo que o planeamento, como refere François Ascher (2008), deve apoiar-se em passos mais reflexivos, pensados a médio e longo prazo, adaptados a uma sociedade complexa e a um futuro mais incerto. Esta complexidade de tempos e escalas, juntamente com a necessidade de articular diferentes agentes e expectativas de desenvolvimento coloca enormes desafios ao planeamento e gestão dos espaços urbanos e parecem obrigar à definição de estratégias dinâmicas e

[60] A teoria da cidade-região centra-se no argumento de que a base territorial e a arquitetura organizacional da economia global é um mosaico de cidades-regiões (mais do que nações) globalmente ligadas e articuladas (Scott, 2001).

ativas. As visões devem ser prospetivas e responder: a) ao desafio de tornar o espaço competitivo, pela aposta no conhecimento, na inovação e na criatividade; b) ao desafio de coesão e sustentabilidade, apostando na redução das assimetrias (territoriais e sociais), na igualdade de oportunidades e no equilíbrio das ações a implementar; c) ao desafio de integração de temas e interesses, pela aposta em intervenções integradas e multitemáticas que ponderem os diferentes tempos, temas e interesses e definam complementaridades e uma hierarquia de intervenção (Delamarre e Malhome, 2002).

Apesar da defesa da descentralização e de uma governança valorizadora da integração de agentes à escala urbana, tal é motivo de debate. Turok e Parnell (2009), por exemplo, sustentam que o governo central está melhor posicionado que os municípios para analisar e pensar estrategicamente o território a longo prazo, na medida em que o Estado controla importantes dimensões da política e assim pode dar às cidades oportunidades de realizarem o seu potencial e tornarem-se espaços mais prósperos e inclusivos; as cidades têm o potencial para se constituírem como motores de dinamismo económico em função da concentração de atividades, empresas, trabalhadores e consumidores, mas as cidades são importantes para estruturar os investimentos públicos nacionais integrados nas principais infraestruturas, como por exemplo os transportes; as cidades são espaços fundamentais de interação e fusão cultural, política e social, e finalmente os espaços urbanos são essenciais para reduzir a poluição e degradação ambiental e para promover práticas mais sustentáveis que devem ser definidas em escalas superiores.

Entre estes e outros críticos ao desenvolvimento de políticas urbanas desde a base local e com grande autonomia encontram-se três ideias chave: pode não ser viável aos governos nacionais a introdução de uma política urbana valorizadora de especificidades por dificuldades técnicas e organizacionais nos acordos transversais; podem existir limitações governamentais, isto é dificuldades de aplicação de um plano ou programa de ação à escala local; e a política urbana de base local pode ser entendida como uma limitação às opções de desenvolvimento e investimento, já que não é consensual que as cidades sejam os principais atores à escala internacional. Com efeito, há uma corrente que defende que, apesar do capitalismo contemporâneo fazer dos territórios urbanos espaços cada vez mais importantes para a competitividade económica mundial, os estados nacionais são os principais atores internacionais, uma vez que a autonomia das cidades é limitada por várias escalas governamentais mais elevadas e domínios

essenciais, como os negócios estrangeiros, permanecem quase exclusivos dos órgãos nacionais (Kübler e Piliutyle, 2007).

3.4. Política urbana[61] atual

No contexto das políticas públicas, quer à escala da UE, quer à escala nacional, as cidades estão a atrair cada vez maior atenção, o que se associa a novas ambições sobre o que as cidades poderiam e deveriam ser. O documento de referência "Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário" (EDEC) adotado em 1999 pelos Estados membros, por exemplo, define uma estratégia para o ordenamento do território urbano europeu, propondo três campos de ação, tendo por objetivos um sistema urbano mais equilibrado e policêntrico, com uma nova relação entre áreas urbanas e rurais; igualdade de acesso ao conhecimento e às infraestruturas; e uma gestão económica do património natural e cultural.

Esta consolidação dos espaços urbanos está associada ao reconhecimento de que a definição de uma boa cidade permanece no campo da ideologia[62], mas que será, acima de tudo, uma cidade propícia à felicidade humana, considerando-se que a qualidade de vida proporcionada pode ser o fator competitivo mais valioso nesta nova economia (Penalosa, 2007), marcada pela criatividade e pelo conhecimento.

A existência de movimentos de certa forma contraditórios (Fernandes, 2006a) (como a expansão urbana com grande liberdade de usos e agravamento das diferenças entre espaços; o processo de suburbanização com reurbanização seletiva; o *sprawl* urbano e a concentração de pessoas, empresas, poder e riqueza; a multiplicação de instrumentos de planeamento urbano e espacial e uma ideia cada vez mais generalizada de desorganização e má gestão dos recursos de base territorial) leva a que o debate se centre em temas como a contenção da expansão urbana em cidades compactas e em estratégias para promover a competitividade das cidades e o seu papel enquanto motor

[61] O conceito de política urbana é utilizado como uma agenda política de intervenções, delineada por um governo (central/local) e que concretiza uma linha de ação direcionada (através da implementação de planos, projetos ou programas) para a resolução dos problemas das áreas urbanas. A literatura e prática atual sustentam também que subjacente a cada política urbana está uma estrutura de governança, responsável pela operacionalização de todas as intervenções. Esta ideia leva mesmo alguns autores a falar na evolução e substituição do conceito de política urbana por governança urbana (Stoker, 1998)

[62] Assume-se que apesar do urbanismo ser a ciência responsável pelas decisões tomadas sobre e pela comunidade (aplicadas por um determinado tipo de governo, organizado de forma piramidal ou em rede), não há uma forma técnica ou cientificamente correta de fazer cidade.

do desenvolvimento regional[63], sublinhando-se a importância da multiplicidade de redes relacionais existentes nas cidades e que ligam as pessoas e empresas a vários outros espaços e escalas geográficas (Massey et al., 1999), com proliferação de conceitos de política urbana associados muitas vezes ao *marketing* urbano e direcionados, designadamente, à construção de uma cidade competitiva e inovadora, uma cidade compacta e descarbonizada uma cidade coesa e solidária.

A reconfiguração da política urbana ao longo dos últimos anos pode ser vista como fruto do conflito entre duas formas extremas, que opõem um urbanismo autoritário e quase sempre tecnocrático – que procura moldar a realidade de acordo com os desejos de quem decide – a um *laisser-faire* pseudoliberal que defende a promoção de uma liberdade o menos regrada possível dos atores e do mercado face ao Estado.

De qualquer forma, a política urbana atual (Cochrane, 2006) é estruturada pelas lógicas de governança e sustentabilidade (figura 14) e claramente marcada pela possibilidade de todos (enquanto cidadãos, residentes, trabalhadores, planeadores, turistas, etc.) considerarem saber o que é melhor para a cidade pelo conhecimento que têm dela, apesar de terem grande dificuldade em transportar essas ideias para afirmações ou projetos concretos (Healey, 2002). E se no passado os planeadores ultrapassavam estes dilemas ao assumir a cidade como um artefacto físico (Hall, 1988, citado por Healey, 2002) (estruturado pelas relações entre centro-periferia, ou entre espaços de trabalho, espaços construídos e espaços verdes), para o qual desenhavam imagens e estruturas que modelavam as diferentes relações de uso do solo e padrões de transporte, hoje, apesar destas ideias[64] ainda existirem (por exemplo no planeamento de corredores de transporte ou de cidades compactas), o cenário da política urbana aponta para um progressivo aumento do envolvimento da comunidade (Healey, 2002).

[63] Alguns autores alertam para a necessidade do planeamento urbano deixar de se centrar exclusivamente na cidade dos turistas para responder de forma mais eficaz aos interesses e necessidades dos seus residentes (e também assim agradar aos visitantes mais exigentes). Fernandes (2006) propõe por exemplo uma abordagem de 3 R's às cidades, aplicando os princípios da redução (das áreas a desenvolver ou a urbanizar nas periferias), reciclagem (afirmando a modernidade na cidade compacta face à vantagem da substituição de elementos herdados) e de reutilização (conservando ou promovendo a adaptação às necessidades atuais de tudo o que herdamos, encontrando os mecanismos, agentes e ações para uma política urbana sem mudanças radicais).

[64] Estes conceitos incorporam algum determinismo físico, uma vez que assumem em alguns princípios que as dinâmicas sociais e económicas das relações entre pessoas podem ser fixadas e canalizadas através de formas físicas.

Figura 14 – Governança urbana e sustentabilidade como paradigmas estruturantes da política urbana moderna (adaptado de Hall e Pfeiffer, 2000, p. 165)

Este progressivo envolvimento e capacitação da comunidade e da multiplicidade de usos e visões da cidade resultam da dificuldade de construção de uma só conceção de cidade nas políticas públicas, o que ajuda a compreender um maior envolvimento de investidores e outros agentes de transformação na definição da política urbana.

Em síntese, atualmente planear, criar ou gerir uma cidade implica ter em conta toda uma diversidade de situações, espaços e modos de vida (Ascher, 2008). E sendo certo que nem todos os pedidos podem ser considerados, porque a cidade não é um somatório de interesses, é também seguro que do ponto de vista do desenvolvimento são necessários vários compromissos entre os diferentes tipos de agentes, escalas e espaços, bem como entre o desenvolvimento económico, a equidade social e a preservação dos recursos. Por estas razões, as cidades apostam cada vez mais na criação de visões de futuro, procurando definir orientações estratégicas, objetivos específicos e ações concretas que transformem problemas em sinergias de competitividade e desenvolvimento (Groth e Smidt-Jensen, 2007). Por isso, as cidades têm funcionado como intensos laboratórios de experiência, com erros, falhanços e sucessos, entre a tentativa de construir cidades de sonho imaginárias e os planos, projetos e ações motivados por necessidades de intervenção e resposta imediata (Garvin, 2006).

Pensar e intervir em espaços urbanos obriga a considerar a forma como vivemos cada vez mais espaços diferentes e como eles interagem e interferem uns nos outros na

viabilidade e qualidade relativa de cada um e no nosso dia-a-dia, ou visita mais ou menos ocasional. Por isso, hoje deparamo-nos com a necessidade de construir mais do que um projeto, antes um "projeto de projetos", de natureza variada, mas que procure responder a diferentes necessidades e prioridades de forma coerente e sinérgica. Este projeto de projetos é associado por Ascher (2001) a uma gestão urbana estratégica que procura conjugar a intervenção imediata com o planeamento a longo prazo, diferentes escalas, interesses gerais e particulares, numa lógica estratégica, pragmática e de aproveitamento das oportunidades.

A necessidade de conjugar atores e interesses distintos leva ao desenvolvimento de estratégias associadas ao envolvimento cívico e que privilegiam a participação e a partilha de responsabilidades, traduzidas em formas de ação coletiva e de coordenação de atores, grupos sociais e instituições, no sentido de atingir objetivos coletivamente discutidos e definidos, apesar das divergências.

Assim, parece claro que a tónica atual aponta para a necessidade de desenvolvimento de estratégias urbanas que consigam colocar os diferentes setores e escalas de governo a trabalhar em estreita cooperação, com criação de um quadro político comum e uma distribuição eficiente de funções, recursos e responsabilidades pelos diferentes atores com responsabilidade no planeamento e gestão dos territórios (Hall e Pfeiffer, 2000). Esta organização deve respeitar as especificidades e diferenças culturais de cada espaço (porque não há uma receita de planeamento e governança que se aplique a todas as cidades) e as necessidades de convergência entre setores e agentes, sempre de acordo com as normas e parâmetros definidos pelas políticas e pelas leis, mas apostando na transparência e no jogo livre dos atores através de um posicionamento muito mais político do que jurídico.

Em suma, as cidades deixam de ser vistas como um problema ou conjunto de problemas que exigem um governo autoritário e centralizado para serem entendidas como as fontes de inovação e crescimento económico, onde uma gestão descentralizada e um modelo de governança urbana parecem poder permitir um equilíbrio mais eficaz entre os recursos e as necessidades, as expetativas e as concretizações.

3.5. A importância do projeto urbano e da regeneração urbana

No contexto do urbanismo e das políticas públicas, falamos constantemente de programação urbana, estratégia urbana, *marketing*, gestão e ordenamento urbano em associação a formas de decidir e gerir, ao longo de todo um percurso ou processo, um

projeto urbano. Importa, no entanto, compreender a génese desta valorização do projeto urbano ou da intervenção de regeneração urbana, a qual está associada ao final do período normalmente designado de "os 30 gloriosos" (Baietto e Frébault, 1996) – época marcada pela euforia do *boom* da construção civil e do imobiliário mas que entrou em rutura com a crise da cidade, associada a problemas de violência, exclusão social e marasmo imobiliário – e à procura de um novo modo de fazer urbanismo.

Importa, pois, compreender a transformação que se processou no contexto europeu associada aos e valores de regeneração e projeto urbano. O conceito de regeneração urbana tornou-se corrente a partir dos anos 1980 em países como a Holanda e o Reino Unido (embora neste último a sua utilização se tenha intensificado a partir de 1995), surgindo como alternativa ao conceito de renovação urbana (*urban renewal*[65]), conceito que estava excessivamente associado a grandes operações de demolição e nova construção ou desenvolvimento dos territórios. O princípio da regeneração começou por ser usado pelo setor privado, mas rapidamente se estendeu ao setor público, definindo-se como o processo holístico de intervenção orientada para a inversão do processo de degradação física, económica e social de áreas em que as forças do mercado já não eram capazes de contrariar esta tendência (Cowan, 2005). Nos últimos anos a apropriação do conceito conheceu um novo impulso em vários países, na medida em que passou a associar-se à ideia de renascimento espiritual das áreas urbanas e à possibilidade de associar o novo crescimento urbano à recuperação do tecido degradado.

Noutros países, especialmente de língua francófona, o conceito de regeneração urbana não se difundiu tanto, confundindo-se com uma lógica dual do conceito de renovação urbana e com a valorização dos valores do projeto urbano. É neste contexto que, um pouco por toda a Europa, também se desenvolve o conceito de projeto urbano, em especial a partir dos anos 1980. A lógica do projeto urbano configura-se como um novo modelo de intervenção sobre as cidades, introduzindo o princípio da planificação integrada, estratégica e colaborativa, por oposição às práticas de urbanismo tradicional onde as questões sociais e económicas eram abordadas setorialmente.

É neste ambiente que, nas últimas décadas, a regeneração urbana se torna num dos grandes desafios para as cidades um pouco por toda a Europa e os seus princípios se difundem, corporizando uma forma de pensar o território em que o ordenamento e

[65] Conceito difundido desde os anos 40 do século passado. Está associado a intervenções sociais em bairros urbanos, a processos de intervenção nas cidades ou à renovação física do tecido construído (especialmente na Holanda, onde a instalação de pessoas nas áreas reabilitadas é designada de revitalização urbana).

gestão do território se transformam num processo negociado (e nunca finalizado), com interações constantes e cada vez mais campos de atuação, cabendo ao planeador, ao decisor e ao alargado leque de atores urbanos a criação de ligações sociais e económicas que sejam capazes de promover a coesão social, o desenvolvimento integrado e a ação coletiva, em vez das tradicionais funções de criação e zonamento da cidade. No contexto europeu, o conceito tem vindo a associar à ideia de desenvolvimento urbano integrado, traduzido na Carta de Leipzig (CE, 2007, p.2) como o "processo em que se coordenam as vertentes espacial, setorial e temporal de áreas fundamentais da política urbana", consolidado na Declaração de Marselha (2008) e inscrito no Declaração de Toledo (2010) como "regeneração urbana integrada", entendida como o meio mais adequado para promover o desenvolvimento inteligente, sustentável e socialmente inclusivo dos territórios.

Tal como a governança, a regeneração urbana é também um conceito (e mais do que isso um tema) que está "na moda" e que se enraíza e ganha força nas conceções de planeamento e governação dos territórios orientadas por lógicas de concertação, descentralização, articulação e hibridismo. A emergência de novos modelos de governação das cidades e de uma cultura de participação, leva a que se levantem novas oportunidades para "voltar a dar vida", "reorganizar", "reabilitar", "valorizar" e/ou "melhorar"[66] os territórios urbanos, especialmente as áreas centrais de grandes cidades. Assim, a essência de intervenção sobre o centro de cidade deixa de considerar apenas os princípios da reabilitação urbana[67], em que se privilegiava uma intervenção coordenada sobre o conjunto dos elementos que constituem o tecido urbano (espaços públicos, infraestruturas e edificação), beneficiando, conservando ou alterando a existência física, para uma lógica mais alargada de regeneração (ou revitalização) urbana[68], entendida como uma operação orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento, em que as

[66] Sinónimos normalmente utilizados para regeneração.

[67] Entende-se por reabilitação urbana o «processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística» (Silva, 2007).

[68] De acordo com a DGOTDU a regeneração ou revitalização urbana implica: uma perspetiva estratégica de desenvolvimento urbano, assumida por uma ou mais entidades públicas com responsabilidades na área de intervenção; uma perspetiva sistémica da organização e funcionamento da cidade; e uma abordagem integrada que combine, na conceção e na execução, ações de natureza material com ações dirigidas à dinamização e capacitação do tecido social e económico.

ações de natureza material são concebidas de forma integrada e ativamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e económica.

A programação urbana tornou-se interativa a diferentes dimensões – por exemplo entre poderes públicos e outros atores; entre escolhas políticas e estratégias económicas – dando cada vez mais importância aos usos e necessidades do utilizador final (o cidadão), bem como às diferentes escalas e temporalidades nas quais o planeamento (e o planeador) deve "jogar". Mais, ao incluir três pilares integrados de intervenção (físico, económico e social), a regeneração urbana afirma-se também como o instrumento privilegiado para a consolidação dos princípios de governança, gerando grande proximidade, e quase dependência, entre os dois conceitos, em especial no contexto dos centros urbanos históricos.

Os valores ou dimensões dominantes da regeneração urbana são, então, o político, o económico e financeiro, e o arquitetural e urbanístico (Ingallina, 2001), associando-se na generalidade dos países europeus, a intervenções intraurbanas que acontecem em áreas urbanas sem equipamentos públicos, em bairros degradados ou em periferias pobres, enfatizando o princípio de discriminação positiva do urbanismo. A regeneração urbana, tal como as lógicas do projeto urbano, pressupõe que a ação não pode incidir apenas na estrutura física e esquecer questões como o trabalho, a cultura e a economia; que não se pode abordar a exclusão social com intervenções isoladas; que a participação é essencial para o sucesso de qualquer intervenção e que se devem adotar políticas mais integradoras, com envolvimento de várias disciplinas, instituições e escalas geográficas e temporais (Cochrane, 2006; Roberts e Sykes, 1999).

As políticas locais de regeneração urbana utilizam quase sempre modelos de parceria em que os grupos voluntários e os profissionais trabalham juntos, utilizando os recursos e subsídios públicos como "semente" para fortalecer a entreajuda e desenvolver soluções formais e informais de baixo custo que permitam superar eventuais limitações técnicas ou financeiras. No entanto, na generalidade dos países da Europa, em particular, tem-se revelado difícil construir processos transformativos utilizando experiências inovadoras como base, isto porque as agendas e práticas institucionais setoriais continuam a dificultar o estabelecimento de processos de fertilização cruzada para aprendizagem e inovação institucional e das políticas (Breda-Vàzquez et al., 2009).

Neste contexto, os projetos de regeneração urbana debatem-se com um desafio particular em comparação com outros campos da política pública, designadamente no

que diz respeito à complexidade das iniciativas de base territorial e à necessidade de abordar as condições de vida dos residentes, garantir o envolvimento da comunidade e a participação em diferentes escalas, para que a compreensão dos problemas, identificação de soluções, legitimidade, apoio e mobilização de um desejo comum seja mais eficaz (Haus e Klaussen, 2010).

1. Visão transversal em torno da regeneração urbana.
2. O processo de seleção.
3. A natureza das ações e investimentos.
4. O papel do investimento público.
5. A relação entre as administrações regional e local.
6. As potencialidades e desafios do financiamento partilhado.
7. O envolvimento das comunidades locais.
8. A capitalização de experiências.
9. A avaliação de resultados.
10. A adaptação à mudança.

Quadro 17 – Os desafios da regeneração urbana (Oriol Nel'lo, 2010)

Numa outra dimensão de análise, a validade e futuro do modelo de política urbana, regeneração urbana ou governança urbana, está associado a um conjunto de dez desafios (quadro 17) que derivam da sua aplicação e implementação recente (Nel'lo, 2010). Assim, os processos de regeneração e governança urbana devem trabalhar no sentido de desenvolver uma visão global da cidade, definindo intervenções de natureza transversal que apoiem projetos (e não simplesmente a resposta a problemas), com o Estado a assumir o papel chave no financiamento de projetos, mas procurando-se, simultaneamente, apostar na formação de parcerias e no desenvolvimento de contratos de investimentos partilhados. Só desta forma, e com uma participação e envolvimento efetivo das comunidades locais, se poderá aspirar a que a governança e regeneração urbana desencadeiem verdadeiros processos de aprendizagem e capitalização das experiências, com avaliação e monitorização dos resultados e desenvolvimento de instrumentos e mecanismos de adaptação à mudança.

CAPÍTULO IIII

ARTICULAÇÕES ENTRE FORMAS INOVADORAS DE GOVERNAÇÃO E A REGENERAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS EUROPEUS NO ÂMBITO DA POLÍTICA EUROPEIA

1. A construção de uma política urbana europeia

1.1. A necessidade de uma política europeia

No último meio século, o espaço europeu conheceu importantes transformações (aceleradas pelo processo de globalização) que produziram efeitos fortes e muito particulares nas áreas metropolitanas e nos centros urbanos. O conjunto e a sucessão das alterações sentidas vieram baralhar a tradicional hierarquia urbana europeia (figura 15), reconhecendo-se que as áreas urbanas não se dissociam dos fatores económicos, políticos e sociais que acontecem à escala nacional, europeia ou global, e que o enfraquecimento da figura de "Estado-nação", associado ao processo de globalização, arrasou com as tradicionais escalas e espaços económicos nacionais ou regionais (Atkinson, 2007).

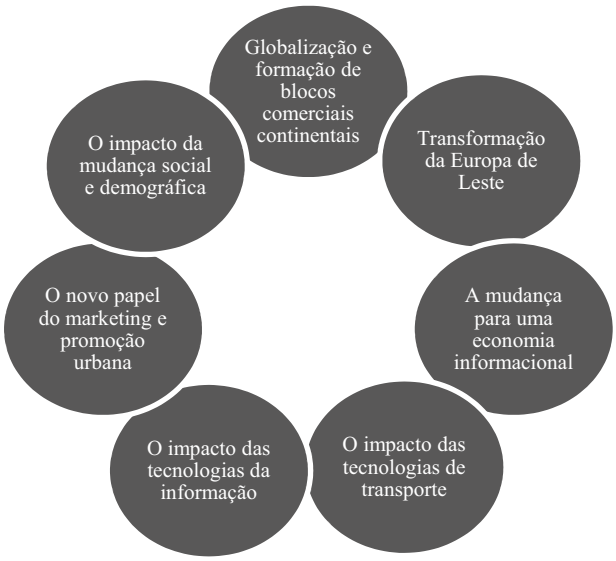


Figura 15 – Fatores que afetaram a tradicional hierarquia urbana europeia (adaptado de Hall, 1993)

O processo de mudança acelerada acentuou o debate sobre as questões urbanas à escala europeia, alicerçado em ideias e movimentos que sustentam a necessidade crescente de uma abordagem que combine as pessoas com os territórios e as políticas económicas e de proteção social com as políticas urbanas mais específicas (Cochrane, 2006). A necessidade e a importância de uma política urbana à escala da União Europeia advêm de um conjunto de fatores (Parkinson, 2005; UE, 2006) que estão intimamente relacionados com o papel que as cidades desempenham na promoção e difusão de novos princípios de planeamento e gestão dos territórios.

Reconhece-se hoje, apesar de alguma contestação (a que antes fizemos referência), que as cidades são o motor das economias regionais e os motores económicos da competitividade europeia. Daí resulta o empenho dos governos nacionais em assegurarem o estabelecimento de ligações económicas e institucionais entre as cidades e regiões (assumindo que as dinâmicas e realidades económicas devem ser geridas à

escala regional ou sub-regional, uma vez que as fronteiras e limites administrativos têm cada vez menor importância). O segundo ponto, de reconhecimento das cidades como atores centrais da competitividade europeia saiu reforçado com a aprovação da "Agenda de Lisboa" e as preocupações com a inovação e a competitividade económica que daí resultaram, já que os fatores chave das economias – inovação, criatividade, comunicação e competências (Parkinson, 2005) – se fundam essencialmente nas pessoas, negócios e relações que se estabelecem nas áreas urbanas.

Além de se reconhecer a importância das cidades à escala europeia e global, estudiosos, políticos e planeadores reconhecem também que as cidades são os espaços onde se concentram os maiores desafios sociais, políticos, humanos e culturais. A este propósito, o Parlamento Europeu [69], por exemplo, realça que "as cidades e as aglomerações ou zonas urbanas congregam 78% da população da União Europeia" e representam um lugar onde se concentram os problemas mas simultaneamente "se constrói o futuro" (CESE, 2007, p. 14). Assim, três razões emergem como essenciais para que a UE tenha especial atenção às questões urbanas (CE, 1998), designadamente o facto de cerca de 4/5 da sua população viver nas cidades, a consciência de que os desafios urbanos que hoje se colocam têm em parte uma associação às políticas europeias, já que a maioria das políticas comunitárias tem uma forte relevância urbana, e finalmente a existência de uma forte necessidade de organizar e racionalizar as políticas europeias existentes, para que as políticas e ações da UE contribuam para respostas mais integradas aos problemas urbanos e promovam o desenvolvimento da governança urbana.

Com base nestes fatores, a política urbana sofreu importantes transformações nas últimas décadas, num percurso marcado, à escala da União Europeia, por um aumento gradual do reconhecimento da importância das cidades – ainda que quase sempre no contexto da política regional[70], num processo marcado por avanços e recuos (Faludi,

[69] Ver a resolução do Parlamento Europeu de 13/10/2005.

[70] Convém lembrar que a UE tem a responsabilidade da política regional, mas não da política urbana (apenas uma dimensão urbana no contexto da Política de Coesão). No entanto, a Comissão Europeia tem impacto nas cidades através de vários "*Directorates*", designadamente a DG Regio (amais importante) e as direções da DG Emprego e Assuntos Sociais, DG Transporte e DG Ambiente, entre outros. A missão do DG Regio, por exemplo, consiste em fortalecer a coesão económica, social e territorial através da redução da diferença dos graus de desenvolvimento entre os países e regiões da UE. Para isso, cofinancia projetos infraestruturais, de desenvolvimento da sociedade da informação, de valorização do capital humano e da promoção da cooperação transfronteiriça, através dos recursos do FEDER e do Fundo de Coesão. Apesar de ter um enfoque regional, tem um impacto direto nas áreas urbanas, tendo gerido programas como os Projetos-piloto Urban I e II (1989-99), Urban (1994-99), Urban II (2000-2006) e os Urban Audit I e II.

2009; Parkinson, 2005), acelerados na década de 90 do século passado por exemplo com a criação da iniciativa URBAN (1994) e do Fórum Urbano (1998), em momentos em que o tema se tornou central no âmbito da Agenda Europeia. Este percurso transparece igualmente num esforço legislador e planeador dos diferentes países da Comunidade que, numa tentativa de potenciar a força das suas principais cidades, mas também procurando resolver os problemas que durante as últimas décadas afetam os espaços urbanos (muitos deles comuns à generalidade dos países europeus), empreenderam um conjunto de políticas, estratégicas e instrumentos (nacionais, regionais e/ou locais), geralmente adaptados aos principais objetivos europeus (Hall, 2002), com vários avanços e recuos desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) até aos diversos fundos sociais e estruturais mais recentes da UE.

A evolução da política urbana europeia conheceu, no entanto, fases distintas de consolidação e maturação – que veremos com maior pormenor de seguida – ao longo das quais emergem um conjunto de princípios (figura 16) e atores centrais[71]. No geral, esta evolução reproduz um quadro marcado por quatro grandes desafios que se colocam às cidades europeias (CE, 1998): a globalização e reestruturação económica, donde resulta a necessidade de promover um sistema urbano mais equilibrado, com reforço do crescimento económico e do emprego; a inclusão social e a necessidade de romper com a tradicional ligação entre

Figura 16 – Princípios da OCDE para o planeamento e gestão de áreas urbanas

[71] Brenner (2004, p.200) destaca o papel das instituições internacionais como a OCDE, descrevendo-a como um "importante agente do tão falado 'Consenso de Washington'", que tenta difundir agendas políticas neoliberais como a disciplina fiscal, a liberalização do comércio, a flexibilidade do mercado do trabalho, a privatização dos serviços públicos ou o investimento direto estrangeiro sem restrições globais. A corrente atual na OCDE defende que é necessário afastar as políticas territoriais dos subsídios e gerir através de quadros públicos mais abertos que promovam a competitividade através do investimento público e privado, das lógicas empresariais e da aposta nos recursos locais. Neste contexto, a competitividade territorial, a governança empresarial e a recuperação da posição competitiva das economias urbanas, designadamente através de processos de "desmunicipalização" e reconfiguração da vida económica e social, tornaram-se centrais. O principal objetivo desta abordagem, mais empresarial, à gestão e planeamento dos territórios, é promover o crescimento económico através de um planeamento pró-ativo (que não se limita a controlar o crescimento, mas fomenta-o), com menor intervenção do sector público e onde é central a promoção de alianças estratégicas e colaborativas com o sector privado, defendendo-se "…a combinação dos recursos e experiência privada com os poderes dos governos locais" (Krawchenko, 2009, p. 33).

reestruturação económica, segregação espacial e exclusão social nos espaços urbanos; o ambiente urbano, com especial ênfase na necessidade de promover a sustentabilidade local e global; e a governança, apontando para o aumento da capacidade dos atores locais gerirem a mudança e governarem melhor os territórios como resposta à necessidade de responder a problemas fiscais, de organização e reestruturação institucional e administrativa.

1.2. Fase I – 1975-1988: Diferenças/assimetrias territoriais na Agenda da UE

Desde a sua fundação, a UE pretendia atingir a integração política através da integração económica, mas nos anos 70 do século passado tornou-se evidente que esta ambição estava a ser bloqueada pelas fortes diferenças existentes entre as regiões mais ricas e as regiões mais desfavorecidas. Esta constatação marca a primeira fase (quadro 18) da evolução da política urbana europeia, onde é evidente a preocupação e o empenho com o combate às fortes assimetrias territoriais existentes na UE.

- 1975 – Criação do FEDER.
- 1981 – Aprovação do Ato Único Europeu.
- 1986 – A política regional passa a reter 20% do orçamento da UE.

Quadro 18 – Principais marcos da primeira fase de construção de uma política urbana europeia

Quando o Ato Único Europeu[72] foi aplicado em todo o seu potencial (em 1987) 20% do orçamento comunitário estava já afetado às questões da política regional, sendo evidente uma alteração de prioridades, que passavam das diferenças entre as regiões para as diferenças internas de cada região, ainda que se mantenha como praticamente inexistente a integração de dimensões urbanas na política comunitária. Os anos 80 do século passado revelam-se então decisivos, designadamente por marcarem um importante ponto de viragem, com progressivo envolvimento das cidades no processo de europeização (Hamedinger et al., 2008). Foi neste contexto que a UE se lançou no desenvolvimento de vários programas, iniciativas e redes em diferentes campos políticos que abordavam e apoiavam de forma particular os esforços das cidades para lidar com os desafios do desenvolvimento

[72] O Ato Único Europeu (AUE) reviu o Tratado de Roma com o objetivo de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. Para isso, alterou as regras de funcionamento das instituições europeias alargando as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum.

1.3. Fase II – 1989-1994: Emergência de uma Agenda Urbana

Embora alguns autores defendam que a Europa sempre teve uma agenda territorial com especificidades claramente ligadas a preocupações urbanas (Faludi, 2009), a década de 90 do século passado marca definitivamente a emergência das cidades na agenda europeia, apesar da reprovação pelos Estados-membros, em 1991, da proposta para que a UE tivesse responsabilidade direta nos assuntos urbanos (quadro 19).

- 1990 – Projetos-piloto Urban
- 1992 – Tratado da União Europeia
- 1993 – Criação do Fundo de Coesão
- 1993 – Reforma dos Fundos Estruturais

Quadro 19 – Principais marcos da segunda fase de construção de uma política urbana europeia

O primeiro momento chave desta fase consistiu na construção e implementação de um programa de apoio designado por "Projetos-piloto Urban" (1990), o qual viria a constituir o primeiro ensaio de desenvolvimento de projetos centrados nas cidades da UE (Parkinson, 2005). Tratou-se de um programa com recursos limitados, mas com grande sucesso político e administrativo, o que evidenciou o potencial das ações da UE no domínio urbano[73]. A implementação destes projetos resultou da revisão dos Fundos Estruturais operada em 1988 e que contemplou a atribuição do estatuto de área "Objetivo 2" a algumas cidades, especialmente as que estavam em declínio industrial, permitindo desta forma o financiamento de intervenções urbanas pelo FEDER (artigo 10º) e assim um maior empenho da UE nas questões urbanas.

Nesta fase, de emergência de uma agenda urbana, assumem especial importância os relatórios *Cheshine* (1988) e *Parkinson* (1992), ao sublinharem a importância dos espaços urbanos e ao aconselharem e encorajarem os responsáveis políticos da DG Regio a promover e valorizar os interesses urbanos. No seguimento destes trabalhos e como resultado de um longo processo de negociação e aproximação entre os países, é assinado em 1992 o Tratado da União Europeia (TUE), orientado para "a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária" (TUE[74]).

[73] Entre 1989 e 1993 realizaram-se 32 projetos-piloto em áreas urbanas, em diferentes domínios que vão desde o desenvolvimento económico e social à habitação e ambiente urbano, financiando-se igualmente 15 rede urbanas de cooperação inter-regional no âmbito do RECITE (Regiões e Cidades para a Europa).
[74] Versão eletrónica, disponível em http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001 (Acedido em 07/05/2012).

Neste período são publicados o "Livro Verde sobre o Ambiente Urbano" (que diagnostica um conjunto de problemas de degradação urbana, propondo orientações para as abordagens políticas e formas de planear) e o "Livro Branco sobre Crescimento, Emprego e Competitividade", adota-se a "Carta Urbana Europeia" (em 1992) e institui-se o Comité para o Desenvolvimento Espacial (em 1991), dedicado a análises regulares sobre as questões urbanas.

1.4. Fase III – 1994-1999: Consolidação da Agenda Urbana

A terceira fase de evolução da política europeia é marcada pelo lançamento de novos programas de apoio à intervenção em espaços urbanos e pela publicação de importantes documentos de referência (quadro 20).

- 1994 – Lançamento do Urban.
- 1997 – "Para uma Agenda Urbana da União Europeia".
- 1998 – "Desenvolvimento urbano sustentável na UE: um quadro de ação".
- 1998 – Fórum Urbano da União Europeia.

Quadro 20 – Principais marcos da terceira fase de construção de uma política urbana europeia

O exemplo mais evidente da crescente atenção e importância dada aos espaços urbanos foi o lançamento da iniciativa comunitária URBAN em 1994, tendo por base o sucesso alcançado com os Projetos-piloto Urban. Trata-se de um programa centrado em questões de coesão e regeneração urbana de áreas problemáticas, configurando-se como a primeira ação da UE exclusivamente direcionada para as cidades. Com o URBAN, a Comissão Europeia vai intervir diretamente nas áreas urbanas existentes, mais propriamente nas consideradas como mais desfavorecidas, definindo como objetivos gerais o reforço da competitividade das cidades europeias, a eliminação da exclusão social (incluindo de imigrantes e minorias étnicas), o reforço da capacidade das comunidades locais e a regeneração física e ambiental das cidades, por forma a aumentar a sua sustentabilidade e atratividade.

A avaliação oficial do URBAN[75] concluiu que o programa foi um sucesso em mais de 70% dos casos, designadamente porque ajudou a melhorar o ambiente físico de muitas cidades, tendo igualmente melhorado as estruturas institucionais e de governança e influenciado a construção de estratégias para as cidades. Foram identificados como pontos fortes a articulação com outros programas existentes, as sinergias entre os projetos individuais e o desenvolvimento de sistemas de gestão integrados e simples,

[75] Disponível em http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/initiative/src/frame2.htm (Acedido em 31/02/2012)

com cooperação entre atores e fortes lideranças. Como principais falhas do programa foram apontadas o reduzido envolvimento dos privados e da sociedade civil (apesar de participarem na elaboração de 80% dos projetos e de estarem representados nos grupos de monitorização), bem como a existência de alguns documentos e procedimentos excessivamente complicados, que associados a algumas limitações de base – no âmbito de intervenção, nos processos de avaliação e monitorização, na complexidade administrativa (que provocou alguns atrasos no desbloqueamento dos fundos) e no reduzido incentivo à troca de experiências internacionalmente – reduziram os efeitos de algumas abordagens integradas e orientadas para grupos sociais desfavorecidos.

No decorrer do período de programação 1994-1999, a iniciativa comunitária URBAN apoiou financeiramente 118 áreas urbanas com um total de 900 milhões de euros que beneficiaram 3,2 milhões de pessoas[76]. O programa revelou-se decisivo para a consolidação de uma agenda urbana na UE porque permitiu desenvolver uma abordagem integradas aos problemas (económicos, sociais, físicos, ambientais, …), com uma aposta forte em temas considerados prioritários, como a integração social, o desenvolvimento sustentável, a igualdade de oportunidades e a sociedade da informação, promovendo um grande envolvimento das autoridades locais na gestão dos programas (em 2/3 dos projetos), assim como a aprendizagem das comunidades locais, depois transportada para o URBACT.

Durante o período de execução dos projetos URBAN, mais propriamente em 1997, é lançada uma segunda iniciativa dos Projetos-piloto Urban. No mesmo ano, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) reconhece a importância das cidades, definindo as bases para um desenvolvimento espacial mais equilibrado e sustentável do território da União Europeia que assentavam em cinco questões centrais: controlo da expansão física das cidades; promoção da diversidade de funções e grupos sociais; gestão racional e equilibrada dos recursos; melhor acesso aos transportes amigos do ambiente e promoção da conservação do património natural e cultural. Ainda em 1997, assistimos à apresentação pela Comissão Europeia do documento de discussão e debate "Para uma Agenda Urbana da União Europeia", que sublinha e enaltece claramente os problemas e oportunidades das cidades, e que viria a

[76] Dados disponíveis em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/g24209_pt.htm (Acedido em 31/03/2012)

motivar a criação do Urban Audit, desenhado para promover a análise comparativa das cidades europeias.

Este documento da Comissão define uma estratégia clara para as cidades europeias, estruturada em torno de quatro objetivos de política: reforço da prosperidade económica e do emprego nas cidades; promoção da igualdade de oportunidades, da integração social e da reabilitação de áreas em perda; melhoria do ambiente urbano e promoção da governança urbana e reforço da participação dos parceiros e cidadãos locais.

Estes objetivos configuram quatro áreas de política com incidência especial no crescimento e desenvolvimento das cidades europeias (CCE, 1997), a primeira das quais consiste em políticas de promoção da competitividade económica e do emprego, orientadas para a adaptação à liberalização do comércio mundial e à criação do mercado único, o que lança novos desafios às cidades e colocam o desemprego como um dos principais problemas da UE. Um segundo grupo de políticas é orientado a favor da coesão económica e social, alicerçando-se nos fundos estruturais e no Fundo de Coesão como principais instrumentos financeiros para, no contexto da política regional e de coesão da UE, desenvolver um conjunto de apoios para regiões mais desfavorecidas. O terceiro campo de atuação prende-se com políticas de ajuda à inserção das cidades em redes transeuropeias, considerando que estas e a prestação eficaz de serviços de transporte são fundamentais para o desenvolvimento e para o sucesso das políticas urbanas. A quarta área diz respeito a políticas de promoção da qualidade de vida nas cidades, considerando designadamente os princípios de desenvolvimento sustentável que resultam do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (1990) e do Relatório sobre Cidades Sustentáveis (1996), sublinhando assim os efeitos do Projeto de Cidades Sustentáveis iniciado em 1993 para aplicação da Agenda 21 Local.

Destes campos de atuação política decorre a afirmação da "necessidade de uma perspetiva urbana nas políticas da União Europeia" (CCE, 1997, p. 15), articulada com a aplicação dos fundos estruturais que permita dinamizar o "papel das cidades como pólos de crescimento para o desenvolvimento regional" (CCE, 1997, p. 18), designadamente enquanto agentes promotores da inclusão social e da prestação de serviços urbanos a todos, capazes de despoletar um "desenvolvimento urbano integrado e sustentável, que combine soluções multissetoriais e implique o investimento em capital tanto humano como físico" (CCE, 1997, p. 18).

As ideias avançadas pela comunicação "Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Um Quadro de Acão" viriam a ser trabalhadas e discutidas no Fórum

Urbano da União Europeia (realizado em Viena em Novembro de 1998) onde os diferentes países da UE procuraram desenvolver os princípios aprovados e analisar as possibilidades de valorização das qualidades e dos resultados da economia urbana, melhorando, simultaneamente, a coesão social, a proteção do ambiente e a gestão das cidades. Deixando claro a necessidade de salvaguardar as especificidades de cada espaço e rejeitando a enunciação de regras rígidas para todas as cidades, os Estados-Membros definiram então um programa de ação balizado em quatro grandes objetivos operacionais[77]: contribuir para a competitividade económica e o emprego através da exploração do potencial considerável das cidades europeias; combater a exclusão social e a discriminação nas áreas urbanas, permitindo que todos os cidadãos disponham de um idêntico acesso aos benefícios do crescimento económico; tornar as cidades mais duráveis mediante a redução do impacto do desenvolvimento urbano no ambiente, especialmente nos domínios dos transportes, da energia e do ambiente construído; e incentivar uma boa administração das cidades e a responsabilização dos cidadãos, mediante a promoção de processos de tomada de decisão inovadores e flexíveis.

1.5. Fase IV – 2000-2006: Reconhecimento do papel/contributo das cidades

A reforma e simplificação dos fundos estruturais, bem como a orientação dos fundos de coesão para a competitividade económica e investimento no capital físico e humano das regiões mais pobres, empreendida pelo Conselho Europeu em 1999, assinalam uma transição clara para o reconhecimento do papel e da importância das cidades na UE, confirmado pelo URBAN II, o Urbact e a expansão do Urban Audit a um maior número de cidades (quadro 21).

- 2000 – Canalização de recursos do FEDER para as cidades.
- 2000 – Programa Lille.
- 2000 – URBAN II.
- 2002 – Urbact.
- 2002 – Carta de Copenhaga.
- 2003 – Urban Audit.
- 2004 – Urban Acquis.
- 2005 – Acordo de Bristol.

Quadro 21 – Principais marcos da quarta fase de construção de uma política urbana europeia

O URBAN II (2000-2006) tem por objetivo promover e apoiar a implementação de modelos inovadores de desenvolvimento, orientados para a regeneração económica e social de áreas urbanas deprimidas, promovendo a aprendizagem e troca de experiências. A regeneração urbana é considerada o tema central na construção conceptual do programa, exigindo-se que as

[77] Disponível para consulta em http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/98/1009&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en (Acedido em 01/04/2012)

estratégias de regeneração urbana a apoiar cumprissem um conjunto de requisitos[78], associados designadamente: à existência de uma massa crítica de população e de estruturas de gestão capazes de elaborar e implementar programas de desenvolvimento urbanos inovadores; à constituição de uma parceria local plural que identifique desafios, estratégias e prioridades, atribua recursos, assegure o acompanhamento e a avaliação da estratégia; à construção de abordagens territoriais integradas e associadas a estratégias de desenvolvimento regionais; à integração de questões económicas, sociais e ambientais, e à complementaridade dos projetos com outras iniciativas comunitárias. Durante o seu período de execução o Urban II apoiou 70 programas, com um investimento global superior a 728 milhões de euros (Parkinson, 2005).

O Urbact procurou criar fluxos de troca de informação e aprendizagem entre cidades do URBAN I e II do dos Projetos-piloto, criando redes, realizando seminários e promovendo encontros, no sentido de reforçar a capacidade dos atores locais e contribuir para uma melhor integração das questões urbanas no período de financiamento comunitário de 2007-2013. Entre 2003 e 2006 foram desenvolvidos 28 projetos Urbact, envolvendo 274 parceiros de 29 países diferentes, numa cooperação que se estruturou em torno de seis eixos fundamentais, designadamente: participação cidadã, emprego e desenvolvimento económico, imigrantes, renovação urbana integrada, segurança urbana e jovens.

O Urban Audit, por seu turno, procurou manter uma base de dados atualizada sobre cidades europeias, para permitir a análise comparativa. Durante a fase piloto (em 1998), foram convidadas 58 cidades, para as quais foram tratados indicadores em cinco campos: aspetos socioeconómicos; participação na vida cívica; educação e formação; ambiente; cultura e lazer. Na fase de aplicação territorial plena (2003/2004) a iniciativa foi expandida para incluir cidades como Paris e Londres, recolhendo-se, tratando-se e difundindo-se informação de mais de 300 indicadores de 321 cidades dos 27 Estados-membros e 36 cidades adicionais da Noruega, Suíça e Turquia.

Assiste-se também a uma importante reforma das regulações do "Objetivo 2"[79] do FEDER em 2000, que aponta para a reconversão económica e social de todas as áreas

[78] Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries.pt.htm (acedido em 01/04/2012).

[79] O FEDER intervém na política regional no âmbito de três objetivos: cooperação territorial europeia; convergência e competitividade regional e emprego. As iniciativas desenvolvidas ao abrigo do "objetivo 2" processam-se nas chamadas "regiões convergência" e orientam-se para a reconversão económica e social de espaços com dificuldades estruturais.

que se debatem com dificuldades estruturais, sejam elas industriais, rurais, urbanas[80] ou piscatórias. A reforma operada visou essencialmente que as áreas urbanas com problemas económicos e sociais também pudessem beneficiar dos apoios, aumentando a percentagem de financiamento destinado as cidades, de tal forma que cerca de 7,7% dos recursos passaram a estar reservados para a regeneração urbana.

No mesmo sentido, o documento do Comité de Desenvolvimento Territorial de 2000 "Proposal for a Multianual Programme of Co-operation in Urban Policy within the European Union" define os principais objetivos para as políticas urbanas na Europa, que passavam por: considerar a cidade como o elemento mais importante no âmbito do desenvolvimento de base espacial, reforçar a prosperidade e emprego nas cidades, assegurar a regeneração urbana, promover a coesão social nas cidades, gerir o ambiente urbano de acordo com os princípios de desenvolvimento sustentável e melhorar a governança urbana, reforçando as capacidades locais para intervir. Este documento, elaborado pelo Grupo de Desenvolvimento Urbano na sequência do encontro de 10 de Junho de 1997 em Noordwikk (em que os Estados membros acordaram partilhar visões e ideias para melhorar a eficácia das políticas para o desenvolvimento urbano), defende uma nova abordagem às políticas urbanas (à escala nacional e comunitária), marcada pelo cruzamento e intersecção de diferentes escalas e atores, no âmbito de parcerias e estratégias que partam de uma análise profunda das áreas urbanas para ações de melhoria da qualidade de vida, combate à segregação étnica e social, requalificação de áreas desfavorecidas e disseminação de boas práticas.

Neste contexto de afirmação das cidades e da sua importância na UE, foi igualmente importante o Programa de Lille (2000), uma vez que reconheceu de forma clara e inequívoca o papel das cidades no planeamento e ordenamento do território, definindo uma nova abordagem que pretendia permitir trabalhar em diferentes escalas, apoiando as comunidades e bairros problemáticos e desenvolvendo medidas de eliminação da exclusão e segregação social. No âmbito deste programa, foram igualmente estabelecidas como fundamentais a necessidade de promover as parcerias entre atores públicos e privados, a aposta na disseminação de boas práticas e o reforço da organização em rede (aproveitando as potencialidades das novas tecnologias e do

[80] Para serem classificadas como "regiões convergência" (regiões objetivo 2) e acederem aos financiamentos reservados para essas áreas, as regiões urbanas devem cumprir um de cinco critérios de elegibilidade: taxas de desemprego superiores à média comunitária por um período de tempo alargado; índices elevados de pobreza; graves problemas ambientais; taxas de criminalidade elevadas e baixas taxas de escolaridade.

trabalho iniciado no Urban Audit), sendo que para todas estas prioridades foram definidas especificidades em função das particularidades de cada local. Foi também no quadro do Programa de Lille que os ministros europeus responsáveis pela política urbana definiram quatro objetivos que orientaram a política urbana e os instrumentos de financiamento durante o terceiro quadro comunitário (2000-2006) e que passaram designadamente por: apoiar os Estados Membros, a Comissão Europeia e as cidades a traduzir em instrumentos mais tangíveis os principais objetivos definidos à escala europeia, em resposta aos desafios que afetam as cidades; construir um quadro de referência para as políticas urbanas nacionais e europeias; ajudar a Comissão Europeia a reforçar e completar as intervenções da UE para melhoria das cidades e sua coordenação; promover e reforçar o diálogo e investigação sobre as cidades.

O Programa de Lille viria a ser reforçado por vários acordos ministeriais, dos quais são exemplo a Carta de Copenhaga (2002) e os encontros em Londres (2002) e Milão (2003), de onde resultaram, designadamente, a criação do Grupo de Trabalho Urbano do Parlamento Europeu (com o objetivo de promover uma abordagem europeia integrada à política urbana), a identificação de um conjunto de objetivos de resposta aos desafios globais (quadro 22) e o reconhecimento da necessidade de uma dimensão ou programa urbano exclusivo no contexto dos fundos estruturais, de forma a fortalecer o papel das autoridades locais, aumentar a flexibilidade dos projetos e reforçar os recursos financeiros para intervenções urbanas.

- Integrar o potencial local nas estratégias de desenvolvimento urbano e regional.
- Usar as identidades locais para uma melhor adaptação às alterações globais.
- Desenvolver abordagens integradas que considerem o papel das cidades no desenvolvimento regional.
- Coordenar estratégias para o desenvolvimento urbano e promover as parcerias público-privadas.
- Adotar perspetivas sustentáveis de longo prazo.
- Usar a cultura local para proteger a identidade e diversidade local.
- Usar as tradições locais para revitalizar as cidades, enquanto processo dinâmico.
- Criar ambientes diversificados para todas as culturas.
- Garantir o acesso de todos ao transporte, emprego, habitação, educação e serviços sociais.
- Reforçar a participação pública nos processos de formulação de políticas.

Quadro 22 – Princípios da Carta de Copenhaga

Na linha destes encontros realizou-se o Urban Acquis em Roterdão (2004) e o Encontro Informal de Bristol (Dezembro de 2005) que estabeleceu como principal objetivo discutir e acordar os benefícios da criação de comunidades sustentáveis (UE, 2006).

O Urban Acquis foi especialmente relevante, ao definir como prioridades a garantia de um equilíbrio entre competitividade económica, coesão social e qualidade ambiental, bem como a promoção das cidades enquanto espaços habitáveis, de escolha e de identidade cultural. Defende designadamente a articulação de intervenções sociais em áreas problemáticas com estratégias económicas regionais mais abrangentes – esperando que estas promovessem redes de cooperação e complementaridade entre as cidades – e encoraja-se a capacidade de aprendizagem e realização das políticas (recorrendo, por exemplo, à disseminação de boas práticas, à formação de técnicos locais ou à monitorização e avaliação constante dos processos). São também definidos os mecanismos para uma política urbana de sucesso, os quais obrigam a uma boa integração das políticas setoriais nacionais, regionais e locais, privilegiando orientações de longo prazo em que a liderança dos "topos" se articula e harmoniza com a capacitação das comunidades locais através de acordos, parcerias e relações de confiança, sem mecanismos rígidos de controlo. Neste contexto, defende-se a conceção de políticas flexíveis, que se adaptem à especificidade de cada cidade e que sejam capazes de promover um envolvimento real dos atores locais baseados na participação, no diálogo e na corresponsabilização.

Figura 17 – Principais características das comunidades sustentáveis (adaptado de UE, 2006)

No encontro de Bristol, os ministros apresentaram propostas para valorizar os impactos/efeitos dos empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI) e para desenvolver e disseminar competências e atributos genéricos de criação de espaços. Apesar de reconhecerem a diversidade geográfica, demográfica e socioeconómica dos países europeus, assumiu-se que todos partilham um conjunto idêntico de desafios, tendo em conta a criação de comunidades sustentáveis – espaços onde as pessoas querem viver e trabalhar, no presente e no futuro. O Acordo de Bristol definiu oito características (figura 17) para uma comunidade sustentável, bem como um acordo para a compilação de casos de estudo com boas práticas que demonstrassem e disseminassem modelos de boas características que permitiram, com base nos princípios do Urban Acquis de Roterdão, definir características para espaços de sucesso.

1.6. Fase V – 2007-2013: Uma política de coesão e cidades

A última fase da evolução da política urbana europeia (quadro 23) está associada ao quadro de apoio 2007-2013 e é marcada na dimensão urbana do documento "Política de Coesão e Cidades" [81] – onde se defende o contributo dos espaços urbanos e de programas como o URBAN para uma estratégia europeia de emprego e crescimento – e pelos princípios definidos no âmbito da "Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis". Esta resulta de um processo participado de negociação entre os ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano e assume como fundamental: a necessidade de "lançar nos respetivos Estados um debate político sobre o modo de integrar os princípios e as estratégias da Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis nas políticas de desenvolvimento nacionais, regionais e locais" e a vontade de "recorrer ao instrumento de desenvolvimento urbano integrado e às respetivas estruturas de governação para a sua aplicação" (CE, 2007, p. 1). Neste contexto, lança-se para o período 2007-2013 um

- 2006 – Política de coesão e cidades.
- 2007 – Carta de Leipzig.
- 2007 – 4º Quadro Comunitário de Apoio.
- 2007 – Quadros de Referências Estratégicos Nacionais.
- 2007 – Urbact II.
- 2007/2013 – Mecanismos de engenharia financeira.

Quadro 23 – Principais marcos da quinta fase de construção de uma política urbana europeia

[81] Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 13 de Julho de 2006, «A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões».

conjunto de recomendações que associam a política urbana às lógicas de integração e estratégia e que implicam:

- Um maior recurso a abordagens de política de desenvolvimento urbano integrado, através da criação e preservação de espaços públicos de qualidade, da modernização das redes de infraestruturas e melhoria da eficiência energética e da promoção de políticas ativas em matéria de inovação e educação;
- Uma atenção particular aos bairros carenciados no contexto da cidade, através da aposta em estratégias de melhoria do ambiente físico, do reforço da economia local e da política local de mercado de trabalho, da adoção de políticas ativas em matéria de educação e de formação de crianças e jovens e da promoção de transportes urbanos eficientes e a preços razoáveis.

No âmbito desta Política de Coesão e Cidades é sublinhada a importância do território e das especificidades de cada espaço, reconhecendo-se como essencial a contribuição das cidades (espaços urbanos) para o crescimento e o emprego, em particular no que diz respeito a alguns aspetos específicos da dimensão urbana. Assim, projetam-se abordagens integradas, nas quais o crescimento económico sustentável das cidades seja acompanhado por medidas orientadas para a redução da pobreza, da exclusão e dos problemas ambientais.

No seguimento desde enquadramento regulamentar, foram definidos domínios, rúbricas e fontes de financiamento para a intervenção em espaços urbanos que estruturam os princípios e as lógicas de funcionamento de uma política urbana à escala europeia orientada para: o reforço da atratividade das cidades, através da criação de empregos e da captação e multiplicação de investimento em domínios como a mobilidade e transportes, a prestação de serviços, o ambiente físico e natural e a cultura, criatividade e sociedade do conhecimento; o apoio à inovação, ao espírito empresarial e à economia do conhecimento, designadamente através da cooperação e apoio às pequenas e médias empresas (PME); a criação de mais e melhores empregos, promovendo o aumento do grau de qualificação e a criação de parcerias para o emprego e a inovação como forma de reforçar a capacidade institucional e a eficácia da prestação de serviços; e a gestão das disparidades intraurbanas, designadamente através da promoção da segurança, da inclusão social e da igualdade de oportunidades.

Para tanto, aposta-se no fortalecimento das potencialidades da iniciativa URBAN, reforçando as questões urbanas através de uma integração plena nos programas

regionais. Além disso, criam-se condições para a continuação do "método urbano" desenvolvido pelos programas anteriores, através de apoios e abordagens integradas e participativas a áreas urbanas deprimidas e propõe-se a integração de um vasto conjunto de ações – melhoria do ambiente físico; história, cultura e património; emprego e empreendedorismo; desenvolvimento das comunidades; serviços a grupos específicos – na dimensão urbana, salvaguardando a possibilidade de reforço e majoração dos projetos apoiados pelos fundos estruturais com até 15% dos fundos destinados ao desenvolvimento urbano sustentável.

Os alicerces da política de coesão e cidades incluem ainda um conjunto de recomendações para a modernização dos modelos de governação dos espaços urbanos, bem como possibilidades de financiamento. Em relação à governação e gestão dos processos de desenvolvimento urbano, estabelecem-se como essenciais a concretização de modelos de cooperação e parceria entre as diferentes entidades envolvidas; o desenvolvimento de abordagens integradas ao desenvolvimento, orientadas para o longo prazo; o reforço da participação e envolvimento dos cidadãos e a criação de redes de aprendizagem e troca de experiências.

No essencial, a política desenhada para o período 2007-2013 está claramente orientada para as grandes prioridades estratégicas da União Europeia, designadamente os objetivos de promoção de uma economia do conhecimento sustentável e competitiva, com intervenções concentradas em regiões desfavorecidas e com processos mais descentralizados e de implementação simples, eficiente e transparente que emanaram das agendas de Lisboa e Gotemburgo. Neste sentido, o parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as áreas metropolitanas europeias (2007) é claro ao assumir que à escala da UE a execução da Estratégia de Lisboa (objetivo prioritário da "Comissão Barroso") e o desenvolvimento urbano se tornam prioritários em todas as regiões que beneficiam de programas comunitários. No que respeita à programação e estratégia urbana e de coesão, estas prioridades influenciam as orientações estratégicas comunitárias sobre coesão e desenvolvimento urbano [82] (propostas pela Comissão Europeia, adotadas pelo Conselho Europeu e assimiladas pelo Parlamento Europeu) que por sua vez se traduzem nos diferentes quadros de referência estratégicos nacionais e programas operacionais elaborados para este período.

[82] Há um acompanhamento/monitorização estratégica e debate anual destas prioridades e dos progressos feitos nos Estados membros, realizado pelo Conselho Europeu na primavera com base nos relatórios anuais da Comissão e dos diferentes países.

A programação e operacionalização da utilização dos fundos comunitários[83], bem como a gestão dos recursos à escala nacional, regional ou local são definidas no contexto de programas operacionais. Cada programa operacional (nas regiões de objetivo convergência e competitividade regional) deve incluir um plano integrado para o desenvolvimento urbano sustentável, com uma descrição clara das prioridades de desenvolvimento urbano, podendo também incluir prioridades para questões urbanas específicas e uma listagem de cidades ou espaços urbanos de características específicas, identificando os procedimentos especiais a aplicar.

No que respeita ao financiamento, em complementaridade aos fundos e programas disponíveis nos programas operacionais no âmbito do FEDER, do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo de Coesão, foi definido um conjunto de mecanismos de engenharia financeira à escala comunitária especialmente orientados para as questões urbanas (JASPERS[84], JEREMIE[85], JESSICA[86] e JASMINE[87]) e incentivado o desenvolvimento de parcerias entre os setores público e privado. Entre os programas de financiamento comunitário, além dos programas operacionais estruturados nacional ou regionalmente, merece destaque o lançamento do programa operacional europeu Urbact II (2007-2013) – que envolve atualmente 29 países, 300 cidades e mais de 5000

[83] A gestão dos programas e a seleção dos projetos faz-se de acordo com o mérito e o princípio da gestão partilhada.

[84] JASPERS – Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias) é uma iniciativa que visa desenvolver a cooperação entre a Comissão Europeia (Direção-geral da Política Regional), o Banco Europeu de Investimento (BEI), o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) e o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Trata-se de um instrumento de assistência técnica destinado aos doze países que aderiram à UE no período compreendido entre 2004 e 2007, que disponibiliza aos Estados-Membros em causa o apoio de que necessitam para a preparação de grandes projetos de elevada qualidade, que serão cofinanciados por fundos europeus (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/ acedido em 15/04/2012).

[85] JEREMIE - Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (Recursos Europeus Comuns para as Micro e as Médias Empresas) é uma iniciativa da Comissão Europeia, em parceria com o Fundo Europeu de Investimento (FEI) que promove o uso de instrumentos de engenharia financeira a fim de melhorar o acesso a financiamento por parte das microempresas e das PME, através de intervenções dos Fundos Estruturais (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/ acedido em 15/04/2012).

[86] JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Áreas Urbanas) é uma iniciativa da Comissão Europeia, desenvolvida em colaboração com o BEI e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (BDCE) para promover a regeneração e o desenvolvimento urbano sustentáveis, através de mecanismos de engenharia financeira, nos quais os Estados-Membros podem investir parte das suas dotações de fundos estruturais da UE em fundos de rotação, a fim de reciclar recursos financeiros para acelerar o investimento em espaços urbanas (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/ acedido em 15/04/2012).

[87] JASMINE – Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe (Ação Conjunta de Apoio a Instituições Microfinanceiras Europeias) é uma iniciativa conjunta da Comissão, do BEI e do FEI que pretende reforçar as capacidades dos fornecedores de microcrédito e das instituições de microfinanciamento em diferentes domínios, nomeadamente a boa governação, os sistemas de informação, a gestão dos riscos e o planeamento estratégico (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/ acedido em 15/04/2012).

parceiros[88] na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, através da troca de experiências e aprendizagem entre cidades europeias, da disseminação de boas práticas e do suporte aos decisores políticos e profissionais de urbanismo – e a criação, de forma espontânea ou aproveitando apoios e oportunidades europeias, de redes e grupos reflexão, intervenção e apoio à valorização dos espaços urbanos, entre as quais a Rede Europeia do Conhecimento Urbano (EUKN), o grupo de trabalho Coesão Territorial e Assuntos Urbanos (TCUM), o Programa Habitat das Nações Unidas (UN-HABITAT), o Grupo de Trabalho para os Assuntos Urbanos da OCDE e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Urbano da UE.

Em suma, à escala nacional assistimos neste último período à consolidação e amadurecimento de um conjunto de ideias e princípios que vinham marcando as últimas décadas, designadamente o aumento das responsabilidades (e quase sempre também dos recursos) das cidades no contexto do equilíbrio nacional, regional e local, enquanto que à escala europeia se verifica o reconhecimento do peso das cidades para o desenvolvimento económico nacional e uma crescente valorização de políticas urbanas.

Em consequência, os espaços urbanos dos diferentes Estados-membro têm vindo (a pouco e pouco e de forma diferenciada, é certo) a adotar estratégias que procuram orientar intervenções que, de forma integrada, pretendem promover a competitividade económica, a coesão social e a sustentabilidade, reconhecendo que a qualidade de vida é tão importante como o crescimento económico e assumindo a necessidade de dotar as cidades de espaços e serviços de qualidade, para que se tornem lugares de escolha e integração e simultaneamente fontes de identidade, cultura e ligação entre as comunidades.

Neste contexto, os diferentes programas operacionais nacionais têm procurado aprofundar e aprimorar mecanismos inovadores e mais democráticos de intervenção, baseados em abordagens mais integradas, dirigidas às pessoas e ao território que assegurem um aproveitamento racional e inteligente dos recursos através designadamente do envolvimento, participação e corresponsabilização dos atores locais. Igualmente importante é a valorização de visões de médio e longo prazo, em abordagens de parceria "*area-based*", com processos de integração territorial com outras cidades para estratégias comuns a problemas partilhados, com reforço das redes e práticas de

[88] Dados disponíveis em http://urbact.eu/ (consultado em 03/05/2012).

cooperação, aprendizagem e disseminação, bem como das práticas de avaliação e monitorização de todas as intervenções.

1.7. O pós-2013

O futuro da política europeia, e não apenas da política urbana, muito embora hoje incerto e muito condicionado pela situação de crise económica e dificuldade financeira de alguns países, está ainda associado às grandes opções políticas e estratégias de crescimento da UE traduzidas no documento "Europa 2020", onde se define como prioritária a consolidação de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, capaz de atingir indicadores elevados de emprego, de produtividade e de coesão social.

Associado a este documento estratégico "Europa 2020" está em curso uma negociação com os Estados-membro que pretende reestruturar os fundos estruturais para o período 2014-2020. No que respeita às questões de política e intervenção urbana, as propostas da Comissão Europeia relativas à política de coesão para 2014-2020 definem como prioritária a coordenação estratégica das políticas urbanas, assumindo que só dessa forma será possível promover de forma eficaz um desenvolvimento urbano sustentável e reforçar o contributo das cidades para a principal política de investimento da UE.

A este propósito, foi assumido pelo Comissário Hahn no último Fórum Urbano (Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2012) que "enquanto centros económicos e políticos, as cidades, onde vive perto de 70 % da população da UE, são um importante motor de crescimento da Europa. Embora a política regional ajude todas as regiões a desenvolverem as suas capacidades, é essencial explorar plenamente o potencial específico das cidades"[89]. No seguimento desta reunião, foram definidos quatro grandes objetivos de política urbana europeia para o horizonte 2020, que se encontram em discussão e negociação no âmbito da revisão dos fundos estruturais:

- Afetação de fundos a favor de um desenvolvimento urbano sustentável e integrado, estipulando que em todos os Estados-membro (de acordo com as disposições institucionais e os modelos de gestão e aplicação de cada um), pelo menos 5 % dos recursos do FEDER deverão ser investidos em ações

[89] Disponível em http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/133&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en (acedido em 20/05/2012).

coordenadas que visem garantir um desenvolvimento das cidades inovador, eficiente do ponto de vista energético e de longo prazo;

- Criação de uma única estratégia de investimento, definindo-se que os Fundos Estruturais deverão apoiar o desenvolvimento urbano através de estratégias que abordem simultaneamente os desafios económicos, ambientais, climáticos e sociais das áreas urbanas, devendo cada país combinar os investimentos provenientes de diferentes fontes e destinados a apoiar as medidas de emprego, educação, inclusão social e reforço das capacidades institucionais;
- Valorização de ações urbanas inovadoras nas áreas urbanas (incluem projetos-piloto, projetos de demonstração e estudos conexos relacionados com espaços urbanos e de interesse europeu, desde que permitam realizar um dos objetivos da estratégia Europa 2020), reservando-lhe uma parte do orçamento (0,2 % da dotação do FEDER);
- Criação de uma Plataforma de Desenvolvimento Urbano tendo como base as listas de cidades propostas pelos Estados-Membros, com o objetivo de reforçar as capacidades, as dinâmicas de aprendizagem, a troca de experiências e a disseminação de novos modelos e abordagens ao território.

2. Política e intervenção urbana em alguns países europeus

2.1. Planeamento, intervenção e política urbana

No geral, o planeamento, gestão e intervenção nas áreas urbanas europeias pode ser dividido em quatro períodos distintos, para melhor apreensão das alterações vividas, malgrado diferenças significativas de país para país, de região para região e até de cidade para cidade (Chamusca, 2012).

Numa perspetiva que valoriza as mudanças mais recentes, é possível considerar o primeiro desses períodos como terminando nos anos 70 do século passado, caracterizado pela figura do Estado enquanto principal agente de um processo de forte crescimento económico e promoção de urbanização (através por exemplo da produção de habitação em grande escala, do planeamento de grandes concentrações industriais, de cidades novas e de grandes eixos de acessibilidade e transporte). O segundo estende-se até meados da década seguinte e é caracterizado por um período de recessão económica,

em que o Estado procura conter o processo de urbanização e intervir no espaço público e no edificado, aumentando o papel dos poderes locais em ações de reabilitação e renovação urbanas. O terceiro momento, até meados da década de 90, aparece-nos marcado por uma nova expansão económica, com reforço da concorrência e globalização das economias e a produção de processos de marginalização e crise de algumas cidades e áreas urbanas. Neste contexto, aspetos de natureza económica e social (como o desemprego e a exclusão social) ganham destaque, ao ponto de se tornarem centrais nos processos de regeneração urbana, onde, simultaneamente, o papel dos privados, das parcerias público-privadas, da participação e da articulação de interesses e atores se torna mais importante. O quarto período, marca a concentração da política urbana e da intervenção nas cidades em torno de grandes projetos integrados, com os problemas a serem vistos como um todo e não de forma setorial, envolvendo vários temas e atores e trazendo, para o centro da política urbana, o tema da governança.

Assim, um pouco por toda a Europa, multiplicam-se as abordagens de base local para a regeneração (Andersson e Musterd, 2005) e as iniciativas de capacitação dos residentes e comunidades locais, o que promove uma verdadeira reforma das estruturas de governação, cada vez mais orientadas para os princípios da governança.

É neste contexto que, a partir dos finais da década de 1960, a generalidade dos países europeus desenvolveu instrumentos e mecanismos de apoio à intervenção nas áreas urbanas com evidentes sinais de degradação física, social e/ou económica. Inicialmente, estes programas eram isolados e setoriais, orientando-se para a renovação urbana (privilegiando a intervenção no espaço público e no edificado), ou para o combate a problemas de natureza social. Mais tarde, assiste-se a uma progressiva reestruturação dos instrumentos, mais integrados e atentos a problemas como o emprego, a qualificação profissional e a imagem urbana. Estas intervenções globais e integradas consolidaram-se ao longo da última década do século passado com o reconhecimento da necessidade de concentrar campos de intervenção política e, em muitos países, estes instrumentos foram operacionalizados sob o desígnio de políticas urbanas ou de políticas de cidade.

2.2. O caso francês

A evolução do território e sociedade francês conheceu diferentes fases e orientações nas últimas décadas, em especial após o fim da chamada França Tayloriana (Veltz, 2002). No geral, a evolução da sociedade e do território francês caracteriza-se, na

transição do século por uma forte mutação socioeconómica visível designadamente no fortalecimento do crescimento em torno das grandes regiões metropolitanas (principalmente em torno de Paris) e no aumento das desigualdades territoriais, com o regresso do crescimento (reforçando as tendências de feminização e terciarização da sociedade, bem como de ascensão dos quadros já iniciada na década anterior e pela mudança de um território piramidal para um território em rede.

2.2.1. Uma relação difícil entre centro e periferia

Tradicionalmente, a França apresenta um grande contraste entre Paris e "o resto" e as grandes cidades e "o resto", o que constitui um grande problema de planeamento à escala nacional e regional, apesar da nas duas escalas a França evidenciar uma grande capacidade de inovação no desenvolvimento de novas organizações e técnicas de planeamento, consideradas sem paralelo no mundo desenvolvido em termos de sofisticação e integração (Hall, 2002).

As raízes deste problema prender-se-ão com o facto de, durante o século XIX, a França nunca ter vivido um crescimento populacional típico de outros países desenvolvidos, uma vez que as grandes indústrias globais, à exceção de uma concentração junto da fronteira belga, não se desenvolveram. Este facto (de acordo com Booth, 2009) fez com que o crescimento de Paris fosse acompanhado pela estagnação ou declínio de outras áreas, tornando a capital fortemente dominadora no contexto económico e social do país (Rota, 2007).

Contrariamente ao plano de 1960 que tentou travar o crescimento físico de Paris, o plano de 1965 (*Schéma Directeur*) procurou favorecer áreas urbanas envolventes, designadamente através de uma gestão cuidada do investimento público e de orientações ao investimento privado para a provisão de infraestruturas públicas. Este plano sugeriu a criação de oito novas cidades ao longo de dois eixos paralelos nas duas margens do Sena, a E e W de Paris, mas em simultâneo permitiu um dispendioso processo de renovação do tecido urbano de Paris, designadamente em La Défense e Nanterre, Sant-Dennis ou Versailles.

Nos anos 1990, o governo central e a autoridade regional eleita começaram a trabalhar num novo plano (recuperando e atualizando alguns princípios de 1965) para um horizonte de 25 anos, tendo como principal elemento uma concentração ousada no desenvolvimento económico. O seu principal objetivo passava por favorecer o desenvolvimento económico de uma cidade global, através do investimento em

infraestruturas de educação, transporte e comunicação, articulando esta ideias com um segundo objetivo, de coesão territorial, associado à ideia das *metrópoles d'equilibre* que previa o desenvolvimento de outras cidades e à intensificação das relações entre elas.

Atualmente, a crescente complexidade das sociedades urbanas, a pluralização dos sistemas políticos, o crescente número de atores envolvidos na formulação e implementação de políticas urbanas e a redução dos recursos estabelecidos para a implementação destas políticas tornaram as relações centro-periferia cada vez menos importantes em França como na região de Paris, já que é cada vez mais difícil representar os territórios franceses (como a generalidade dos territórios) por grandes diferenças entre regiões ou por imagens piramidais/hierárquicas (uma vez que fazem menos sentido as distinções entre centro e periferia ou entre cidade e campo). No entanto, apesar de o contraste já não poder ser descrito entre Paris e o "deserto francês" (Hall, 2002, p. 162), ou simplificado entre centro de cidade esvaziado e periferia problemática, a verdade é se mantem uma profunda divisão a várias escalas, designadamente entre as várias regiões do país, com importantes efeitos como a concentração em algumas áreas urbanas de graves problemas de empobrecimento e exclusão social e territorial.

2.2.2. Organização territorial, planeamento e ordenamento do território

O planeamento urbanístico francês estruturou-se ao longo de diferentes abordagens, antes tratadas a propósito da evolução geral do planeamento "ocidental". Durante os anos 1950, com as ZUP ("*zone à urbaniser par priorité*"), instalou-se a programação dita normativa; nos anos 1960, abriu-se uma segunda via, apoiada em noções como centralidade, proximidade e serviços ao utilizador a estruturar uma abordagem que se concretiza através de métodos de análise e prospetiva em diferentes escalas (quarteirão, cidade, aglomeração) que definem as estruturas e os elementos a instalar, enquanto uma terceira via, dita funcional, procura criar espaços urbanos de grande qualidade do ponto de vista organizacional e arquitetural, recorrendo por exemplo a concursos de ideias (Baietto e Frébault, 1996).

Atualmente todos os projetos combinam estas três abordagens – normativa, sociológica e funcional – num sistema de concertação e parceria que permite inscrever operações em contextos temporais, económicos e sociais, também eles em constante evolução. O processo de programação, que já era complexo, tem vindo a complexificar-

se ainda mais, com dificuldades de articulação de escalas, atores e tempos, e muita discussão sobre a descentralização e a redistribuição de poderes.

É também nos anos 60 do século passado que se reforçam as estruturas políticas e administrativas de suporte à política de planeamento e se operacionaliza o ordenamento do território. Em relação ao primeiro ponto, importa referir a importância da criação de estruturas como o *Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire* (CIAT) em 1960, a *Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale* (DATAR) em 1963 e a *Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire* (CNAT) em 1964 e de uma estrutura financeira própria, o *Fond d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire* (FIAT). No que respeita ao segundo ponto, o equilíbrio territorial mantém-se como prioridade, com esforços para controlar o crescimento de Paris e outras cidades importantes e promover a emergência de outras, designadamente através da consolidação dos grandes *Schémas Directeurs* e da criação dos *établissements publics d'aménagement* (EPA).

O lançamento de políticas como as *villes moyennes*, os *contrats de villes* ou as *politiques des pays* nos anos 70 transfere o foco da intervenção para uma escala maior e para a necessidade de travar os problemas e a desertificação do mundo rural. Na década seguinte emergem as iniciativas de base territorial (como resposta aos motins urbanos que caracterizaram o final da década de 1970 e o início da década de 1980, num claro aumento da atenção dada aos problemas intraurbanos) e opera-se um processo descentralizador em 1982, o qual se viria a refletir na flexibilização legislativa e na criação de novos instrumentos de planeamento[90], nos quais, a reabilitação e renovação urbana, no âmbito de uma política de cidades, passam a incorporar o ordenamento do território. No contexto desta descentralização, o urbanismo torna-se uma prerrogativa das comunidades locais e é lançada uma lei sobre as sociedades de economia mista (1983), emergindo novos acordos políticos partilhados entre o Estado e as coletividades locais.

Verifica-se, com maior força nos últimos anos do século XX, a descentralização de vários serviços públicos e o reforço das intervenções públicas em áreas urbanas (com a criação dos *Grands Projets Urbains* e do *Pacte de Relance pour la Ville*), o que permitiu incutir uma nova dinâmica ao ordenamento do território, traduzida em 1995 na aprovação da *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du*

[90] Intervenções como "habitat et vie sociale", "développement sociale des quartiers" e mais tarde "banlieues 89".

Territoire[91], que consagra o desenvolvimento equilibrado do território e a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos como as principais preocupações, criando os instrumentos que definem as orientações principais para o ordenamento do território à escala nacional e regional, incluindo a localização dos principais equipamentos e infraestruturas.

É neste período, na transição de século, que se consolida a evolução do sistema de planeamento francês de uma abordagem altamente reguladora para uma abordagem mais flexível, na qual os patamares intermédios de decisão desempenham um papel cada vez mais relevante no seu desenho e implementação (Oliveira e Breda-Vázquez, 2009) e se assiste à ascensão de preocupações ligadas aos problemas sociais, à evolução dos modos de vida e às questões ambientais e de segurança.

Entretanto, a escala intermunicipal ganha relevância e, de acordo com o *Voynet Act* de 1999, o *Project d'Agglomération* e a *Charte de Pays* são definidos como documentos de referência estratégica para o médio prazo, estabelecendo os principais objetivos, tidos como prioritários para a intervenção pública (DATAR, 2001) e articulando as escolhas dos atores locais como base de negociação com outras escalas de governo para a geração de *contrats d'agglomération* e/ou *contrats de pays* (DATAR, 2004). Esta transição para políticas intermunicipais mais abrangentes foi acompanhada pelo reforço dos governos locais e do planeamento do uso do solo (Négrier, 2006). Para o reforço da importância e abrangência da intermunicipalidade, foi também essencial a aprovação da *Loi Chevènement* de 1999 que promove a criação de comunidades urbanas, comunidades de aglomeração e comunidades de comunas, que se distinguiam essencialmente pelo leque de serviços que prestam e pelos modelos de financiamento.

No mesmo período, o sistema de planeamento formal também conheceu importantes mudanças, em especial através de três inovações institucionais introduzidas no ordenamento do território francês pela *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* (Lei SeRU) em 2000 (Booth, 2003): relação entre planeamento do uso do solo e política urbana; utilização dos planos de uso do solo como ferramenta de promoção da cooperação intermunicipal e reforço da prospetiva e da dimensão estratégica associadas à sustentabilidade. A Lei SeRU acabou com o predomínio do uso do solo sobre a estratégia (Booth, 2009) e a partir daí o SCoT (*Schéma de Cohérence Territoriale* – plano estratégico intermunicipal) e o PLU (*Plan Local d'Urbanisme*) passaram a estar

[91] Lei-quadro sobre o ordenamento do território.

mais comprometidos com a estratégia, a sustentabilidade e a justiça social do que os instrumentos anteriores, uma vez que têm que incluir um *Projet d'Aménagement de Développement Durable* (PADD), especificando medidas e intervenções concretas a médio prazo. Em suma, todas as leis tentam conferir coerência e integração a todo o sistema, sintetizando-se na expressão "um território, um contracto, um projeto" (DATAR, 2004).

Apesar destas transformações, continua a existir um desencontro entre intenções e ações (Booth, 2009; West, 2007), sobretudo porque muitas comunidades de aglomeração e comunidades de comunas são mais pequenas que as suas áreas funcionais (Négrier, 2005) e porque os grupos criados exclusivamente para preparar os SCoT não são os mesmos a quem foi incumbida a responsabilidade de preparar os *projets d'agglomération* e as *chartes de pays*. Assim, apesar de todos os esforços, a aplicação prática destas ideias é condicionada pela manutenção de uma forte competição (que se sobrepõem às lógicas de cooperação) entre aglomerações francesas, uma vez que as alterações na governança são sobretudo resultado da competição política (Pinson e Le Galès, 2005), traduzindo um profundo desencontro entre a retórica e a prática do planeamento. Neste contexto, apesar de conseguir difundir e espalhar o planeamento estratégico pelo país, a reforma francesa parece não ter produzido um bom trabalho na resolução da complexidade institucional do país já que apesar das crescentes preocupações com o planeamento intermunicipal e com a eliminação da competição fiscal através da instituição de um imposto único sobre os negócios, a competição se mantém central em áreas como a habitação e o emprego (West, 2007), o que coloca sérios problemas de *accountability* e controlo, uma vez que a reforma não introduziu legitimidade política direta.

2.2.3. O jogo escalar de poder e o caminho para um modelo de governança

As lógicas de governança das cidades francesas devem ser analisadas à luz de um quadro que ultrapassa as relações de centro-periferia e do entendimento das cidades como espaços de mera execução das políticas públicas emanadas de outras escalas. Com efeito, as cidades francesas são hoje entendidas como elementos e atores centrais na produção de políticas públicas, o que resulta de um reposicionamento ditado pela atribuição de novas funções aos governos urbanos pelas políticas do Estado e pelas transformações no capitalismo (Pinson, 2010).

A 5ª República (de *de Gaulle*) reforçou o Estado central através de uma sistematização dos poderes do Estado em várias escalas e várias atividades económicas e sociais (François, 2008), num modelo intervencionista que se configurava como "reencarnação do colbertismo" (Pinson, 2010, p. 721) e chamava a si desafios urbanos e regionais, constituindo um regime de keynesianismo espacial (Brenner, 2004).

O Estado controlava o essencial do planeamento e das políticas infraestruturais das cidades, num sistema de poder local que associa representantes do Estado e oficiais locais, mas que limitou os atores locais e a sua capacidade de ação e inovação, reduzindo-os a um papel muitas vezes centrado na intermediação entre a administração central e a sociedade local.

As leis descentralizadoras de 1982 e 1983 vieram abalar a organização institucional do país e as relações de centro-periferia à escala nacional, ditando o fim da ação tutelada do *préfet* sobre as ações das comunidades locais, substituindo o controlo rígido de todas as oportunidades por um controlo judicial sobre a conformidade das ações, assegurando a transferência de competências estratégicas dos serviços estatais para os governos locais (por exemplo as comunas passaram a ser responsáveis por planeamento urbano, transporte e ação social) e a flexibilização das regras de acesso ao crédito e contratação de pessoal. No geral, validaram uma corrente iniciada nos anos 1960 de reforço do poder das comunidades locais para produzirem políticas públicas, naquilo que alguns autores designam de mudança silenciosa (Lorrain, 1991) e que traduz o aumento da capacidade autónoma dos agentes locais para intervirem em setores em que o Estado pouco investia, designadamente os transportes públicos, o desenvolvimento económico e a reabilitação de edifícios no centro histórico.

No entanto, o processo de descentralização não transferiu autoridade legislativa ou governamental para a escala local, sendo que a organização da administração territorial francesa passou a combinar quatro escalas – Estado, Região[92], Departamento[93] e

[92] As 26 regiões francesas têm um Presidente nomeado pelo Estado e um Presidente do Conselho Regional, eleito pelos conselheiros regionais que são eleitos por sufrágio universal. São responsáveis pelo planeamento territorial e por domínios como o planeamento dos transportes, desenvolvimento económico, qualificação profissional, construção e ensino superior.

[93] França conta atualmente com 100 departamentos, geridos por um *préfet* e *sub-préfets* nomeados pelo Estado para promover a política de cidade ou a igualdade de oportunidades e por um grupo de Conselheiros Departamentais (representados por um Presidente) eleitos por seis anos através de um sufrágio universal. O seu campo de atuação inclui a saúde e apoio social, infraestruturação rural e gestão financeira das escolas secundárias.

Comuna[94] – e a administração local se estruturou em três domínios (em que todas autoridades territoriais têm poder e nenhuma é considerada superior à outra, ou seja, nenhuma pode exercer controlo direto ou indireto sobre as outras).

As duas últimas décadas, testemunharam uma evolução na forma como as cidades francesas são geridas e na forma de elaboração de políticas públicas, observando-se, de acordo com Pinson (2010), três dimensões fundamentais de mudança, no sentido da governança urbana:

- Aumento e alargamento das competências dos governos locais e reforço, em especial no contexto das grandes cidades, da sua capacidade técnica e política de elaborar e implementar políticas públicas. Esta alteração significa que atualmente os governos locais e regionais são já responsáveis por mais de 70% do investimento público;
- Aumento do poder das instituições de cooperação intermunicipal, em particular no contexto urbano. Assim, a França seguiu a tendência geral de apoio à governança metropolitana, favorecendo um neo-regionalismo (Savitch e Vogel, 2009) que traduz um certo equilíbrio entre a competição aberta entre as comunidades e a transferência do essencial das funções e recursos das comunas para instituições supramunicipais governadas por dirigentes eleitos diretamente;
- Progressiva delegação pelo Estado da direção estratégica orientadora das políticas urbanas para os atores locais, seguindo o quadro legal criado pelas leis descentralizadoras dos anos 1980. Neste contexto, as cidades e as regiões passaram a ser responsáveis pela elaboração de estratégias de desenvolvimento, reforçando a capacidade de pensar de forma independente e de se projetarem num ambiente cada vez mais incerto e competitivo através da elaboração de planos e visões (Pinson, 2009).

As várias dimensões da mudança são acompanhadas por um processo de pluralização que afetou as redes francesas de política urbana, com a multiplicação do número de atores envolvidos na elaboração de política e na governança das cidades,

[94] A divisão do território francês em comunas data da Revolução Francesa de 1789 e resulta num número total de 36600 comunas, cada uma delas gerida for um Presidente eleito por um período de seis anos pelos habitantes da comuna. O seu âmbito de intervenção passa pela ação local, designadamente a manutenção dos edifícios, a gestão das escolas primárias, trabalho social, conservação das estradas locais, recolha de lixos e planeamento urbano. Cabe às estruturas intercomunais, lideradas por um Presidente apontado pelos Presidentes das Comunas, o desenvolvimento de projetos conjuntos nos domínios do desenvolvimento económico, planeamento urbano, habitação, acessibilidades e outros serviços delegados pelas comunas.

marcando uma evolução das relações de centro-periferia para uma análise dos regimes urbanos. Por outro lado, a abordagem da governança permite a integração do contexto económico e a evolução do processo de formulação de políticas no contexto da política urbana e de regimes urbanos que valorizam as interações horizontais entre atores urbanos de natureza diversa.

2.2.4. A importância da regeneração Urbana (o *renouvellement* e a *rénovation urbaine*)

Na França o conceito de regeneração urbana (considerando o significado da *urban regeneration* difundida a partir do Reino Unido) não teve grande implantação, sendo que os princípios e valores que lhe estão associados se associam essencialmente à lógica da renovação (*renouvellement urbaine*) urbana. Talvez por isso, o exemplo francês seja um caso muito particular, designadamente porque apresenta uma dupla interpretação do conceito de renovação urbana. As lógicas de *renouvellement urbain* implicam uma intervenção integrada e diversificada sobre temas como a habitação, o emprego, a segurança e a educação, aproximando-se do conceito de *urban regeneration*, designadamente no que concerne à articulação entre construção nova e reabilitação como estratégias para áreas deprimidas e à definição de programas de ação integradores. A *rénovation urbaine* diz respeito apenas às operações de demolição para construção nova (Merlin e Choay, 2009).

A renovação urbana em França é representativa de uma abordagem tradicionalmente centralizada e individualizada à governança urbana, apesar da tradição francesa de intervenção pública ativa através de vários instrumentos e mecanismos criados pelo setor público. Em França, o Estado central é o ator chave no sistema de intervenção pública de renovação urbana, uma vez que intervém diretamente nos projetos de revitalização e regeneração das cidades (Verhage, 2005), apesar de, desde as leis de descentralização de 1982-1983 e do aumento das possibilidades para a cooperação intermunicipal, se terem reforçado as possibilidades dos governos locais influenciarem a renovação urbana, ainda que sem reduzir ou limitar a intervenção direta do Estado.

Apesar da génese da maioria dos instrumentos e procedimentos de regeneração urbana atualmente existentes em França serem desenvolvidos no contexto da política de cidade lançada em 1983 no relatório "*Ensemble, refaire la ville*", a génese da política urbana francesa remonta a 1973, data da criação do grupo de reflexão interministerial

Habitat et Vie Sociale (HVS). Mais tarde, em 1977 seria lançado um programa de reabilitação urbana com o mesmo nome (HVS), envolvendo Estado e coletividades locais e financiado pelo *Fonds d'Aménagement Urbain*, para apoiar intervenções no parque habitacional degradado das periferias, designadamente em campos como as condições físicas, o conforto, os equipamentos e espaços verdes das habitações, negligenciando as questões económicas e sociais.

Os anos 1980 e a introdução de preocupações sociais na política urbana

Em 1981, introduzem-se as primeiras preocupações de natureza social no âmbito da política de cidades, através de ações pontuais de desenvolvimento dos bairros mais desfavorecidos, sobretudo através da criação das *zones d'éducation prioritaire* (ZEP) pelo então Ministro da Educação Alain Savary, mecanismo que majorava o financiamento de áreas que se comprometessem a integrar a redução dos problemas de abandono e fraco aproveitamento escolar nas suas intervenções. Seguem iniciativas semelhantes no domínio do emprego e da segurança e a criação, em 1982, do *Développement Social des Quartiers (DSQ)*, programa que se estendeu até 1992, desenvolvendo uma nova forma de intervenção em bairros com muitos problemas sociais e urbanos. A inovação resulta de uma abordagem *bottom-up* e da visão global dos problemas das áreas urbanas, intervindo de forma integrada em todos os aspetos da vida urbana, coordenado diferentes ações no mesmo espaço e privilegiando o papel dos grupos e coletividades locais como responsáveis pelas operações;

É neste contexto que em 1983 é publicado o relatório "*Ensemble, refaire la ville*". Inicialmente esta política tinha uma orientação quase exclusivamente social, mas ao longo dos anos, intervenções físicas e económicas foram sendo incorporadas na política de cidade, ainda que esta continue a estar dirigida quase exclusivamente para as áreas habitacionais socialmente degradadas.

No mesmo ano assistimos à criação do *Banlieues 89*, programa de qualificação das áreas urbanas periféricas, com especial ênfase nos aspetos físicos e na imagem urbana (considerada como fundamental), favorecendo projetos com grande valor arquitetural. Neste período começam a fazer-se sentir os efeitos das leis descentralizadoras de 1982 e 1983 e sucedem-se um conjunto de acontecimentos que impulsionam a política urbana francesa, dos quais se destacam: a criação do *Comité Interministériel des Villes* (CIV), da *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV) e do *Fonds Social Urbain* (FSU); o lançamento da política de *Développement Social Urbain* (DSU) e criação do

Programme d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT) – programa estabelecido entre o Estado e as regiões para articular e coordenar a intervenção dos diferentes agentes públicos nessa área urbana ou rural (o programa também abrangia áreas rurais) – e criação do primeiro *Ministère de la Ville*.

Descentralização e valorização das parcerias de base territorial

Em função do processo de descentralização, no início da década de 1990 a implementação de programas de intervenção urbana estava já associada à necessidade de estabelecer um crescente número de parcerias e acordos de base territorial. Neste âmbito, assistimos à aprovação da *Loi d'Orientation pour la Ville* (LOV) e à criação do *Service National Ville* (SNV) para gerir o financiamento concedido nestes domínios.

Neste contexto, assistimos ao lançamento dos *contrats de ville* (1991) – instrumento que consistia no estabelecimento de um contrato a médio prazo entre o Estado e os atores locais e regionais (como os *offices HLM*, responsáveis por fornecer habitação social, e a *Caisse des Dépôts*, banco público que entre outras funções também financia a renovação urbana), tendo por objeto a coordenação e integração de todas as intervenções urbanas num projeto global de cidade que definia as orientações estratégicas e as ações concretas a implementar nas áreas abrangidas previamente negociado e aceite por todos – e dos *Grands Projets Urbains* (GPU) (1992) – instrumento que apoiava abordagens globais, financiando grandes operações de renovação e reabilitação urbana, com especial importância para as medidas de cariz económico e social.

Em 1994 assistimos à generalização dos *contrats de ville*[95] e dois anos mais tarde o governo central lança o *Pacte de Relance pour la Ville*, onde se classificam três tipos de áreas urbanas a ser intervencionadas: *zones urbaines sensibles* (ZUS), *zones de redynamisation urbaines* (ZRU) e *zones franches urbaines* (ZFU), de acordo com o tipo e dimensão dos problemas económicos e sociais[96].Tratou-se de um programa político especialmente focalizado no apoio a questões económicas e à criação de emprego, designadamente através de um conjunto de instrumentos fiscais e financeiros em áreas urbanas com problemas económicos e sociais, previamente delimitadas e classificadas.

[95] Existem nesse ano 214 contrats de ville aprovados, com intervenção em 750 comunas e 1300 quarteirões.
[96] Em 2004 havia 750 ZUS, sendo que para cada uma delas existiam regras e subsídios específicos para a ação urbana.

Em 1999, a Loi Voynet substitui a anterior legislação sobre ordenamento do território (*Loi Pasqua* de 1995) e institui os *Contrats d'Agglomération*, obrigando ao estabelecimento de um contrato a médio prazo entre o Estado e os atores urbanos locais com vista à integração e gestão de todas as intervenções urbanas, tendo por base um *Projet d'Agglomération* previamente estabelecido e que indica as prioridades de desenvolvimento a médio e longo prazo, em consonância com os princípios e metodologias da Agenda 21 Local.

No mesmo ano, são lançados pelo governo central em antigas ZUS meia centena de *Grands Projets de Ville* (GPV) e 112 *Opérations de Renouvellement Urbain*[97], o que marca o início de uma nova fase na contratualização de políticas de regeneração urbana, já que os GPV representam a forma mais abrangente e completa de assegurar uma abordagem negociada, territorializada e abrangente à regeneração urbana em França, agrupando vários subsídios setoriais num só e oferecendo às autoridades locais a possibilidade de implementar a ação urbana de uma forma abrangente, criando para o efeito uma estrutura de apoio às parcerias através do *Groupement d'Intérêt Public* (GIP), que reúne atores públicos e privados numa espécie de "comissão diretiva".

Em 2000 a Lei SeRU (conhecida por lei "Gayssot-Besson") (Bonneville, 2004) procura reformar a prática de planificação a diferentes escalas, designadamente com reforço da intercomunalidade, duma solidariedade mais forte, do respeito pelo ambiente e pelas deslocações e criação de outros instrumentos locais capazes de promover a coesão territorial (Ingallina, 2001), tendo criado instrumentos como os SCoT, que se viriam a multiplicar nos anos seguintes. A partir de então, no que concerne ao financiamento da renovação urbana, o governo central começou a mobilizar fundos da *Caisse des Dépôts* (este banco também atua como investidor direto, usando os fundos de renovação urbana, financiando a realização de operações que têm dificuldades em equilibrar custos e receitas e aumentando o envolvimento do setor privado), com vários empréstimos a 25-50 anos com baixas taxas de juro.

Avaliação e coordenação do financiamento como preocupações no início do século XXI

Em 2002 cria-se um *Comité d'Évaluation de la Politique de la Ville*, por indicação do novo ministro da cidade e renovação urbana, Jean-Louis Borloo. No seguimento

[97] Tinham características semelhantes mas destinavam-se a casos menos urgentes e que por isso tinham acesso a menos subsídios.

desta medida, é aprovada em 2003 a Loi *d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* (dita *Loi Borloo*), que manteve as classificações das ZUS, GPV e *Opérations de Renouvellement Urbain*, mas criou a *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU), instituição que passa a funcionar como um balcão único para o pedido de subsídios para a renovação urbana. Deste modo, vários fundos foram combinados num só e distribuídos pela ANRU para financiar projetos de renovação (de ordenamento, demolição, reabilitação e construção de habitação e equipamentos) apresentados pelas autoridades locais em áreas que tinham de estar classificadas pelo Estado como ZUS ou pelos *contrats de ville* como GPV ou *Opérations de Renouvellement Urbain*, embora pudessem haver exceções caso a área tivesse características socioeconómicas idênticas às ZUS.

Ainda no âmbito da *Loi Borloo*, foi criado o *Programme National de Rénovation Urbaine*[98] (PNRU), coordenado pela ANRU e que estipula um conjunto de regras e princípios orientadores dos projetos de regeneração urbana para os bairros mais problemáticos, incluindo uma tipologia de ações que previa a melhoria das áreas urbanas, o desenvolvimento e instalação de equipamentos públicos, a reabilitação e ocupação dos edifícios de habitação social, a demolição de construções degradas ou em ruínas para uma melhor organização da malha urbana e o desenvolvimento de novas formas de habitação, com modelos e estatutos diferenciados.

As questões de coesão social voltam a ser centrais no âmbito da política urbana

Em 2005, uma vaga sem precedentes de motins urbanos (que fica associada às questões das múltiplas etnias) motiva a declaração do estado de urgência e sublinha a importância da política de cidade, ainda que evidencie a necessidade duma maior atenção à coesão social, o que leva à aprovação da *Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale,* instituindo os *Contrats Urbains de Cohésion Sociale* (CUCS) que substituirão os *contrats de ville* a partir de 2007.

Nesse mesmo ano são assinados e implementados os primeiros CUCS, tendo como horizonte um período de execução de três anos (até 2009), entretanto prolongado até 2014[99]. Prevê a cooperação entre as cidades, as entidades públicas intercomunais e todos os atores interessados, através de uma filosofia de intervenção que assume como temas prioritários o combate às desigualdades sociais e territoriais e o acompanhamento

[98] Viria a ser revisto pelo Lei de 18/01/2005 e prolongado pelo acordo Estado/UESL de Maio de 2006.
[99] *Circulaire du 8 novembre 2010.*

dos jovens. Na sua aplicação prática estruturam-se em três eixos fundamentais: um projeto global de coesão social que responda aos objetivos definidos na Loi Borloo; programas de ação pluri-anuais que intervenham em cinco temas sensíveis, nomeadamente o acesso ao emprego e ao desenvolvimento económico, a melhoria da qualidade de vida, o sucesso escolar, a cidadania e prevenção da delinquência e a saúde; e a criação de vários instrumentos e modelos de implementação, avaliação e revisão do contrato durante a sua execução.

Complementarmente, é lançado o plano *Espoir Banlieues - une dynamique pour la France*, um instrumento que pretendia criar as bases e mecanismos legais para o trabalho conjunto entre as entidades públicas nos domínios da educação, segurança, administração territorial, empreendedorismo e política de cidade, no que pode ser visto com mais uma peça de uma forte tendência para a valorização de intervenções integradas e para o desenvolvimento de novos modelos de gestão territorial, onde é evidente uma aposta nas questões associadas à coesão social em detrimento de lógicas reabilitadoras e qualificadoras do espaço físico.

2.3. O exemplo holandês

2.3.1. Do planeamento físico ao planeamento integrado e estratégico

Em Holanda, a génese do planeamento e ordenamento do território aparece associada ao planeamento físico da organização do território, que surgiu com a intenção de regular a produção de solo urbano e a construção[100]. Neste sentido, na década de 40 do século XX é instituído o planeamento físico à escala nacional e regional, definindo-se uma hierarquia de planos e uma estrutura responsável pela sua execução à escala nacional[101].

O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial é marcado por políticas orientadas para o desenvolvimento regional e a coesão territorial, o que está associado a uma perceção de "congestionamento" do Randstad e que contrastava com o despovoamento e menor desenvolvimento das outras regiões. O sistema de planeamento

[100] Esta preocupação tem estado presente ao longo de toda a história do planeamento holandês e advém, em parte, da situação geomorfológica do país da elevada densidade populacional.
[101] O primeiro plano aponta para a concentração de população e atividades na região do Randstad (a mais desenvolvida e onde se localizam as cidades mais importantes, como Haia, Amesterdão ou Roterdão), assegurando no entanto a manutenção do "coração verde" central da região.

nacional define, então, quatro regiões-problema – e dentro de cada uma destas um conjunto de pólos urbanos de desenvolvimento e núcleos complementares – estabelecendo um conjunto de mecanismos de apoio à escala regional (incentivos e subsídios à construção de equipamentos, mobilidade de empresas e emprego, desconcentração de serviços, etc.), onde as questões ambientais e de equilíbrio territorial ganham importância.

Na década seguinte, iniciam-se os esforços para melhorar a articulação do planeamento físico com a política e planeamento regional, através de uma alteração legislativa que ocorre em 1965, no mesmo ano em que era publicado um plano nacional para o período 1966-1974 que aponta para a desconcentração e descentralização através da relocalização de serviços governamentais, do incentivo à migração de empresas[102] e de várias intervenções no domínio dos transportes.

Este plano viria, no entanto, a ser substituído por um novo plano nacional (projetando o período 1976-1988), face ao crescimento das áreas periféricas e aparecimento de evidentes sinais de declínio das áreas centrais das cidades. Neste contexto, reduzem-se os incentivos orientados para os pólos de desenvolvimento, passando a concentrar-se esforços no desenvolvimento do Randstad como centro de negócios internacional e motor da economia holandesa, mantendo-se a aposta na manutenção do *coração verde*, mas a par de orientações para o reforço funcional dos centros urbanos periféricos e a renovação e reabilitação urbana das áreas centrais, baseadas nos princípios de cidade compacta do ponto de vista funcional e social.

A política holandesa de cidades compactas (Brenner, 1999) lançada nos anos 1980 veio inverter radicalmente o projeto pós-guerra de descentralização que procurou espalhar a urbanização para lá da aglomeração ocidental do Randstad. Nesta linha, a revisão do quadro nacional para o ordenamento do território holandês introduzido na década de 90 promoveu ativamente a recentralização do crescimento industrial nos corações urbanos de Amesterdão, Roterdão Utrecht e Haia e especificou de forma clara que o Randstad seria o motor urbano-regional para o crescimento económico.

As décadas seguintes marcam a consolidação desta estratégia, reforçada num novo plano nacional para o período 1988-2015, que propõe o reforço e a modernização dos equipamentos e infraestruturas do Randstad, e a regeneração das áreas urbanas estagnadas ou degradadas, como forma de promover a projeção internacional da região.

[102] Mais que incentivo à mobilidade de empresas, no Randstad chegou a implementar-se um sistema que limitava a instalação de empresas (sujeitas a licença especial) e reforçava a proteção do "*green heart*".

Nos últimos anos assistimos também ao aperfeiçoamento de novas conceções de planeamento, assentes nos princípios do desenvolvimento sustentável, do policentrismo, da cidade compacta, das redes transeuropeias e da competitividade dos sistemas urbanos.

Como consequência, adota-se em 1999 o *Fifth National Policy Document on Spatial Planning*, definindo as orientações estratégicas de planeamento até 2030, onde o desenvolvimento de uma estrutura policêntrica e a definição de uma estrutura territorial funcionalmente hierarquizada, assente num sistema de transportes eficaz, se assume com principal referência para a competitividade territorial.

Em suma, o planeamento holandês conseguiu, de forma razoável, manter e melhorar a configuração espacial do país através de uma comunidade de planeamento estratégico que desenvolveu uma doutrina de planeamento (Faludi, 2009) centrada numa visão muito pragmática e realista e baseada na convicção de que o que é bom para as empresas e para a economia também é bom para a Holanda (Edelenbos, 2005; Hall, 2002), onde o planeamento é uma das "instituições culturais centrais" (Shetter, 1987, p. 97) e o território é conceptualizado de uma forma sólida e madura, de certa forma invejada por uma Europa em aprendizagem (Faludi, 2009).

2.3.2. Desenvolvimento regional no Randstad

Os fundamentos da evolução do sistema de planeamento holandês confundem-se com a evolução do Randstad e com a evolução dos princípios e valores do desenvolvimento regional, constantemente adaptados às novas formas e exigências do território.

O Randstad (5% do território holandês) regista uma concentração de população (36% da população holandesa) superior às maiores metrópoles francesas e inglesas, mas não apresenta a imagem de uma metrópole, uma vez que adota a forma de cidades individuais alinhadas numa extensão de cerca de 180km, configurando uma região marcada por uma intensa alternância do campo com a cidade e pela mistura de habitações novas com espaços de agricultura intensiva.

O desenvolvimento urbano na Holanda Ocidental adotou a forma de um anel de cidades em forma de ferradura, em que cada uma desempenha funções especializadas (governo em Haia; porto, estruturas empresariais e indústria pesada em Roterdão; finanças, comércio, turismo e cultura em Amesterdão; indústrias mais leves e atividades de prestação de pequenos serviços locais em centros urbanos mais pequenos), com um coração verde, que a política de planeamento sempre procurou preservar, no centro,

configurando uma "metrópole policêntrica" (Hall, 2002 p. 178), quer do ponto de vista físico e de organização territorial, quer do ponto de vista funcional.

Com esta divisão e articulação funcional, o Randstad evitou alguns dos problemas tradicionais das grandes metrópoles com apenas um centro, designadamente as questões associadas ao tráfego e a longas deslocações casa-trabalho.

Durante as décadas de 70 e 80 do século passado, as quatro cidades mais importantes do Randstad perderam 15% da população, pelo que em 1990 a sua importância tinha sido transformada de forma substancial, com perda de empregos industriais e portuários, índices crescentes de pobreza e desemprego, crescimento das minorias étnicas e um processo de mudança económica que proporcionou a multiplicação dos vazios urbanos. Neste contexto, iniciou-se um processo de reconstrução e renovação destas áreas abandonadas, com sucesso reconhecido nas áreas ribeirinhas de Amesterdão (*Java Island*) e Roterdão (*Kop Van Zuid*).

Em 1991, um suplemento ao 4º Relatório de Planeamento desenvolveu uma orientação política que despertou grande interesse (e mesmo tentativas de reprodução) na Europa, com classificação dos centros de emprego em três categorias: a primeira no coração das cidades, com bons transportes públicos e que devia limitar o acesso por carro às principais concentrações de emprego denso; uma segunda em localizações periféricas com transporte adequado, bom acesso por comboio e boas vias rodoviárias, onde deviam estar as concentrações secundárias que necessitassem de mais espaço (como hospitais e industrias limpas) e uma terceira que consistia nas localizações requeridas por atividades de grande dimensão mas com poucos empregados (por exemplo da logística), as quais deviam estar próximas de grandes interfaces rodoviários.

É com base nesta transformação do território que se estrutura nos anos 1990 a política urbana holandesa, que cruza os princípios da regeneração urbana e da governança.

2.3.3. Uma política urbana precoce e inovadora, fundada nos princípios da governança e da regeneração urbana

Na Holanda, a política urbana para as áreas degradadas tem uma orientação para a governança particularmente forte, a qual está associada, como na generalidade dos países europeus, a reformas estruturais no governo central associadas aos valores e princípios da descentralização, desregulação, privatização e transferência de fontes de receita dos orçamentos governamentais para os governos locais (Kokx et al., 2009). No

entanto, a criação de redes e processos de tomada de decisão interativos no contexto da reestruturação urbana holandesa tem-se configurado como um processo complexo e muito sujeito ao conflito, já que a regeneração urbana é baseada em planos de ação, masterplans e alianças para uma determinada área, desenvolvidos através do envolvimento de vários atores governamentais, de empresas, do terceiro setor e da comunidade, mas onde a complexidade dos processos de decisão acaba por excluir ou limitar a ação dos mais fracos, designadamente os residentes (Swyngedouw, 2005; Van Bortel, 2009).

Da valorização do centro à introdução de preocupações sociais

O processo de regeneração urbana na Holanda é representativo de uma abordagem corporativa à governança urbana, sendo evidente a tradição de uma intervenção pública ativa através de vários instrumentos e procedimentos criados pelo setor público (Verhage, 2005). Neste contexto, o governo local desempenha um importante papel, com o governo central a desempenhar funções que são mais de mediação e as relações entre escalas e estruturas de governos e as parcerias locais a serem elementos centrais.

Até à década de 1970, a estruturação e fortalecimento do centro das cidades dominava a política urbana holandesa, assumindo-se a necessidade de consolidar a força e vitalidade das economias urbanas através de abordagens orientadas para a criação de empregos e baseadas na qualificação do edificado e demolição do parque habitacional deteriorado. A constatação da perda de vitalidade das economias urbanas, associada em parte a processos de suburbanização, leva à introdução de algumas variantes ao longo dos anos 70 e 80, quando a renovação urbana holandesa procura sobretudo o redesenvolvimento de áreas habitacionais degradadas, através da aposta na habitação social e na resolução dos problemas das áreas mais desfavorecidas.

As medidas foram implementadas pelos governos locais em cooperação com associações de habitação, recorrendo a financiamento proporcionado por subsídios do governo central, de acordo com um conjunto de critérios e procedimentos de acesso específicos que se regiam pelo ideal de *building for the neighbourhood*. A ênfase das políticas passa a centrar-se na renovação urbana, social e de valorização das habitações, assumindo-se de forma clara a dimensão social associada a espaços de habitação e orientando-se a ação por questões de eficiência e justiça social (Musterd e Ostendorf, 2008).

Nessa linha, em 1985, a Lei de Renovação de Cidades e Vilas fundiu os subsídios existentes no campo da habitação no Fundo para a Renovação Urbana, simplificando o acesso dos municípios aos apoios, que passavam a estar associados apenas a um procedimento. Entretanto, a primazia conferida ao Estado na questão habitacional é questionada e a ideia de que as cidades são o motor de toda a economia ganha importância, fazendo com que no final dos anos 1980 uma nova política de habitação se tornasse dominante, e explicitada no livro branco *Kolkshuisvesting in de Jaren '90* (Habitação Social nos anos 90), marcando a passagem para uma política claramente orientada para o mercado.

Até ao início dos anos 1990, era claro que na Holanda o Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente direcionava a política urbana especialmente para as áreas construídas no interior das cidades durante o pós Segunda Guerra Mundial, particularmente as que se encontravam com mais elevados índices de degradação, procurando fazer das autoridades públicas locais (responsáveis pelas políticas económicas, físicas e sociais) e das associações de habitação ou de moradores (grandes proprietários do parque habitacional) atores chave (Meer e Edelembos, 2006; Priemus, 2006). As parcerias locais são formadas para desenvolver a política de reestruturação urbana destas áreas de uma forma interativa, mas também têm como objetivo mais facilmente atrair investimento, ou seja, os processos de reestruturação urbana na Holanda são caracterizados por uma orientação externa das autoridades locais, através do estabelecimento de redes de política entre atores públicos e privados (Kokx et al., 2009).

Construção e desenvolvimento de uma política urbana oficial

Embora a política urbana holandesa sempre tenha estado centrada na melhoria das áreas urbanas mais problemáticas, nos últimos anos assistimos a um reforço das abordagens de base territorial à escala intraurbana, o que está associado à constatação de que a concentração de habitações da classe baixa constituía um problema prioritário. Assim, assistimos a uma aposta em políticas integradoras de base local, vistas como as mais capazes de resolver vários problemas e intervir em vários domínios em simultâneo, através da concentração de investimento em áreas específicas (Van Kempen e Van Beckhoven, 2006).

Esta transformação do processo de reestruturação urbana em regeneração urbana, que deixa de ser um mero projeto físico para se configurar enquanto "pacote completo"

de instrumentos orientados para a melhoria da qualidade de vida e do ambiente físico em todas as suas dimensões, surge associada a importantes reformas e instrumentos de política.

Nos anos 1990 tornou-se central uma preocupação com a resolução dos problemas associados aos distritos e bairros urbanos mais pobres do ponto de vista das condições socioeconómicas da população (Van Kempen e Bolt, 2009), sendo lançada a primeira política urbana oficial em 1994 – *Grote Steden Beleid*[103] (GSB) – como tentativa de resposta a uma tendência histórica de taxas de urbanização elevadas e ao acumular de problemas de degradação física e social das principais cidades, sentidos sobretudo nos bairros e espaços intraurbanos das maiores cidades [104] e traduzidos em questões associadas à droga, criminalidade jovem, crime organizado, prostituição e, em casos mais pontuais, a conflitos étnicos.

Implementada em 1995, a GSB I (1995-1999) começou por estar orientada para quatro grandes cidades (G4 - Amesterdão, Roterdão, Haia e Utrecht), mas rapidamente se alargou a 27 cidades médias (G27). Esta política é definida como "integradora da base local, orientada para a governança e baseada em acordos" (Dekker e Van Kempen, 2004, p.109) e assenta fundamentalmente em três pilares – o económico (desenvolvimento económico e trabalho), as infraestruturas físicas (uso do solo, edificado, espaço público, acessibilidades) e as infraestruturas sociais (educação, segurança, saúde, qualidade de vida) (Van Kempen, 2000) – apontando como prioritárias a redução do desemprego, a criação de melhores condições para a atração e instalação de novas empresas e expansão das existentes, a reestruturação do parque habitacional, o envolvimento dos atores e a participação da população.

O programa é de âmbito nacional e apresenta uma natureza integradora e multissetorial, envolvendo vários atores públicos (de diferentes escalas) na seleção de áreas de intervenção e na definição de programas de ação adaptados aos problemas de cada uma, combinando intervenções físicas, económicas e sociais. Trata-se, pois, de uma política abrangente, orientada não apenas para os aspetos físicos mas também para a adoção de medidas económicas e sociais, no sentido de responder à ambição conjunta do governo nacional e das cidades holandesas de "desenvolver centros urbanos que sejam seguros e que correspondam às necessidades crescentes dos cidadãos,

[103] Designada na literatura internacional por *Large Cities Policy*.
[104] Segundo Van Marissing et al. (2006) as áreas identificadas como mais problemáticas no início da década de 1990 foram *Spangen, afrikaanderwijk* e *Bospolder* (em Roterdão); partes do *Western Garden Cities* (em Amesterdão); *Schilderswijk* e *Trensvaa*l (em Haia) e *Kanaleneiland* e *Hoograven* (em Utrecht).

empresários, associações, visitantes e turistas" e de "desenvolver economicamente as cidades vitais, com localizações muito favoráveis para a instalação de empresas e para a coesão social" (GSB – Regulamento Geral, p. 6).

No período de aplicação da GSB I foi publicado o *Urban Restructuring Policy* (1997), livro branco que define um conjunto de orientações e oportunidades que pretendem que as cidades possam enfrentar de forma mais eficaz os problemas que se faziam sentir desde a década anterior. A partir daí, as medidas de âmbito físico passam a ser designadas de reestruturação urbana, estabelecendo-se que um futuro sustentável das cidades depende da sua capacidade de agregar uma população diferenciada, tornando-se espaços de mistura, o que aconselharia a demolição de parte do parque habitacional existente e a construção de residências mais caras.

Muitas cidades (mais que as 31 da GBS I) tentaram implementar estas medidas, com especial destaque para as áreas construídas no pós 2ª Segunda Guerra Mundial (1945-1965), mas a elevada burocracia e o tempo necessário para as demolições (que demoravam entre 8 a 10 anos) fez com que houvesse um grande desfasamento temporal entre a elaboração e a implementação das ações e que uma nova política urbana fosse entretanto posta em prática, antes ainda de se concluir o processo de reestruturação urbana (Van Kempen e Bolt, 2009).

O sucesso da GSB I levou a que a política urbana se prolongasse para uma segunda fase (GSB II – 1999-2004), mantendo o envolvimento das 31 cidades. Nesta fase, a GSB reconhece que os problemas económicos e sociais das principais cidades requerem uma combinação de esforços entre o governo central e local, bem como a cooperação entre atores públicos e privados, pretendendo-se reforçar o papel das autoridades locais de planeamento no sentido de promover o aumento da coerência das políticas setoriais descentralizadas, aumentando a autonomia financeira das cidades através de um reagrupamento dos subsídios existentes num só (Verhage, 2005).

Neste contexto, a GSB foi pioneira no lançamento das bases de política para a evolução para um modelo de governança em que se assumia como central e fundamental para a resolução dos problemas urbanos o envolvimento e a capacitação dos cidadãos locais. Este processo de capacitação dos atores locais transpôs-se para vários projetos, com destaque para o *Our Neighbourhood Moves* (OBAZ), no qual são os próprios residentes que têm de concorrer a apoios financeiros disponíveis para intervenções de melhoria da qualidade de vida, da coesão social e da segurança de áreas urbanas. Lançado em 2001 para combater o declínio de 40 bairros específicos, o OBAZ

possibilitou aos atores locais a identificação dos problemas prioritários, bem como a definição da melhor forma de aplicar o financiamento disponível na sua correção, articulando-os com o Departamento Nacional de Assuntos Internos que desenhava tecnicamente as intervenções propostas, promovendo o reforço da coesão vertical e institucional.

Em geral assiste-se à adoção de estratégias de base local e de políticas integradoras pelos governos locais, transpostas para os programas e instrumentos que acompanham a 3ª fase da política urbana holandesa, o GSB III (2005-2009). Os principais objetivos da GSB III – construída sobre o *sloga*n "*Working Together on the Strength of the City*" – passam por promover o aumento da segurança, reforçar a integração e a cidadania ativa, melhorar a qualidade das áreas residenciais, fortalecer a estrutura económica e investir na qualificação dos jovens. Para tal, define-se como essencial a resolução de alguns constrangimentos associados às fases anteriores, designadamente a redução da burocracia, a realização de acordos claros no que respeita aos resultados a obter e a facilitação das abordagens individuais das 31 cidades.

Nesta terceira fase, a política urbana holandesa é implementada por duas escalas de governo, designadamente o governo central (onde estão envolvidos vários ministérios, mas onde a coordenação cabe ao Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente) e as cidades, principais responsáveis pela sua execução com e para os cidadãos. A colaboração entre si estabelece-se através da formulação de programas estratégicos de longo prazo pelas cidades, onde se estabelece um conjunto de ambições e prioridades para o futuro; se definem as bases financeiras a aplicar num período de cinco anos e se concretizam acordos feitos com base em objetivos anuais concretos e mensuráveis, em que o resultado final da avaliação determina a contribuição que o governo transferirá para as cidades.

No âmbito da GBS II e III, cada uma das cidades teve de desenvolver um programa de desenvolvimento, com uma descrição de todas as ações que seriam empreendidas para melhorar o contexto social, económico e físico das áreas urbanos selecionadas, o que permitiria assim uma avaliação comparativa e uma mais fácil monitorização do processo. Para obterem os subsídios, as cidades foram convidadas a desenhar um programa de investimento que incluísse a clarificação da sua estratégia para os próximos quatro anos, sendo que a regeneração urbana deveria ser o conceito dominante a articular os três pilares da política urbana e o objetivo principal do processo passava pela criação de condições de melhoria da qualidade dos ambientes residencial,

económico, produtivo e vivencial das cidades (Verhage, 2005), através da integração de políticas setoriais de habitação, planeamento urbano, ambiente e economia.

Para concretizar estes objetivos, o governo criou um mecanismo complementar à GBS, o *Investeringsbudget Stedelijke Verniekwing* (ISV - Fundo de Investimento para a Regeneração Urbana), agrupando os subsídios que eram disponibilizados de forma individual por três ministérios: o Ministério da Habitação, Ambiente e Ordenamento do Território, o Ministério dos Assuntos Económicos e o Ministério da Agricultura, Pescas e Conservação da Natureza. O ISV foi criado para o período 2000-2009 e estava dirigido primariamente para as trinta maiores cidades, pretendendo gerar investimentos complementares para que as cidades não fossem o principal investidor na regeneração urbana e que o seu principal papel fosse a coordenação da atividade dos outros atores.

Os programas ISV eram avaliados pelo governo central de acordo com critérios previamente definidos no que concerne aos procedimentos de elaboração (incluindo envolvimento dos atores e consulta dos municípios vizinhos) e ao conteúdo (sustentabilidade e qualidade territorial,), sendo que em caso de avaliação positiva e aprovação eram formalizados sob a forma de contrato entre o governo central e a cidade.

Durante o período de execução, outros documentos merecem referência. Em 2000, um relatório nacional sobre a política de habitação – *Mensen, Wensen, Woren* (O que as pessoas querem, Onde as pessoas vivem) – estabeleceu um ambicioso programa de renovação urbana, definindo o número de casas a demolir, agregar ou construir de novo, mas tal como Priemus (2004) afirma, o processo de renovação urbana holandês debate-se com muitas dificuldades, o que faz com que muitos destes objetivos, tal como os dos programas de investimento nas cidades, ainda não tenham sido alcançados. Para melhorar esta situação, o governo holandês definiu 56 áreas prioritárias e enviou *booster teams* às cidades para acelerar o processo de renovação.

No início de 2007, o novo governo de coligação (entre cristãos e sociais democratas, com outro pequeno partido cristão) assumiu a coesão social como agenda principal sob o *slogan Working together, Living togethe*r, estabelecendo que o *Living together* se manifesta de várias formas em todas as dimensões do ambiente em que vivemos (na casa, no trabalho, na rua, nos transportes e em muitos outros domínios) e que é a qualidade desse ambiente e a maneira como interagimos nele que determina a qualidade da sociedade como um todo. Nesta sequência, a nova Ministra da Habitação, Distritos e Integração lançou, ainda em 2007, uma política de melhoria de áreas urbanas com impacto em 40 cidades holandesas, a qual se centra no objetivo de transformação das

áreas problemáticas em espaços nos quais as pessoas gostariam de viver, como está expresso no livro branco *From Attention District to Strong District*.

Este plano, direcionado para áreas urbanas problemáticas prioriza os temas da habitação, emprego, educação, integração, desenvolvimento e segurança, representando um esforço adicional à política urbana em curso (GSB e ISV), que em 2008 mobiliza um total de 920 milhões de euros na promoção de cidades fortes e comunidades prósperas, incluindo um reforço de 570 milhões aos projetos desenvolvidos no âmbito da GSB e que se encontra atualmente em reestruturação, considerando-se a possibilidade de envolvimento capitais privados.

Também em 2007, e apesar de ainda estar em execução a GSB III, foi definida uma nova fase da política urbana (GSB III+) que se inicia em paralelo e ainda se encontra em execução, a qual veio reforçar a preocupação com a integração étnica e social e com a necessidade de travar o crescimento das desigualdades e das "sociedades paralelas" (Musterd e Ostendorf, 2008, p. 3) que estavam a resultar da concentração de recursos da GSB III nas cidades mais importantes.

Em síntese, verificamos que a Holanda foi um dos primeiros países europeus a adotar e implementar oficialmente uma política urbana, com muita da responsabilidade da sua aplicação a recair diretamente nas cidades, com a participação cidadã e uma estratégia de implementação orientada para os resultados a configurarem-se como os principais princípios estruturadores. De uma forma bem clara, assume-se a dificuldade de resolução dos problemas das grandes cidades e a necessidade de os atacar através do envolvimento de todos os parceiros, num processo construído em conjunto entre o Estado e as cidades, onde não cabem quadros burocráticos muito pesados.

Recentemente, a vaga de políticas dirigidas para o espaço urbano no âmbito da GSB marcam uma progressiva aplicação dos princípios de governança urbana, com o governo centralizado e departamentalizado a ser cada vez menos visto como essencial na resolução dos problemas, em função da crescente importância de abordagens integradas e promotoras da cooperação (Marissing et al., 2006). Esta progressiva transição para um modelo de governança urbana inclui um conjunto de quatro mudanças-chaves (Andersen e Van Kempen, 2003, p. 80), designadamente: a substituição de políticas universais por políticas focalizadas, o uso crescente de acordos como regulações políticas, a integração de vários campos políticos e vários departamentos numa única organização de projeto e uma maior enfâse na capacitação dos residentes, das cidades e de bairros específicos.

2.4. O caso inglês

O planeamento inglês é muito complexo e está longe de ser perfeito (Weber e Berube, 2008), caracterizando-se tradicionalmente por uma reduzida independência financeira das cidades e das autoridades locais relativamente ao governo central, que através de subsídios – normalmente setoriais e dirigidos para a correção de problemas específicos – participa em cerca de 75% do investimento médio de cada município. Contudo, considerando a profunda transformação e reestruturação da sociedade britânica (em linha com os princípios do neoliberalismo) e a individualização do bem-estar nas últimas três décadas, assiste-se nos últimos anos a uma importante alteração dos princípios de planeamento territorial, com o essencial das políticas a ser progressivamente canalizado para estratégias de governança e para o trabalho em rede/parcerias, associado a intervenções de regeneração urbana (Lever, 2011).

Neste processo, o governo inglês desempenhou um papel importante, designadamente ao apostar em políticas mais inteligentes e no reforço do investimento (Tallon, 2009). Sem perder importância ou competências no que diz respeito ao financiamento e à tomada de decisões, o governo do Reino Unido (um dos mais centralizados e centralistas), que historicamente liderava todas as principais políticas urbanas em diferentes áreas temáticas, transferiu nos últimos dez anos vários poderes e competências para as regiões, facto que se junta à distribuição de cerca de 95% dos fundos públicos recebidos para autoridades locais e regionais.

O crescimento do país nos últimos anos refletiu-se na revitalização das áreas urbanas, com destaque para muitas intervenções importantes de melhoria do desempenho económico das cidades, designadamente em Londres e nas pequenas cidade do Sudeste de Inglaterra, mas também em algumas grandes cidades do Norte. Neste contexto, verificaram-se investimentos significativos no renascimento urbano das cidades inglesas, com processos de transformação da imagem urbana (especialmente em Londres, Manchester e Birmingham), promoção do crescimento populacional e do emprego (sobretudo em antigas cidades industriais como Sheffield) ou *booms* populacionais (como em Brighton e Bristol).

2.4.1. Do planeamento físico às comunidades sustentáveis e à regeneração urbana

Numa análise diacrónica, orientada pela compreensão do planeamento nas últimas décadas, vale a pena realçar a importância do planeamento regional e da dimensão física do planeamento urbano associadas a medidas legislativas nos anos 30 do século passado, onde o grande objetivo era o controlo do crescimento suburbano, o que se pretendia assegurar designadamente através de *zoning maps*. Esta componente de planeamento do uso solo viria a ser reforçada nos anos 40, especialmente com a aprovação do *Town and Country Planning Act* (1947), que alarga o modelo a todo o território e estabelece a necessidade de licenças para a construção. Esta preocupação com a expansão suburbana articula-se com o planeamento físico como forma de controlar o crescimento das grandes cidades (com Londres à cabeça), através de instrumentos criados para o efeito[105].

Se os anos 70 e 80 marcaram a emergência e progressiva valorização das questões urbanas, nos anos 1990 assistimos a importantes transformações, associadas essencialmente à recuperação do planeamento regional (através da reformulação das *Regional Planning Guidance's*, que passam a definir os conteúdos dos planos regionais de ordenamento e os mecanismos de participação pública, os quais são significativamente melhorados) e à emergência de um conjunto de conceitos e tendências que se desenvolvem no início do século XXI e marcam o sistema de planeamento britânico contemporâneo. Nesta linha de ideias, o realce vai para a governança, a criação de comunidades sustentáveis e a valorização da regeneração de espaços urbanos. Para tal muito contribuiu o facto de, apesar do reduzido impacto do processo integração europeia e da reforma dos fundos estruturais, ao contrário do que sucedeu na maioria dos países europeus, se ter processado a criação de novos instrumentos de planeamento e a aproximação do planeamento aos processos de transformação do solo.

[105] Ver por exemplo os "*Industrial Development Certificates*", o "*Office Permit*", ou mais tarde a sua transformação em "*development areas*" ou "*development districts*", áreas de desenvolvimento regional assistido.

Planeamento regional, governança e comunidades sustentáveis como princípios estruturadores do sistema de planeamento contemporâneo

O início do século XXI no Reino Unido é marcado pela centralidade do interesse pelo desenvolvimento das metrópoles e das cidades-região, sendo especialmente importante a declaração governamental de 2004 (*Competitive cities: where do the core cities*[106] *stand?*) sobre a competitividade de outras áreas metropolitanas que não a de Londres, a qual está associada à criação de condições para reforçar a autonomia das cidades-região no contexto internacional (CESE, 2007), bem como o documento *A Century for Cities* (Core Cities, 2006), o qual apresenta oito prioridades – transportes; apoio às empresas e à inovação; inclusão social, competências e emprego; desenho urbano; alterações climáticas; liberdades financeiras; governança e relação das *core cities* com Londres – para as oito *core cities* e propõe novas formas de trabalho e metodologias para todo o processo.

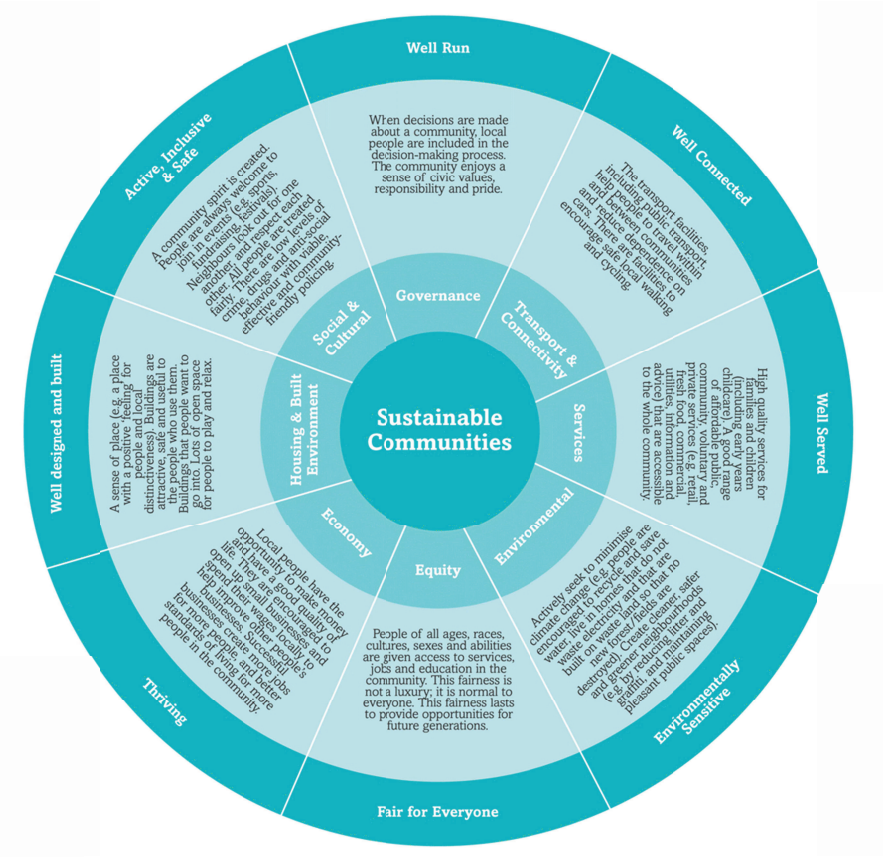
No que diz respeito à governança, as propostas apontam para a necessidade de governos locais fortes e eficazes, capazes de gerir o território através de parcerias com agências públicas e o setor privado, mantendo ao longo do tempo uma ação coletiva inovadora, renovando progressivamente acordos multiterritoriais e de cooperação com outros territórios e com outros atores. Assume-se como central a configuração de movimentos de descentralização política alicerçados em princípios flexíveis e o estabelecimento de alianças entre municípios, de forma a promover uma repartição de competências mais justa entre a escala nacional e a regional e entre as cidades e os municípios das regiões mais densamente povoadas, identificadas como futuras áreas metropolitanas.

Outro dos temas dominantes do planeamento britânico no início do século XXI é o que se refere à criação das comunidades sustentáveis (Brownill e Carpenter, 2009). Esta figura é entendida como parte de uma abrangente reestruturação do sistema de planeamento, orientando-se cada vez mais para o território e as suas dinâmicas, em detrimento do planeamento do uso do solo (*Planning and Compulsory Purchase Act*, 2004), a qual procura integrar o crescimento económico, a inclusão social e a

[106] Core Cities designa todas as metrópoles localizadas fora de Londres. No contexto inglês é-lhe reconhecida grande importância em função da sua dimensão e da sua localização, mas também por um outro conjunto de fatores, designadamente: serem líderes na economia do conhecimento; serem a fonte de grande parte de inovação e criatividade em Inglaterra; concentrarem a maior parte das principais instituições de educação; serem importantes centros de comércio; conterem uma lata percentagem de emprego altamente qualificado; serem a localização de muitas das empresas e negócios mais importantes; serem a localização da maioria dos eventos culturais; terem comunidades vibrantes e muito diversificadas e, apesar disto, ainda contribuírem e concentrarem muitos dos problemas do país.

sustentabilidade ambiental, encorajando também a cidadania ativa e o bom desenho urbano. O *Sustainable Communities Action Plan* (SCAP) publicado em Fevereiro de 2003 (ODPM, 2003) marcou uma grande mudança nas políticas governamentais de planeamento e habitação, estabelecendo quatro áreas prioritárias para a implementação concreta da ação[107].

As comunidades sustentáveis passavam a centrar-se na produção de novas formas espaciais e na mediação através de acordos institucionais de relação entre competitividade e coesão social, configurando um sistema de governança responsável e representativo, com fortes lideranças e participação efetiva de cidadãos e organizações, bem como parcerias fortes e sólidas (figura 18). O *Egan Wheel* britânico desenvolve o esquema de Comunidades Sustentáveis da União Europeia, associando-lhe a definição clara de oito campos de intervenção prioritários para todas as políticas e instrumentos de planeamento com impacto no território, designadamente cultura e sociedade; governança; transportes e comunidade; serviços; ambiente; equidade; economia e habitação e ambiente construído.



› Reino

[107] A este propósito importa referir que a intervenção pioneira no Thames Gateway se revelou decisiva para o sucesso da abordagem

O SCAP inclui também intervenções no domínio da habitação (como o fundo de renovação do mercado habitacional) e juntamente com outras recomendações políticas no campo da habitação (por exemplo o *Planning Policy Guidance, Note 3* (DETR, 2000)), procurou transformar a relação entre os cidadãos ingleses e seus territórios, com o objetivo de inverter a tendência de contra-urbanização no Reino Unido.

Finalmente, o tema central e estruturante do planeamento britânico atual[108] é a questão da regeneração urbana, que emergiu nos anos 60/70 e se desenvolveu a partir dos anos 80 numa proximidade muito forte à aposta na valorização das parcerias e no trabalho em rede e na necessidade de combater os problemas do *sprawl* urbano.

2.4.2. Da reabilitação física à promoção da regeneração urbana[109]

Em vários países europeus, mas especialmente no Reino Unido, os processos de regeneração urbana associam-se a alterações políticas mais abrangentes de introdução dos princípios de governança e melhoria do capital social nas comunidades locais (Bull e Jones, 2006; Hill, 2000). Estes desenvolvimentos tornaram-se centrais no Reino Unido, onde o planeamento e a intervenção de regeneração urbana procuram usar o capital social das redes e associações locais em novos sistemas de governança, relacionando e articulando agências governamentais, conselhos locais e grupos voluntários, com a comunidade.

Nos últimos trinta anos, o foco da política urbana inglesa deixou de estar baseado nos resultados (tradicionalmente associados à urbanização) para se centrar nas lógicas de processo e nos ideais de parceria, associando-se a múltiplos aspetos do urbano. Esta evolução da política de regeneração urbana inglesa pode considerar-se como tendo percorrido quatro fases distintas e pode ser sintetizada como a passagem de iniciativas lideradas pelo mercado para as parcerias (Ball e Maginn, 2005; Tallon, 2009).

O domínio da reabilitação física

A primeira fase da política urbana do Reino Unido é caracterizada pela valorização da intervenção urbana *physically-centred* (Hill, 2000), tendo-se estendido até aos anos

[108] No contexto do planeamento inglês, as cidades são vistas como pólos económicos e residenciais, onde residiam em 2007 58% e trabalhavam 63% da população (Weber e Berube, 2008) valores que disparam para cerca de 75% e 80% respetivamente, se considerarmos o contexto da cidade-região.

[109] Procurando substituir e/ou articular os conceitos de *urban renewal* (intervenções de renovação do espaço físico ou de melhoria das condições sociais), *urban revitalization* (intervenções que procuram recuperar ou promover a vitalidade das áreas urbanas) e *urban rejuvenation* (modernização do espaço urbano).

70. Nesta fase, a maioria do envolvimento do setor público estava associada a programas de construção massiva (Dunleavy, 1981), com diferentes abordagens de desenvolvimento das áreas centrais, incluindo a redução das densidades populacionais (sobretudo na década de 1940) ou ainda ao lançamento do C*ouncil House Building Programme*, o qual até 1979 levou à construção de 5 milhões de habitações e à valorização da imagem de muitas áreas urbanas.

Pode considerar-se que a génese dos programas de regeneração urbana no Reino Unido remontam ao final da década de 60 do século passado, com a criação do *Urban Programme*, dirigido pelas autoridades locais em parceria com organizações voluntárias e orientado para apoiar o reforço dos serviços prestados em áreas afetadas por problemas sociais e em especial de descriminação racial. O *Urban Programme* criou instituições para financiar as intervenções nas áreas urbanas centrais (*Financial Institutions Group*) e foi responsável pela incorporação e afirmação das políticas urbanas e dos problemas existentes nos centros urbanos na estratégica de planeamento britânica, associados às lógicas de renovação, reabilitação e regeneração das cidades.

Este programa marcou os anos 70 e 80 do século passado, começando por apoiar intervenções nos espaços públicos e no edificado de áreas residenciais problemáticas, para se estender nos últimos anos a intervenções integradas, onde a criação de emprego e o apoio social às classes mais desfavorecidas, por exemplo, adquiriam um papel essencial. Em 1969 é criado o *General Improvement Areas* (GIA), programa de reabilitação de bairros residenciais tradicionais que permitia intervenções no edificado, rede viária e pedonal, espaço público e equipamentos sociais.

A introdução das questões sociais, a valorização das parcerias e o combate ao *sprawl*

A questão da pobreza e a concentração de problemas sociais nas áreas centrais das cidades motiva o fortalecimento de uma política de renovação, reabilitação e modernização do parque habitacional mais antigo (Ball e Maginn, 2005).

A nova abordagem política – que de certa forma se tinha iniciado com o *Urban Programme* de 1968 e a sua lógica de intervenção integrada e regeneradora (Hill, 2000) – relega para um segundo plano a construção massiva de habitações (conhecida como a política do *bulldozer*) e dá origem a um processo de renovação habitações pelo setor público, apoio à reabilitação das habitações de famílias mais carenciadas e reforço dos processos de gentrificação do centro das cidades.

Nos anos 70 reforça-se a preocupação com as áreas mais problemáticas, traduzida na criação do *Housing Actions Areas* (HAA) em 1974, instrumento direcionado para a melhoria das condições de habitabilidade dos edifícios e com uma forte orientação social. Também orientada para a área central das cidades, a lei *Policy for Inner Cities* (1978) alarga as preocupações e intervenções dos domínios físico e social ao desenvolvimento económico das áreas centrais, através da promoção do investimento privado na habitação, indústria e comércio, passando a política urbana a defender uma abordagem de parceria mais alargada, sublinhando-se a vantagem de se envolver e articular as autoridades locais com o setor privado (apontado como elemento chave), com os setores voluntários e a sociedade civil. A pensar em áreas problemáticas exteriores à área central das cidades, é criado o *Priority Neighbourhoods* (1979), instrumento de apoio a intervenções (no espaço público e no edificado) em áreas periféricas com condições físicas, ambientais e sociais precárias.

Nesta fase, em associação aos programas de intervenção urbana, o ideal de parceria[110] foi reinventado e passou a ser dominante em ações da regeneração urbana, alicerçado na ideia de que os processos de intervenção no espaço urbano não podiam continuar a contar apenas com as forças de mercado nem tampouco estar baseados somente num governo (central ou local) forte, associado à valorização das abordagens *area-based* e à necessidade de resolver os problemas relacionados com os tumultos e revolta social, em parte devidos aos problemas ligados à integração de imigrantes e aos motins que marcaram a década de 1970).

Ainda na década de 1970, o controlo do *sprawl urbano* assume-se como um dos temas mais importantes a par da regeneração urbana (Couch e Karecha, 2006). Para evitar a proliferação do que era visto como um padrão ineficaz da urbanização, responsável por danos significativos nos centros de cidade, foram desenvolvidas em várias conurbações inglesas abordagens rígidas que procuravam combinar o controlo do *sprawl* urbano com a regeneração dos centros de cidade, de que é exemplo a concentração de investimentos e programas de desenvolvimento nas áreas mais problemáticas da conurbação de Liverpool, com criação da *Merseyside Country Council* (agência responsável pelo planeamento estratégico de Liverpool).

[110] Apesar de na Inglaterra as parcerias no contexto da ação urbana terem uma longa história, remontando pelo menos ao final do século XIX com a organização em Londres de organizações voluntárias de baixo rendimento como a *Peabody Trust*, que se envolvia na disponibilização de habitação à classe trabalhadora, de acordo com lógicas que tinham muitos pontos de contacto com aquilo que hoje se designa por acordos de parceria.

A consolidação do planeamento urbano integrado e as bases de uma regeneração multinível

A terceira fase marca a passagem para uma regeneração multinível com envolvimento de múltiplos atores. Inicia-se com a chegada ao poder do Partido Conservador em 1979 e com as profundas alterações que este introduziu no planeamento, política de habitação e intervenção urbana, que coloca uma enfâse muito forte no papel do setor privado, que viria a substituir as autoridades públicas em muitas das suas funções, ainda que levando a problemas de *accountability* (Brownill, 1993).

Nessa linha, o governo criou as *Urban Development Corporations* (UDC), com lideranças designadas centralmente que se caracterizam por um envolvimento residual das comunidades e autoridades locais e por uma tardia valorização dos princípios de participação e abertura à sociedade civil. Neste mesmo período emergem outras políticas urbanas, orientadas especialmente para problemas sociais e ambientais, como o *Safer Cities* ou o *Task Forces*.

Os anos 80 marcam o reconhecimento, por parte do governo inglês, da importância do planeamento integrado (apesar da maioria dos atores chave, incluindo planeadores e autoridades locais não compreender a sua essência, o que atrasou a aplicação prática) para a regeneração urbana, com os princípios e conceitos de território e integração a estenderem-se, ainda que de forma lenta, a todos os campos e dimensões teóricas do planeamento (Imrie e Thomas, 1999; Imrie e Raco, 2003), com atenção aos processos interativos de mudança que estão na base dos problemas dos espaços urbanos.

Neste contexto, foram definidas várias orientações para a reforma do planeamento, designadamente no sentido de promover uma "melhor integração da regeneração urbana com o planeamento de uso do solo e com o planeamento económico, social e ambiental", uma "consulta pública mais efetiva e eficaz" e "planos exequíveis e com bases sólidas" (Lichfield, 2010, p. 415). É nesta linha de ideias que se enquadra a criação das *Enterprise Zones* em 1980, um instrumento de intervenção em áreas urbanas em declínio ou em reconversão, procurando a sua revitalização económica e social. Estas áreas funcionavam como zonas francas (isentas de impostos, taxas de licenciamento e funcionamento de empresas, benefícios e subsídios próprios), sendo geridas por um organismo público ao abrigo de um regime legal específico por um período de cerca de 10 anos que procurava revitalizar economicamente o tecido urbano, com instalação de empresas e criação de emprego.

No mesmo ano, é também criado o *Simplified Planning Zones*, um instrumento de incentivo à revitalização de áreas urbanas em crise que permite a delimitação de um perímetro urbano ao qual se aplica um regime de exceção relativamente a todos os instrumentos de planeamento e ordenamento do uso do solo, tendo em vista atrair empresas. Em 1982 introduz-se o *Urban Development Grant*[111] (UDG) para apoio à promoção da renovação física e a revitalização económica das áreas urbanas centrais ou com elevados índices de degradação, favorecendo o investimento privado e o estabelecimento de acordos de parceria.

Seguiu-se a criação do *Urban Renewal Unit* (ou *State Action* como é frequentemente designado) e dos *City Actions Teams* (CAT) em 1985. O primeiro era um programa que encorajava as autoridades locais a desenvolver medidas para a revitalização de áreas residenciais em declínio onde o Estado era o principal proprietário, com transferência de propriedade estatal para inquilinos, empresas ou cooperativas envolvidas na sua gestão e a venda de habitações devolutas a privados com interesse na sua restauração. As CAT diziam respeito a um conjunto de gabinetes com representantes de vários departamentos governamentais e com financiamento próprio, que trabalhavam em parceria com as autoridades locais para ultrapassar conflitos e para garantir a coordenação e articulação de projetos nas áreas centrais, promovendo a articulação vertical e horizontal.

Estas lógicas de intervenção foram consolidadas com a criação do *Inner City Task Force* (1986), para a criação de equipas responsáveis pela identificação e implementação de projetos e ações, de natureza pública e privada, de revitalização económica de áreas centrais em crise, especialmente as que apresentavam forte concentração de minorias étnicas; da *Housing Action Trust* (1987), que geria as habitações do Estado nas áreas urbanas degradadas (com autorização dos inquilinos) concedendo subsídios a todos os indivíduos, empresas ou associações com bons projetos de melhoria da habitabilidade e do ambiente social; da constituição das *Actions for Cities* (1987), intervenções de apoio ao setor privado, por exemplo na constituição de parcerias, acesso a capital de risco e formação; e da criação do *Renewal Areas* (1989), instrumento que substituiu o GIA e as HAA e que intervinha, através de um esquema de subsídios, no interior e exterior dos edifícios localizados em áreas residenciais degradadas.

[111] Viria a ser substituído pelo *Urban Regeneration Grant* em 1986 e em 1988 pelo *City Grant*, ainda que mantendo sempre os mesmos princípios de atuação e intervenção.

Esta sequência de programas traduziu-se na emergência de uma nova instituição de governança – a *Urban Regeneration Partnership* (URP) – que através dos diferentes programas e nomenclaturas reúne e articula o governo central e local, atores privados, setor voluntário e comunidades locais (Ball e Maginn, 2005), ainda que o conceito de parceria se desenvolva de forma lenta e incipiente e se mantenha, durante os anos 80, um forte controlo do governo central sobre os programas locais.

Consolidação da regeneração multinível e aposta na participação e capacitação dos agentes locais

Apesar de lançarem as bases da regeneração urbana e dos acordos de parceria multi-nível, os anos de governação de Thatcher (1979-1990) marcam um regresso à abordagem de política urbana centrada no imobiliário, ainda que agora com um domínio dos privados, com a emergência de um complexo leque de programas sociais, em que se manteve um papel forte do governo central, com fraco desenvolvimento das estruturas locais e articulação deficiente de escalas e atores. Assim, apenas na última década do século XX se começa a dar maior importância às questões da participação e parcerias, numa lógica de abordagem multinível e multi-ator à política urbana e às questões da regeneração.

Nesta altura, verifica-se também a introdução de vários princípios associados a preocupações ambientais na política de planeamento, designadamente através da publicação de uma série de *Planning Policy Guidance's* (PPG's), sendo que a *PPG3 Housing* (publicada em 1988 e alterada em 1992) se constituiu como uma das mais importantes, estipulando a disponibilização contínua de solo para habitação para responder à procura do mercado, mas recomendando às autoridades locais a utilização/otimização das áreas industriais degradadas e dos espaços devolutos.

Em meados da década de 1990 esta política viria a ser reforçada através de uma declaração governamental, que estipulava o objetivo de construção de pelo menos 50% das novas habitações em áreas urbanas já existentes, e do estabelecimento em 1996 do *Town Center First* pelo governo conservador. No entanto, viria a ser com o novo Governo Trabalhista, eleito em 1997, que as questões de intervenção e regeneração dos espaços urbanos consolidados se tornaram claramente centrais, após a publicação do relatório *Towards Urban Renaissance* em 1999, que define como prioritário o desenvolvimento de cidades compactas, com altas densidades e usos diversificados.

Também nesta década, a participação adquiriu um papel central no contexto da regeneração urbana à escala local (com especial relevo a partir de 1997)[112], o que motivou o desenvolvimento de sucessivos programas que configuraram um papel central para as comunidades locais nas parcerias de regeneração (Atkinson, 2007). Esta mudança para uma maior aposta na participação cidadã à escala local (de bairro ou intraurbana) é parte de uma abordagem mais abrangente de modernização do governo central e local, em que a política (especialmente a urbana) passa a estar menos preocupada com as implicações das intervenções e mais concentrada no desenvolvimento de mecanismos de envolvimento que permitam refletir nas estratégias adotadas a natureza dos problemas sentidos pelos territórios (Atkinson, 2005).

Esta agenda de modernização pretende alterar a forma como os serviços públicos são prestados, através da capacitação da população local para que possa agir de forma a colocar pressão e a aumentar a exigência sobre as agências que os fornecem e a forma como operam. Além disso, pretende-se governar através de novas escalas e atores (comunidade, bairros) envolvendo os residentes, em especial nas áreas deprimidas, por forma a constituírem-se cidadãos mais ativos, participativos e responsáveis.

No âmbito das transformações da década de 1990, destaca-se a importância do *Single Regeneration Budget* (SRB), um dos primeiros exemplos de desenvolvimento de programas de regeneração urbana com esquemas de financiamento ditos inteligentes[113]. O SRB foi estabelecido em 1994 e funcionou até 2007, canalizando mais de 5,7 biliões de libras de dinheiro público para esquemas de regeneração e movimentando 18 biliões de libras de investimento adicional de outras fontes públicas, privadas e da UE (Weber e Berube, 2008). Tratou-se de instrumento financeiro inovador de apoio à revitalização de áreas urbanas em declínio, tendo por base abordagens integradas ao território, esquemas de intervenção a longo prazo nos domínios físico, económico e social, um forte envolvimento das comunidades locais e o investimento do setor privado na regeneração urbana, configurando modelos complexos de governança (Cochrane & Peck, 2002; McAreavey, 2009).

Este programa organizava-se segundo uma lógica concorrencial entre as várias parcerias locais, que deviam submeter um programa de ação estratégico a avaliação pelo

[112] Designadamente através da implementação de mais de 900 parcerias no contexto de Programas SRB e da introdução de cerca de 60 novos acordos de parceria à escala subnacional pelo primeiro governo de Tony Blair, o que resultaria em cerca de 5500 novas parcerias locais (Sullivan e Skelcher, 2002).

[113] O financiamento do SRB era de pequena dimensão mas conseguiu marcar um importante primeiro passo para a simplificação do financiamento concedido às cidades.

mérito, procurando "encorajar as comunidades locais a desenvolver iniciativas de regeneração local para melhorar a qualidade de vida das suas áreas" (DETR, 1997, p. 3), tendo, durante o seu período de execução, combinado vinte esquemas de financiamento de vários departamentos para responder a problemas como a qualificação da população, o crescimento económico, a segurança e a melhoria do espaço público.

As bases do SRB foram lançadas pelas transformações dos anos 1980, mas também por um conjunto de programas lançados no início da década 1990. Neste contexto, enquadra a criação da *English Partnership* (ou *Urban Regeneration Agency)* e do *City Challenge* (ou *City Fund*) em 1991, e do *City Pride* em 1994.

O primeiro era um programa de apoio à revitalização de áreas urbanas em declínio, à recuperação de solos urbanos contaminados, ao desenvolvimento económico e à melhoria do ambiente urbano. Criou para o efeito um fundo financeiro que apoiava parcerias público-privadas e concedia empréstimos bonificados a projetos de desenvolvimento urbano, definindo vários subprogramas e assegurando a sua articulação com outros instrumentos em curso. O segundo era um programa de apoio à revitalização urbana através de abordagens integradas das populações e organizações voluntárias locais aos problemas das cidades, reconhecendo a necessidade de articulação de diferentes programas e agentes e de pensar as intervenções a médio e longo prazo e assumindo a capacitação da população e o envolvimento dos privados como elementos centrais do programa. Finalmente, o *City Pride* foi um programa de carácter experimental que convidou várias cidades a desenvolver um plano estratégico para a mudança, num horizonte de dez anos. Previa o envolvimento de vários agentes, com corresponsabilização e cofinanciamento dos mesmos, num programa de ação que devia identificar claramente as prioridades de intervenção e as necessidades de financiamento.

Nesta fase, há dois conjuntos de documentos prospetivos que marcaram a atmosfera política inglesa, nomeadamente na preparação e formatação da agenda de renascimento urbano: o livro branco *Roads for Prosperity* (DOT, 1989) que previa uma duplicação do tráfego rodoviário nos próximos 25 anos; e um conjunto de previsões governamentais no âmbito da habitação – Crown Report (1999) – que indicava a necessidade anual de 55000 novas habitações no Sudeste de Inglaterra (Mace e Hall, 2007). Em 2000 o Livro Branco Urbano (DETR, 2000) defende um crescimento mais inteligente das cidades e uma revisão do *PPG3 Housing* (2000) altera a abordagem do planeamento à habitação, afastando-a do tradicional "prever e providenciar" e aproximando-a de um modelo de

"planear, monitorizar e gerir" (Cochrane, 2003; Couch e Karecha, 2006), em que a prioridade passa para a reutilização e densificação das áreas urbanas consolidadas.

No âmbito destas transformações, assiste-se nos últimos anos a uma forte aposta governamental no combate à fragmentação do financiamento do planeamento e intervenção sobre o território, em especial da regeneração urbana, procurando simplificar o processo através da delegação do processo de tomada de decisão financeira às cidades e às regiões, capaz também de aceder a outras fontes de financiamento públicas (UE) e privadas.

Esta descentralização é particularmente evidente a partir dos últimos anos do século XX, com sucessivos governos (conservadores primeiro e trabalhistas depois) a aproveitar o trabalho de Michael Heseltine, onde se elegia a regeneração física, a pobreza e o crescimento económico das áreas degradadas, como prioridades políticas, para colocar a ênfase na promoção do desenvolvimento económico regional, na resolução dos problemas sociais e na regeneração do ambiente físico urbano.

Em 1998, é lançado uma das iniciativas de regeneração com base em parcerias da comunidade local mais importante, o *New Deal for Communities* (NDC) (Lawless, 2006), colocando as necessidades da população local no centro do desenvolvimento. Os programas NDC-Partnerships são geridos e implementados por parcerias que combinam funções executivas e diretivas que incluem representantes das agências de serviço público mais importantes e, em muitos casos, uma posição maioritária da comunidade civil: em 34 dos 39 NDC houve eleições para os representantes da sociedade para estes órgãos, o que fez com que os residentes locais tenham maioria em 24 dos 39 quadros de direção dos NDC (CRESR, 2005, p.25), apesar de em 38 dos 39 NDC a autoridade local (governo local) continuar a ser o responsável pela parceria e pela utilização do dinheiro público).

Nos programas NDC a constituição de parcerias de regeneração multissetoriais, envolvendo os setores público, privado, voluntário e da comunidade, revelou-se fundamental para a elaboração e implementação dos programas locais, traduzindo a expectativa de que "a comunidade local estivesse no coração do programa" (CRESR, 2005, p. 25), em especial na capacitação e envolvimento dos grupos minoritários. Os indicadores de avaliação da sua execução (que terminou em 2009) apontam para resultados muito satisfatórios, donde ressaltam como principais conclusões a abertura dos NDC à população local, com grandes fluxos de informação e envolvimento, forte capacitação e criação de valor acrescentado para as etnias minoritárias (sem paralelo nos

outros programas de regeneração urbana), redução substancial da criminalidade, melhoria da qualidade ambiental, valorização de grande parte do parque habitacional degradado, reforço do sentimento de pertença, estabilização dos efetivos populacionais (antes em queda acentuada) e redução das taxas de desemprego.

Durante o período de execução dos *NDC-Partnerships*, observam-se importantes realizações: John Prescott cria o *Urban Task Force* (um grupo de trabalho que reunia especialistas para aconselharem o governo em matérias de renovação urbana) e disponibilizou verbas avultadas para investimento em habitação, transporte e ambiente construído; o Livro Branco Urbano de 2000, intitulado *Our towns and cities: the future - Delivering an Urban Renaissance* defende a regeneração urbana e uma aposta muito forte no envolvimento da comunidade; Tony Blair estabelece a *Social Exclusion Unit* que estimula a renovação de centros de cidade degradados, incluindo ações de apoio a grupos socialmente desfavorecidos e Gordon Brown promove políticas de incentivo à produtividade, ao empreendedorismo e à redução da pobreza infantil.

Nos últimos anos, em especial durante o período de governação trabalhista de Gordon Brown, adota-se uma *evidence-based policy*, o que leva a revisões políticas significativas que ajudaram a redefinir a política urbana do Reino Unido. Neste contexto revelou-se muito importante um conjunto de documentos, designadamente o *Eddington Transport Study* (2006), que projetava investimentos de grande escala para promover transportes mais inteligentes; o *Leitch Review of Skills* (2006), orientado para a capacitação dos agentes de decisão à escala local e regional; o *Bartor Review of land-use planning* (2006), que procurava tornar o sistema de planeamento mais eficaz e transparente; o *Lyons Inquiry on Local Government* (2007), que abordava os temas da governança e do financiamento das regiões e cidades, assumindo-os como motores para a promoção de melhores serviços e infraestruturas públicas e o *Sub-National Review of Economic Development* (2007), onde se clarificava o papel dos agentes públicos nas diferentes escalas, para a promoção do desenvolvimento económico.

Atualmente a regeneração urbana é gerida pelo *Local Government Act* (2000) e pelo *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004), documentos de orientação que incluem um conjunto de estruturas entre as quais as *Local Strategic Partnerships* (LSP) e as *Local Area Agreements*[114] (LAA). As LSP são órgãos não estatutários liderados pelo município e que agregam um conjunto de atores públicos e privados com interesse no

[114] Foi decidida a sua abolição em finais de 2010.

desenvolvimento do território, através de um programa de ação negociado e construído em cooperação; as LAA são estruturas contratuais estabelecidas entre o governo central, o governo local e os principais atores locais para definir em parceria um conjunto de prioridades para o território, configurando-se como um mecanismo através do qual as principais autoridades recebem financiamento.

O processo de simplificação do financiamento evoluiu bastante nos últimos anos, assumindo como principal objetivo garantir maior flexibilidade de ação aos atores à escala metropolitana e consequentemente intervenções mais eficientes. Neste contexto, foi importante a introdução dos LAA em 2006 e dos *Multi Area Agreements* (MAA) em 2008, este um instrumento que permite a grupos de autoridades na mesma cidade-região ter acesso a fundos e poderes de decisão que melhoram a eficácia de tomada de decisão estratégica e intervenção integrada em várias áreas. Em 2010 foram lançadas pelo governo central as *Local Enterprise Partnerships* (LEP), estando já aprovadas e constituídas 39. As LEP substituem as *Regional Development Agencies* (RDA) e os acordos locais existentes e pretendem transferir para as comunidades locais a capacidade de planear e decidir o seu futuro, através da negociação e construção de programas de ação, com construção de visões prospetivas, priorização de medidas, introdução de princípios de gestão empresarial e reforço dos modelos de governança.

Em suma, a quarta fase da política urbana inglesa é marcada pela nova política de parceria do governo trabalhista, com reforço da abordagem multi-ator e do envolvimento da comunidade (Tiesdell e Allmendinger, 2001) e profundas transformações em vários campos, designadamente: o financiamento da regeneração urbana passou a basear-se nas necessidades (com critérios de identificação definidos centralmente) em detrimento das lógicas concursais ou de competitividade entre as regiões; a seleção das abordagens de parceria como forma de resolver os problemas de exclusão social (SEU, 1998); o estabelecimento de cinco prioridades, designadamente trabalho e empresas, habitação e ambiente físico, educação e competências, saúde e crime e reformas institucionais, com destaque para a criação da *Neighbourhood Renewal Unit* (NRU), uma agência com responsabilidades sobre a estratégica nacional de renovação, das LSP e o estabelecimento de 35 *Neighbourhood Management Schemes* (NMS) baseadas em parcerias que operam a uma escala específica e respondem de forma prioritária às necessidades concretas da comunidade local.

2.5. Síntese comparativa

A análise da política urbana de França, Holanda e Inglaterra permite confirmar a ideia de que apesar da existência de documentos e orientações europeias que abordam e sublinham a importância das cidades, do desenvolvimento urbano e da regeneração urbana, a sua aplicação adquire contornos e ritmos distintos em diferentes países. Estas diferenças são essencialmente visíveis nos modelos de desenvolvimento de abordagens urbanas integradas, nas formas de promoção e constituição de parcerias e nos mecanismos de financiamento colocados ao dispor das cidades e dos atores (quadro 24), refletindo-se também nos impactos e resultados proporcionados pelos diferentes programas.

Começando por este último ponto, importa reter que apesar de nos três países analisados a sequência de programas ter promovido várias transformações positivas sensivelmente semelhantes, desde logo no campo da apropriação e aplicação de princípios de governança, desenvolvimento de estratégias de base territorial e capacitação dos atores locais, os principais resultados acabam por apresentar características e configurações distintas.

Assim, no caso francês o principal sucesso do leque de programas e mecanismos de política urbana terá residido na modernização e abertura dos processos de planeamento, propiciando um forte envolvimento dos atores locais, o reforço dos poderes e competências de planeamento e intervenção à escala municipal e o fortalecimento das formas e estruturas de coordenação à escala supramunicipal. Desta transformação processual resultou uma forte vaga de qualificação da habitação e do espaço público, melhorando a imagem, o espaço físico e o ambiente urbano de um número significativo de espaços urbanos, apostando-se mais recentemente em iniciativas sociais complementares.

Na Holanda, depois de um período marcado pela predominância das intervenções físicas – designadamente através da demolição de um elevado número de edifícios e construção de novas habitações para a classe média-alta, que resultou num processo de elitização de alguns espaços (Musterd e Ostendorf, 2007) ao contrário da mistura social pretendida – regista-se como principal elemento da política urbana a enfâse colocada nas questões sociais e em intervenções integradas de base territorial. Destaca-se neste contexto as melhorias significativas da qualificação, a redução da criminalidade e do desemprego, a valorização das atividades económicas e a qualificação do espaço

público, contribuindo no geral para índices de segregação étnica e social relativamente baixos no panorama europeu.

Em Inglaterra, além de apoiar importantes operações de transformação e qualificação de espaços urbanos e frentes ribeirinhas, os principais instrumentos de política urbana mais recentes têm efeitos importantes sobre um alargado conjunto de edifícios residenciais com graves problemas de qualificação, na qualificação do ambiente urbano envolvente, na instalação de novos equipamentos sociais e na difusão dos princípios das comunidades sustentáveis, o que é acompanhado pelo aumento do envolvimento dos cidadãos e atores locais e por indicadores positivos na melhoria das atividades económicas, educação e qualificação profissional, saúde e segurança.

No que diz respeito ao desenvolvimento de abordagens territoriais o caso holandês merece destaque, uma vez que apresenta uma longa história de desenvolvimento de estratégias de base local, enraizadas numa forte tradição de planeamento municipal e no desenvolvimento precoce de uma verdadeira política urbana, a GSB, que colocou ao dispor dos atores locais um conjunto de oportunidades para o pensamento prospetivo e intervenção integrada sobre o território. No caso francês e britânico, há bastantes similaridades na experiência de intervenção de regeneração urbana, propiciada por alterações legislativas importantes e por uma sucessão de programas urbanos – com destaque para os GPV e CUCS em França e o SRB e NDC em Inglaterra – mas observa-se uma clara diferença nas competências e no papel das autoridades locais. Com efeito, comparativamente ao que se verifica na Holanda, há uma menor capacidade dos governos locais para lideraram e implementarem projetos territoriais abrangentes, o que advém de uma dependência financeira do governo central (especialmente evidente em Inglaterra) durante grande parte do século XX. Ainda assim a tendência aponta para um esforço de aproximação e capacitação das estruturas locais, à luz dos princípios de governança e da regeneração urbana.

Em relação às parcerias, as diferenças são mais ténues e prendem-se sobretudo com a natureza dos parceiros envolvidos, uma vez que os processos de constituição são muito semelhantes e surgem quase sempre associados a imposições dos programas urbanos ou de discursos e correntes políticas. Ainda assim é importante referir que em França as parcerias apresentam um menor envolvimento do setor privado na regeneração urbana, privilegiando o envolvimento de estruturas públicas e instituindo como obrigatório para o envolvimento de parceiros privados, a criação de sociedades de economia mista, clarificando as responsabilidades de cada um. No caso holandês os

principais parceiros são os agentes ligados à habitação, em especial as associações de moradores.

No entanto, o relacionamento destas (bem como da generalidade das organizações privadas) com o governo central e local, nem sempre foi fácil – originando uma burocratização e complexificação do processo de constituição de parcerias e atrasos na disponibilização dos financiamentos – o que obrigou a uma resposta por parte do governo central, enquanto gestor da política urbana, com envio de equipas de apoio técnico para dinamizar os processos locais (*boosting teams*). O caso inglês apresenta alguns pontos comuns ao francês, mas a legislação dos últimos anos do século XX e a emergência das comunidades sustentáveis e dos princípios de organização e desenvolvimento territorial que lhe estão associados, parecem ter conseguido desenvolver uma nova cultura de parceria e trabalho em rede, com envolvimento efetivo do governo central e local, atores privados, setor voluntário e comunidades locais, de acordo com lógicas de governança.

No que concerne aos modelos de financiamento, importa sublinhar que todos os países combinam os programas e fundos internos disponíveis para a regeneração e desenvolvimento urbano (aplicando o Fundo de Coesão e os fundos estruturais no âmbito de quadros de referência estratégico nacionais) com as iniciativas definidas à escala comunitária, designadamente o Urbact II e os diferentes mecanismos de engenharia financeira existentes atualmente[115]. Nos mecanismos internos, a tendência comum aponta para a concentração dos diferentes fundos, no sentido de promover uma intervenção mais integrada e mais eficaz.

No caso holandês, esta tendência é visível na fusão de mecanismos de vários ministérios no ISV e na abertura ao envolvimento financeiro de parceiros privados, passando todos a financiar diretamente os projetos das cidades com base num projeto de investimento, nos resultados expetáveis e num período de execução e retorno de cinco anos, introduzido pela GSB III. Em França, apesar de ser visível a mesma orientação, observa-se um peso mais reduzido dos capitais privados, cabendo à ANRU a gestão e avaliação do financiamento com base em programas urbanos construídos localmente. Adicionalmente, a *Caisse des Dépôts*, um banco público, desenvolveu mecanismos financeiros de apoio às operações em curso. O caso inglês revela uma dependência financeira histórica das estruturas locais em relação ao governo central e uma profunda

[115] O mesmo se passou desde a génese da política urbana europeia, com aplicação de programas como o URBAN em todos estes países.

transformação e simplificação dos modelos de financiamento nos últimos anos, assumindo como principal objetivo a necessidade de promover a liberdade de ação dos diferentes atores, flexibilizando e democratizando as práticas urbanas.

No entanto, há também muitos pontos comuns na evolução da política urbana destes países, com uma apropriação dos paradigmas emergentes, em especial as questões do planeamento integrado e colaborativo e da governança, com uma profunda evolução das lógicas de política urbana, que se afastou progressivamente das lógicas de reabilitação física das fachadas (verticais e horizontais) e se aproximou de abordagens integradas que lhe associam a tentativa de resolver o conjunto de problemas sociais (em primeiro lugar), económicos, ambientais, culturais e de outra índoles que coexistem no mesmo território.

No mesmo sentido concorrem as transformações no domínio da governança, onde a evolução dos instrumentos e programas de política urbana dos três países traduziu uma progressiva aproximação e integração dos princípios de boa governança, o que se traduz na promoção do desenvolvimento local e de base territorial, assente no desenvolvimento de abordagens integradas e processos participados, mesmo que surjam quase sempre de forma "imposta" por oportunidades de financiamento e regulamentos. Ainda assim, é evidente o reforço da abertura dos processos, através do desenvolvimento de novas formas de comunicação e troca de experiências, baseados no envolvimento da população e na capacitação e corresponsabilização dos atores privados (envolvidos no financiamento das operações), o que, associado à construção de programas de ação integrados, parece ter permitido melhorar a coerência e adequação das soluções às necessidades das populações e dos territórios, melhorando a eficácia das intervenções.

	França	Holanda	Inglaterra
Abordagem de base territorial	Abordagens abrangentes, por projeto, à regeneração urbana são estimuladas pela lei *Solidarité et Renouvellement Urbain.* Há uma capacidade limitada do governo local para elaborar estratégias de regeneração abrangentes, devido à importância do governo central e à reduzida dimensão dos municípios. Há experiência na regeneração urbana em abordagens por projeto no âmbito dos *Grands Projets de Ville* (mas que esteve limitada a 50 áreas), estando em curso várias iniciativas no âmbito dos *Contrats Urbains De Cohésion Sociale.*	O governo local tem capacidade técnica para realizar abordagens abrangentes, por projeto, à regeneração urbana, o que se deve à sua longa tradição de planeamento. Há experiência na regeneração urbana em abordagens por projeto no âmbito das várias fases da *Grote Steden Beleid.*	Há uma capacidade limitada do governo local para elaborar estratégias de regeneração abrangentes, devido à importância do governo central e à reduzida dimensão dos municípios. A legislação recente orienta-se para a capacitação das estruturas locais, tendo em vista a criação de comunidades sustentáveis. Há experiência na regeneração urbana em abordagens por projeto no âmbito do *Single Regeneration Budget* e do *New Deal for Communities*.
Parcerias	As parcerias são estimuladas pelos *Grands Projets de Ville* mas mantêm-se sobretudo público-público. À escala local as parcerias assumem quase sempre a forma de sociedades de economia mista, onde a influência dos atores privados é limitada.	Os principais parceiros do governo local em projetos de regeneração urbana são associações de habitação sem fins lucrativos. Os processos lentos e complexos de estabelecimento de parcerias público-privadas dificultam o progresso da regeneração urbana, o que levou à criação pelo governo central de *boosting teams* para acelerar o processo.	As parcerias são estimuladas pelo *Single Regeneration Budget*, pelas *Local Enterprise Partnerships* e pelo *New Deal for Communities*. Através de vários programas e figuras legislativas, conseguiu-se reunir e articular o governo central e local, atores privados, setor voluntário e comunidades locais a partir dos anos 1980.
Modelos de financiamento	A *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* distribui financiamento do governo central para regeneração urbana com base na apresentação de projetos pelo governo local. Os projetos de regeneração urbana são considerados de forma individual e cada um tem o seu equilíbrio financeiro. A Caisse des Dépôts é o organismo central para o co-financiamento e disponibilização empréstimos atrativos.	O financiamento do governo central (Fundo de Investimento para a Regeneração Urbana) foi distribuído às cidades com base num "programa de investimento" para cada cidade, definido pelo governo local. Os projetos de regeneração urbana incluem-se na estratégia de investimento das cidades e o equilíbrio financeiro dos projetos apenas é relevante à escala local. As associações de habitação são importantes parceiros (financeiros) do governo local nas operações urbanas.	O processo de simplificação do financiamento evoluiu bastante nos últimos anos, assumindo como principal objetivo garantir maior flexibilidade de ação aos atores à escala metropolitana e, por essa via, espera-se, intervenções mais eficientes. É importante o papel dos *Local Area Agreements* e dos *Multi Area Agreements.*
Dimensões	Da reabilitação física dos edifícios e do espaço público, as políticas urbanas passaram a promover abordagens integradas que consideram as dimensões física, económica e social dos territórios.		
Governança	A evolução dos instrumentos e programas de política urbana traduz-se numa progressiva aproximação e integração dos princípios de boa governança, através da promoção de abordagens territoriais integradas assentes em parcerias.		

Quadro 24 – Principais elementos da política urbana da França, Holanda e Inglaterra

CAPÍTULO IV

ARTICULAÇÕES ENTRE FORMAS INOVADORAS DE GOVERNAÇÃO E A REGENERAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS EM PORTUGAL

1. Introdução

O último quartel do século XX foi marcado por um conjunto de processos que influenciaram de forma significativa o planeamento e a organização do território português, emergindo como centrais uma distribuição assimétrica da população e da base produtiva, o peso e poder de atracão das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e a fraca dimensão e expressão das cidades médias (Alvarez et al., 2006; Marques e Figueiredo, 2002).

A estrutura espacial e o sistema urbano português, muitas vezes entendidos como recurso estratégico sem governação adequada (Ferrão e Marques, 2003), são caracterizados pelo papel das duas áreas ou regiões metropolitanas, que entre Braga e Aveiro e entre Leiria e Setúbal concentram cerca de 2/3 da população portuguesa (Fernandes, 2011), com natural evidência de Lisboa – que concentra o essencial da base institucional e um conjunto significativo de atividades de base tecnológica, serviços, recursos e capital humano qualificado – e do Porto – segundo centro mais importante do país, organizado numa rede urbana polinuclear e dinâmica com ocupação territorial densa e difusa estruturada a partir do município do Porto (Barata-Salgueiro e Ferreira, 2000; Marques, 2004).

Entre as duas áreas metropolitanas assistimos, nos últimos anos, a processos de urbanização que, apesar de não serem muito intensos, têm vindo a reforçar a ocupação do litoral e a fragmentação da morfologia urbano-rural (Barata-Salgueiro, 2000), levando a uma multinucleação, com aumento da importância de cidades como Braga, Aveiro ou Leiria. No interior do país (o que inclui o litoral alentejano), a população é rarefeita e as estruturas urbanas têm em geral pouca dimensão, muito embora aumente significativamente a importância relativa de cidades como Vila Real ou Évora. Além disso, assistimos nas cidades portuguesas mais importantes a um "duplo vazio" (Fernandes, 2006b, p. 252) traduzido no despovoamento das áreas mais antigas e na existência de um elevado número de habitações desocupadas num primeiro raio de proximidade (10-15 km), numa estrutura territorial significativamente expandida, fragmentada e polinucleada nas últimas décadas do século XX (Domingues, 2006; Marques, 2006).

Desta ocupação e organização do território resultam um conjunto de problemas e conflitos espaciais que evidenciam deficiências de coordenação entre políticas públicas, apontam para a ineficácia e insuficiência dos modelos institucionais e administrativos

de gestão territorial herdados e apontam para a vantagem de reforço dos modelos de gestão territorial partilhada e cooperativa entre escalas da administração.

Pode falar-se, desde logo, de um quadro institucional excessivamente centralizado e burocratizado, com ausência de estruturas e mecanismos que permitam uma resposta integrada, estratégica e eficaz da decisão política e da administração pública. Neste contexto de centralismo e polarização de poderes no Estado central e local, que Fernandes (2006) designa de duplo centralismo, são especialmente preocupantes a inexistência de estruturas interministeriais, a reduzida (ou nula) expressão das escalas regional (exceção feita às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores), supramunicipal (em constante transformação nos últimos anos, mas sem adequado reforço de competências, apesar de esforços recentes de capacitação das comunidades intermunicipais) e municipal (com municípios sem recursos e freguesias com competências muito reduzidas), bem como a falta de equilíbrio e clareza na distribuição de competências entre as diferentes escalas e estruturas da administração pública, o que provoca grandes problemas de articulação setorial das políticas nacionais e destas com as políticas locais.

Em segundo lugar, merece referência a "dupla deriva institucional" do funcionamento do Estado (Domingues, 2003, p. 175) marcada pela desarticulação vertical (excessiva fragmentação da cadeia hierárquica descendente da decisão de cada um dos ministérios) e horizontal (défice de articulação das políticas setoriais), agravada pela incipiência das políticas públicas, pela inexistência de patamares intermédios e pela reduzida capacidade de articulação municipal e supramunicipal.

Um outro âmbito de análise prende-se com as desigualdades nas condições de vida, oportunidades de acesso ao emprego, bens e serviços, em função da geografia, bem como a existência de uma rede de centros urbanos fortemente desigual, quer do ponto de vista populacional, quer no que se refere à infraestruturação ou localização de atividades económicas. Estes factos traduzem-se numa assimetria que parece crescente e agravada e reforçada pela crise económica dos últimos anos e por um dinamismo desigual dos territórios na construção de programas de intervenção, persistindo um desfasamento estrutural dos territórios de mais baixa densidade em relação às principais áreas urbanas.

A estas questões junta-se um conjunto de outros problemas, merecendo destaque o desgoverno do processo de urbanização (Barata-Salgueiro, 1995; Ferrão, 2010b;

Marques, 2002)[116]; as carências na infraestruturação do país[117]; a ocupação abusiva do território[118]; os desafios de proteção e preservação dos recursos naturais; a ausência de uma política de solos adequada às necessidades de crescimento e desenvolvimento urbano; a degradação de muitos espaços urbanos (em especial as áreas urbanas mais antigas, que revelaram incapacidade de adaptação às novas exigências de qualidade de vida e acabaram por perder população e atividades) e os processos de exclusão social[119].

Este conjunto de problemas evidencia a falta de coordenação e integração do planeamento do território – com persistência de uma separação (consagrada na Constituição da República Portuguesa) entre o planeamento socioeconómico e setorial e o planeamento urbanístico ou de uso do solo – a falta de conhecimento e informação (ou pelo menos de organização da informação) sobre o território e uma ineficiente articulação e clarificação entre "planos" e "processos" de ordenamento do território, o que faz com que muitos setores sejam geridos "à deriva", sem um verdadeiro esqueleto orientador do futuro – ausência de uma política ou estratégia concertada para o planeamento e desenvolvimento dos territórios (Ferrão, 2010c; Lobo, 2001; Simões e Gaspar, 2006).

2. Evolução do planeamento e ordenamento do território

Em grande parte, a evolução conceptual, metodológica e ideológica que o ordenamento do território português sofreu ao longo das últimas décadas é o resultado da evolução que sofreu em três campos: a lei constitucional, o ordenamento jurídico, a apropriação e influência de acordos institucionais.

O primeiro ponto, a lei constitucional, refere-se à forma como o ordenamento do território é considerado na Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como à evolução que sofreu nas sucessivas revisões. No geral, a tendência aponta para um reforço do papel e importância do planeamento e ordenamento do território no quadro

[116] Uma vez que a tardia aprovação dos planos de ordenamento municipal se revelou insuficiente para lidar com as pressões do crescimento urbanístico e expansão (e especulação) imobiliária, o que resultou numa ocupação desregulada das periferias e no acumular de problemas de degradação e abandono dos centros históricos.

[117] Atenuadas com o forte investimento que o acesso aos fundos comunitários permitiu, mas ainda evidentes em muitas regiões do país no que respeita por exemplo ao saneamento.

[118] De que são exemplo a construção clandestina na periferia dos grandes centros urbanos e a ocupação ilegal ou "sem planeamento" da área costeira.

[119] Associados à segregação espacial e especialmente evidentes nas principais áreas urbanas, onde o abandono e acumular de problemas físicos é acompanhado por um grande fluxo de imigração das ex-colónias e dos países de leste.

das tarefas do Estado, o qual deve "assegurar um correto ordenamento do território" (que passa a ser expresso a partir de 1989) ou mais recentemente na sua associação à "promoção do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos", à "promoção equilibrada de todos os setores e regiões" ou à "eliminação progressiva das diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo". Em suma, a Constituição associa ao planeamento e ordenamento do território um conjunto de valias e dimensões (tangíveis e intangíveis), diferenciando o planeamento do desenvolvimento económico e social [120] do planeamento territorial e urbanístico[121], e assumindo ao longo do seu percurso o respeito e assimilação dos princípios de autonomia local, descentralização administrativa e subsidiariedade, bem como a concordância com as orientações internacionais.

O ordenamento jurídico está essencialmente associado aos fundamentos da Lei de Bases de Ordenamento do Território e de Urbanismo[122] (LBOTDU[123]), embora se lhe associem um complexo de leis e regulamentos nacionais e locais de vário tipo e âmbito que dizem, direta ou indiretamente, respeito ao planeamento e gestão do território. Finalmente, a apropriação e influência de acordos institucionais diz respeito essencialmente à assinatura dos tratados da UE, à construção de um mercado europeu sem fronteiras e à intervenção das diferentes políticas setoriais comunitárias. Todos estes fundamentos comunitários (que vimos com pormenor no capítulo anterior a propósito das questões de política europeia) interferem de forma significativa nas políticas nacionais de planeamento e ordenamento do território, concorrendo para o reforço do seu papel.

O sistema de planeamento português sofreu importantes transformações ao longo dos últimos anos (quadro 25), com mudanças estruturais e metodológicas, assim como em princípios e realizações concretas.

Em primeiro lugar, observa-se uma profunda evolução da estrutura do planeamento económico e social (com flexibilização dos processos e reforço das possibilidades de participação) que foi acompanhada pela transformação da estrutura do planeamento territorial, através de um enquadramento renovado e reforçado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial[124] (RJIGT), aprovado em 1999, que desenvolveu a

[120] Associado ao planeamento do crescimento económico e do desenvolvimento adequado dos diferentes setores e regiões.
[121] Associado ao ordenamento geral do território, ao regime de ocupação e transformação do solo.
[122] Aprovada em 1998, apesar do debate sobre a aprovação de uma lei que definisse um verdadeiro sistema de planeamento se ter iniciado ainda na década de 1970.
[123] Lei n.º 48/98 de 11/8.
[124] Decreto-Lei n.º 380/99.

LBOTDU e clarificou a forma e conteúdos dos instrumentos, procedimentos de elaboração, aprovação, revisão e participação. Esta transformação estrutural resultou numa articulação crescente entre as diferentes modalidades do planeamento, designadamente através do desenvolvimento de um novo ciclo de planeamento, orientado pela Estratégia de Lisboa e pelas lógicas do desenvolvimento sustentável – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (EDNS) – e cada vez mais preocupado com estratégia, integração e participação.

Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território	Componentes essenciais
1ª Geração (1974-1986)	Salvaguarda e proteção do património e dos recursos naturais Melhoria da qualidade de vida das populações
2ª Geração (1986-1991)	Qualificação e valorização da qualidade de vida Nivelamento das oportunidades de acesso a bens e serviços Animação e promoção do potencial endógeno dos territórios
3ª Geração (1991-2002)	Estratégia Estruturação do território Qualificação de áreas problemáticas ou degradadas
4ª Geração (desde 2002)	Racionalização dos investimentos públicos e da organização territorial do Estado Social Sustentabilidade territorial e económica Integração, articulação e coordenação setorial do planeamento territorial Abertura aos privados e à participação da população

Quadro 25 – Principais componentes de planeamento e ordenamento do território no Estado Português (Alves, 2007, com introdução de algumas alterações)

Em segundo lugar, é importante reter algumas ideias sobre a evolução do planeamento de estrutura e de uso do solo[125], que ajudam a compreender o ponto anterior. Com efeito, em termos de planeamento da estrutura do solo, a situação portuguesa era, até à década de 1980, preocupante, com o planeamento urbanístico (ou a falta dele) a ser muitas vezes entendido como o principal responsável pelo estado dito caótico do território português, em especial dos principais centros urbanos. Até então, uma das principais falhas residia na inexistência de instrumentos de planeamento à escala municipal, já que as figuras existentes (Planos de Urbanização, Planos Gerais de

[125] Convém notar que em Portugal o planeamento do território é mais recente do que o planeamento económico ou sectorial, e que por isso se observam maiores dificuldades de assimilação pelas estruturas administrativas e pela própria sociedade.

Urbanização e Planos de Pormenor) apenas intervinham sobre parte deles e em parte muito restrita do território nacional.

A tentativa de reverter esta situação acompanha a preparação da adesão à UE, resultando no alargamento do processo de planeamento, com a criação dos Planos Diretores Municipais (PDM) em 1982 (para planeamento à escala municipal) e dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) em 1983 (para planeamento à escala regional). Na mesma altura (em 1982), criam-se as Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário (ADUP) e as Áreas de Construção Prioritária (ACP) para intervir no mercado de solos e dar resposta à falta de terrenos para a urbanização (desenhando-se complementarmente um mecanismo de crédito bonificado para as autarquias locais adquirirem terrenos), instituindo-se de seguida mecanismos de proteção dos solos como a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN). Isto resultou num robustecimento do sistema de planeamento português que, no entanto, com a adesão à UE se viria a revelar disperso, desarticulado e com desigual aplicação territorial[126] (Oliveira, 2002; Pereira, 2010; Pinho, 2005).

Após a adesão à UE, assistimos em Portugal a uma nova dinâmica do sistema de planeamento, com uma forte aposta das equipas governativas de reforço da intervenção estatal no planeamento e ordenamento do território em áreas como a descentralização e desconcentração administrativa, planeamento e uso do solo, proteção dos recursos naturais e reabilitação e renovação urbanas. Contudo, este esforço esbarrou na necessidade de maximizar a utilização dos fundos comunitários disponibilizados e de aumentar o crescimento do PIB, pelo que o planeamento acabou, muitas vezes, por ser relegado novamente para uma posição secundária, o que fez com que no início dos anos 1990 o sistema de planeamento português estivesse claramente subdesenvolvido (Breda-Vazquéz et al., 2001; Pires, 2001).

A década de 1990, em contrapartida, seria caracterizada por uma intensa atividade, associada à regulação da elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território[127], à criação do regime das incompatibilidades[128], ao estabelecimento da obrigatoriedade de elaboração de um plano estratégico de cidade em cidades médias (no âmbito da criação do Programa de Consolidação do Sistema Urbano

[126] Registe-se que na altura da adesão à UE a cobertura do continente por planos de uso do solo eficazes era reduzida, que os planos existentes estavam desatualizados (por exemplo, 76% dos PGU e PPU já tinham sido aprovados em 1972), e que apenas 35 municípios tinham iniciado a elaboração do seu PDM em 1985 (e que desses apenas o de Évora estava devidamente elaborado).
[127] Decreto-lei n.º 69/1990.
[128] Decreto-lei n.º 351/93.

Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais[129] - PROSIURB – em 1994) e a aprovação de vários PDMs. Se é possível falar na transição de uma política de planos (vigente até aos anos 1970) para uma política de planeamento (Breda-Vazquéz et al., 2009), com todo o país coberto por PDMs no final do século (o instrumento de planeamento e ordenamento do território mais importante em Portugal) verificou-se todavia uma grande importância das oportunidades e penalizações relacionadas com o financiamento europeu nas mudanças operadas no território, deixando-se para segundo plano o reconhecimento do planeamento e ordenamento espacial. Como consequência – e também de alguma impreparação – os requisitos técnicos e procedimentos de aprovação dos PDMs eram relativamente simples, o que motivou várias fragilidades, insuficiências e problemas, já que raramente se consideram as características físicas, sociais ou económicas supramunicipais.

A legislação de final do século XX (LBOTDU e RJIGT) procurou reverter esta situação, introduzindo aos PDMs uma dimensão estratégica mas manteve-se a supremacia dos procedimentos de regulação do uso do solo sobre as orientações de desenvolvimento e a toda a força do aparelho estatal, controlando todas as fases do processo de planeamento e relegando a participação pública, a qual era relegada para uma fase final e quase sempre de consulta e não de concertação ou diálogo (Oliveira e Breda-Vasquez, 2009).

Ainda assim, importa sublinhar a importância da LBOTDU, designadamente por instituir as bases, princípios e objetivos gerais do ordenamento do território e do urbanismo, criando um sistema de planeamento e gestão territorial com intervenção coordenada em três escalas (nacional, regional e municipal), através de vários instrumentos (quadro 26) e em que a acessibilidade, os equipamentos e (sobretudo) a rede urbana se assumem como domínios privilegiados da intervenção do Estado, sobretudo do ponto de vista da promoção do equilíbrio e coesão territorial.

Estes princípios foram desenvolvidos já no século XXI, através da elaboração do Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) e dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), muito embora a sua execução apareça muito desligada das visões locais, contrariamente ao que acontece em outros países europeus.

[129] Despacho MPAT, n.º 6/94.

Escala	Objetivos	Instrumentos
Nacional	Quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional. Compatibilização e articulação setorial. Diretrizes para o ordenamento regional e municipal.	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Planos Setoriais com Incidência Territorial (PSec). Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).
Regional	Quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional. Diretrizes para o âmbito municipal.	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT).
Local	Opções municipais de desenvolvimento estratégico. Regime de uso do solo e sua programação. Desenho urbano.	Planos Diretores Municipais (PDM). Planos de Urbanização (PU). Planos de Pormenor (PP).

Quadro 26 – Objetivos e instrumentos do sistema de planeamento e ordenamento do território.

Em síntese, nas últimas décadas, Portugal experienciou grandes transformações no seu sistema de planeamento que resultaram sobretudo da incorporação de princípios e agendas políticas da UE, de práticas estabelecidas noutros países ou da difusão de experiências internas (Baptista, 2006). No entanto, apesar da crescente disseminação dos princípios de descentralização, democratização, eficiência e desenvolvimento sustentável, bem como da passagem de um regime conservador e autoritário para um regime democrático e a integração plena na UE, a maioria dos instrumentos de planeamento e ordenamento mantiveram uma natureza regulatória, raramente estratégica ou prospetiva (no sentido de pensar o futuro e a forma como gostávamos que os territórios fossem) e sem qualquer plano de ação associado.

Esta insuficiente modernização do sistema de planeamento português pode ser vista como derivando, em parte, de conceções erradas sobre participação, envolvimento de atores e responsabilização, resultando numa excessiva concentração das responsabilidades de planeamento e gestão territorial nos atores públicos centrais e locais. Assim, a sensação de um país "desordenado" (Baptista, 2008), pode ser vista como o resultado de uma ação pouco integrada e estratégica do governo central, das autarquias e da sociedade civil, o que nos leva a falar de um planeamento caracterizado pela manutenção de uma forte componente hierárquica e centralizada, pelo desencontro de escalas entre instituições e planeamento (Cardoso e Breda-Vasquez, 2007) e pelo

desencontro entre legislação ambiciosa e realizações fracas, muito especialmente à escala supramunicipal.

3. Governança territorial no âmbito do planeamento e ordenamento

3.1. A estrutura de governação em Portugal

Num primeiro domínio de análise importa compreender que o modo como o Estado se organiza tem evoluído para melhorar a abertura aos cidadãos e a coerência e eficiência da ação pública.

A organização do modelo de governação português estrutura-se em três escalas de hierarquia e dimensão territorial decrescente: central, regional e local. O topo desta hierarquia é corporizado e comandado pelo governo português, que tradicionalmente se organiza em vários ministérios, secretarias de Estado, direções-gerais e departamentos. Centrado em Lisboa e com reduzida desconcentração e descentralização de competências, a escala central de governação territorial caracteriza-se pela persistência de um forte aparelho burocrático e por uma deficiente coordenação e articulação das diferentes políticas setoriais e âmbitos de intervenção, apesar de esforços e melhorias recentes, designadamente através da implementação de medidas como os programas Simplex e Prace nos governos de José Sócrates. O governo é responsável por todas as funções de administração do Estado (partilhando as tarefas de representação e defesa com o Presidente da República), tendo, na linha dos princípios de governação europeus e norte-americanos, adotado ao longo dos últimos anos vários processos de abertura à iniciativa privada, especialmente evidentes na multiplicação de parcerias público-privadas e na privatização de vários serviços públicos.

A segunda escala, a regional, apesar de inscrita na Constituição da República Portuguesa (que prevê a criação de regiões em todo o território) e de contemplada na Lei-quadro das Regiões Administrativas[130] (aprovada por unanimidade na Assembleia da República em 1991, aquando da criação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), é praticamente inexistente em Portugal[131]. A exceção são as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, que possuem governos eleitos (com lógicas de funcionamento

[130] Lei n.º 56/91.

[131] O debate sobre a criação de regiões administrativas em Portugal (processo de regionalização) encontra-se suspenso após a rejeição, num referendo muito pouco participado (menos de 50% de eleitores) em Novembro de 1998, em que se votava a criação ou não de sete regiões administrativas.

idênticas ao governo nacional) e um conjunto de competências que foram progressivamente reforçadas pelos governos de Portugal.

A base desta hierarquia de governação está na escala local, com um mapa de municípios e freguesias que se mantém com poucas alterações[132] desde a reforma de Passos Manuel em 1836 (mas que se encontra atualmente em reestruturação, prevendo-se redução significativa do número de freguesias ainda em 2012) e que constituem uma estrutura de governo local: com órgãos executivos (Câmara Municipal e Junta de Freguesia) e legisladores/fiscalizadores (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), eleitos democraticamente e responsáveis pela gestão de alguns serviços e pela promoção do desenvolvimento local. Além disso, a legislação do início do século XXI [133] reforçou as competências do poder local no âmbito do planeamento, licenciamento e fiscalização (quase todas concentradas nos municípios, já que as competências das freguesias se limitam aos serviços de proximidade), num processo que acompanhou a multiplicação do número e diversidade de atores públicos e privados envolvidos.

Entre a escala central e a local, a ausência de regiões motivou a procura de soluções e estruturas intermédias. Neste contexto, surgiram algumas figuras, que, no entanto, se revelam ineficazes uma vez que têm poucas competências, poder ou notoriedade e não resultam de uma eleição direta, mas de nomeações centrais ou negociações no seio das estruturas de poder local ou local e central. O distrito tem uma natureza de representação do governo (com competências limitadas), o qual nomeia um governador civil. Todavia, se a dependência e limitação de meios não permitiam grande ação, a não nomeação de governadores pelo XIX Governo Constitucional e a transferência de todas as suas competências para outros órgãos[134], em especial para as câmaras municipais, forças de segurança e agentes de proteção civil, veio reforçar a sua irrelevância.

Uma segunda solução de criação de patamares intermédios foi, no início do século XXI, a criação de associações especiais de municípios, proposta pelo então Secretário de Estado do governo de Durão Barroso, Miguel Relvas. Esta iniciativa – dita "Lei Relvas" – dava total liberdade aos municípios para constituírem comunidades intermunicipais, grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas[135], de acordo com objetivos e modelos de funcionamento impostos pelas estruturas de topo, resultando

[132] Pequenos ajustes territoriais e criação dos municípios da Trofa, Vizela e Odivelas em 1998.
[133] Lei n.º 5-A de 11 de Janeiro de 2002.
[134] Lei orgânica n.º 1/2011 de 30 de Novembro.
[135] Leis n.º 10 e 11 de 13/04/2003.

numa "irracionalidade espacial e num impasse administrativo" (Alvarez, et al., p. 75), já que os espaços criados apresentavam dimensão desigual, fraca coesão interna e ausência de meios de ação, estando obrigados a protocolar todas as intervenções com o Estado.

A constatação das lacunas da "Lei Relvas" motivou uma maior aposta governamental (já com o governo socialista de José Sócrates) nas NUTS III, que se viria a traduzir na reforma legislativa de 2008[136] e na enunciação de medidas potenciadoras da articulação municipal no âmbito do PNPOT. Nesse sentido, a Lei n.º 45/2008 de 27/08 regulamentou a criação de Comunidades Intermunicipais[137], com a finalidade de promover o planeamento e a gestão da estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e planear as atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal (Lei n.º 45/2008, artigo 5º).

Globalmente, pode dizer-se que em Portugal os esforços administrativos, políticos e constitucionais de introdução de reformas descentralizadoras e desconcentradoras se têm revelado insuficientes para promover a modernização administrativa do aparelho de Estado, contrariando a tendência europeia de criação de regiões administrativas, promoção do associativismo intermunicipal e estabelecimento de mecanismos de articulação e contratualização entre a administração central e as entidades regionais e locais. A ausência de regiões administrativas em Portugal é especialmente importante na compreensão pela forma como o Estado exerce territorialmente a sua ação, marcada pelo centralismo, descoordenação espacial entre as áreas de governação e uma concentração excessiva da capacidade decisória nas mais diferentes temáticas (ainda que especialmente vincada nas questões financeiras) e com impacto em várias escalas (Fernandes, 2006).

3.2. A reestruturação do papel e das funções do Estado

Entre as várias dimensões do conceito de governança, inclui-se a sua associação a uma transformação do papel do Estado, assumindo-se como especialmente importante a passagem de um Estado verticalizado que intervém e executa setorialmente, para um

[136] Lei n.º 45/2008 de 27/08.
[137] Existem atualmente 25 CIMs em Portugal, com processo de constituição legal aprovado ou em fase final de aprovação.

Estado com um papel regulador, estratégico e assente num conjunto de relações e redes com diferentes atores.

O processo de transformação do Estado português ao longo dos últimos anos apresenta características muito particulares, que o distinguem do processo europeu de progressivo desmantelamento ideológico, financeiro e organizacional do Estado-Providência e sua substituição por modelos neoliberais marcados pela fragilidade do Estado face aos fortes mecanismos de regulação económica global, numa especificidade que resultará de uma tardia instalação do regime democrático (em 1974) e do facto de nunca ter havido um Estado-Providência em toda a essência do conceito.

Após as conturbações de 74-75, são de 1977 as mudanças mais importantes na definição de uma trajetória do papel do Estado na sociedade e na economia que no essencial se mantém até hoje, identificando-se a Lei dos Setores[138] como o ponto de partida para um novo posicionamento, com o Estado a abrir variados setores à iniciativa privada e a sublinhar, na revisão constitucional de 1982, o papel e importância dos mecanismos, instrumentos e atores do mercado.

Esta e outras tendências seriam acentuadas e aceleradas com a entrada na UE em 1986. O reforço da integração europeia e a consequente afirmação do liberalismo económico característico dos países mais desenvolvidos motivam a redução e racionalização (por vezes mesmo eliminação) da intervenção estatal em alguns setores da economia (embora deva criar condições para o bom funcionamento do sistema e da iniciativa privada), reforçando-se a participação e poder dos atores privados, em especial das grandes empresas, em variados domínios.

Esta tendência mantém-se nas revisões constitucionais de 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, onde o recuo do Estado na economia – recusando-se a "irreversibilidade das nacionalizações" – e a privatização de empresas anteriormente nacionalizadas, são acompanhadas por um crescimento substancial da sua intervenção nas dimensões sociais (essencialmente a partir de finais dos anos 1980), procurando garantir que o crescimento económico era acompanhado pelo aumento do bem-estar e da qualidade de vida e redução da pobreza, ao mesmo tempo que deve manter as funções centrais e ainda valorizar o ambiente e património cultural, assegurando o urbanismo e ordenamento do território.

[138] Lei n.º 46/77 de 8/7.

Em suma, a reformulação do Estado português tem-se processado através da desregulamentação e privatização da vida económica, pelo reforço das preocupações sociais (também exercidas por privados, em contratos de parceria e concessão, entre outros)[139] e pela procura de soluções mais adequadas para a complexificação das sociedades, designadamente através da multiplicação das formas de cooperação e contratualização, o que parece reforçar-se no contexto atual, em que a crise fiscal e orçamental do Estado e a recessão da economia portuguesa, a par das pressões globais dos mercados, têm conduzido à transição para um modelo de *minimal state*. No entanto, este processo não é sustentado por um crescimento da importância dos atores da sociedade civil e do terceiro setor nas diferentes arenas governativas e decisórias, o que coloca em causa a abertura da atividade governativa, o valor da participação e envolvimento da população, a confiança nos processos e a transparência dos mesmos, em função do que parecem ser relações próximas e pouco claras entre entidades públicas e privadas e reduzida aproximação à sociedade civil em geral e ao terceiro setor em particular.

3.3. O reforço da democracia participativa

Apesar da reestruturação do aparelho de Estado ter privilegiado a aproximação ao setor privado e negligenciado a aposta na aproximação à sociedade civil e ao terceiro setor, a verdade é que assistimos nos últimos anos a um reforço da organização e capacidade de intervenção dos diferentes grupos da população, o que é visível na criação de variadas organizações não-governamentais e associações locais, de natureza formal ou informal, e sua progressiva entrada na comunicação social e nas agendas políticas.

Estes movimentos vieram reforçar o valor do envolvimento das comunidades nos processos de planeamento e gestão territorial, sublinhando a importância da aposta em soluções participativas e deliberativas para reforçar a legitimidade, transparência e eficácia de todas as iniciativas e, consequentemente, modernização das estruturas de governação segundo as lógicas de governança.

Neste contexto, os últimos anos foram férteis no envolvimento de um leque alargado de atores da comunidade e no desenvolvimento de um conjunto de

[139] Tema muito discutido atualmente em função de opções ideológicas das diferentes forças políticas e partidárias, acentuando-se o debate sobre as reformas que podem colocar em causa a natureza, o tipo de acesso e o prolongamento temporal do Estado Social.

instrumentos e metodologias descentralizadas de participação, negociação e concertação de interesses, com destaque para a implementação, principalmente à escala local[140], de variadas iniciativas de planeamento estratégico, orçamento participativo, a exemplo da Agenda 21 Local ou de intervenção no contexto da elaboração de instrumentos de política ou da elaboração de programas de financiamento comunitário, por exemplo no âmbito da Política de Cidades Polis XXI.

Em suma, assistimos ao desenvolvimento e aplicação de um conjunto de mecanismos descentralizadores e participativos que procuram envolver as sociedades na procura de soluções para a complexidade de problemas que afeta os territórios, reforçando a representatividade nos mecanismos decisórios e em práticas participativas e deliberativas, no sentido de promover uma maior coordenação de políticas e a cooperação entre os atores a partir de uma visão territorial partilhada, que assumiu múltiplas formas e modelos de governança territorial.

3.4. Síntese

O tema da governança está associado a um conjunto de transformações do modelo de governação territorial, associando-se, numa análise à escala nacional, a um conjunto de alterações e reformas introduzidas nos modelos de organização e funcionamento do Estado, bem como nos instrumentos de intervenção e gestão do território. As transformações em curso nestes domínios estão intimamente ligadas à tentativa de incorporação dos princípios de governança, assumindo como ideias-chave conceitos e orientações europeus de descentralização, responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parceria e contratualização (Ferrão, 2010a), mas a situação atual mostra que as experiências de cooperação institucional e governança em Portugal têm sido reduzidas comparativamente a outros países europeus, em função, em boa parte, do "atomismo institucional" e da "insuficiente confiança entre atores na partilha de soluções conjuntas para os mesmos problemas" (Feio e Chorincas, 2009, p. 147).

Para tal contribui um conjunto de fatores, onde se destaca a insuficiente revisão da organização da estrutura de governação e lenta modernização dos papéis do Estado, aos quais Feio e Chorincas (2009) juntam o fraco desenvolvimento da cooperação à escala supramunicipal, o carácter essencialmente reativo e a estrutura organizacional excessivamente rígida e hierárquica das entidades públicas, e o insuficiente recurso a

[140] Apesar de iniciativas à escala nacional, como por exemplo o Plano Estratégico da Habitação (2008-2013).

modelos de parceria público-privado abrangente, que não se restrinjam a setores específicos, mas permitam uma programação estratégica do território.

No entanto, é importante sublinhar que a elaboração recente de instrumentos de política (como o PNPOT e os PROT), de programas de apoio financeiro no âmbito do QREN (com destaque para as Parcerias para a Regeneração Urbana, as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação e as Estratégias de Eficiência Coletiva), bem como a realização de um conjunto de planos estratégicos municipais, regionais[141] ou nacionais, orçamentos participativos e Agendas 21 locais, assumiram como centrais os princípios da governança. Em consequência, pode falar-se (apesar das reservas e dos passos para a frente e para trás) de uma aposta política na promoção de processos de intervenção e decisão mais descentralizados, baseados em mecanismos colaborativos e participativos (que envolvam a sociedade ao longo do planeamento, implementação e avaliação de políticas e programas), assim como na valorização da escala local e dos governos locais como estruturadores das estratégias de desenvolvimento e na importância das parcerias entre os diferentes setores.

4. Planeamento e política urbana em Portugal

4.1. Abertura

Malgrado várias iniciativas ao longo da história, incluindo a criação de capitais de distrito, em Portugal, as preocupações com a organização do sistema urbano são especialmente bem expressas na década de 1980, com os programas governamentais a apontarem de forma clara para a necessidade de uma política de rede urbana. Contudo, apesar desta vontade política assumida, a verdade é que as questões de hierarquia e funções urbanas são em regra tratadas de forma muito superficial, setorial e cuidadosa, sendo que apenas mais recentemente se identificam medidas e ações integradas concretas suscetíveis de serem catalogadas como uma verdadeira política de cidades à escala nacional.

Este facto advém, pelo menos em parte, de, em Portugal, a cidade e o urbano serem frequentemente tratados a uma dimensão municipal, o que motivou, até há poucos anos atrás, uma quase inexistência de estratégias e políticas urbanas, com défices de

[141] Veja-se a iniciativa Alto Minho 2020 como exemplo da construção de visões à escala regional.

integração e coordenação entre os instrumentos, mecanismos financeiros e objetivos da UE, do Estado, dos municípios e do setor privado.

Até meados da década de 1990, observa-se uma predominância das abordagens do tipo "teoria dos lugares centrais", sendo que as preocupações com as áreas urbanas parecem ser essencialmente de natureza setorial e incidirem sobretudo na componente física. Por esta razão, e atendendo aos problemas de infraestruturação do território português herdados do regime ditatorial, grande parte dos investimentos dos municípios no período pós-adesão foi concentrado e dirigido para infraestruturas de saneamento e mobilidade, sendo que só nos últimos anos do século XX temas como a requalificação urbanística, a cultura, o desporto, o lazer e a ação social ganharam uma maior importância, aumentando o investimento em ações de natureza imaterial.

No entanto, a inexistência de uma verdadeira política de cidades nos finais do século XX colocou a nu uma série de problemas, designadamente na gestão dos fundos comunitários; no desequilíbrio entre as competências e o financiamento municipal previstas na lei (questão agravada pelas crescentes reivindicações dos cidadãos relativamente aos poderes públicos locais); na insuficiência dos processos de avaliação; na incapacidade de priorizar intervenções e desenvolver mecanismos de aprendizagem e disseminação de boas práticas e no défice de coordenação entre instituições com objetivos semelhantes ou continuidade territorial, mas com autonomia jurídica e administrativa, resultando num défice de cooperação supramunicipal (Pinho, 2007; Portas et al., 2003).

A partir daqui[142], desenvolvem-se e aprofundam-se novas abordagens aos sistemas urbanos, nomeadamente na lógica de estruturas policêntricas ou conurbações, eixos urbanos (repegando em ideias da década de 1970), ou ainda na lógica da rede de centros urbanos. Neste sentido, merecem destaque alguns momentos, tais como a apresentação pública pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT), em 1991, de um conjunto de orientações e ações para a política de ordenamento do território (assumindo a inevitabilidade de esta se subordinar a uma política urbana), estruturada em algumas linhas de ação fundamentais, designadamente a qualificação e afirmação internacional das áreas metropolitanas, o desenvolvimento das cidades médias e a inserção do sistema urbano nas redes transeuropeias; a criação do PROSIURB (1995), com o objetivo de reforçar as estruturas policêntricas e

[142] Há autores como Simões (2009) que apontam o trabalho de Gaspar sobre os eixos de reordenamento urbano (1991) como o ponto de viragem.

multipolares, designadamente redes de cidades médias; o reforço da estratégia para o sistema urbano baseada nas lógicas do policentrismo, através de intervenções nas áreas metropolitanas, cidades médias e centros complementares (em áreas rurais) no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social[143] (PNDES), do Plano de Desenvolvimento Regional[144] (PDR) 2000-2006 e da visão policêntrica de organização do sistema urbano sustentada pelo PNPOT; e a criação e implementação da Política de Cidades Polis XXI, no âmbito da aplicação do 4º Quadro Comunitário de Apoio.

Assim, tal como aconteceu na generalidade dos países europeus, a política urbana portuguesa foi desenvolvida como resposta a um conjunto de problemas de natureza socioeconómica, onde as elevadas taxas de desemprego, as fracas qualificações da população ativa e a degradação física e ambiental de algumas áreas, merecem destaque. No entanto, ao contrário da lógica dominante, mais sensível à preservação das áreas centrais, o conjunto de intervenções nas cidades portuguesas está marcado por uma tendência cultural e uma certa "americanização da cidade" (marcada por uma forte componente de cidadãos-componentes estruturada pela dependência do automóvel e pela grande atração pelo conforto, novidade e marca estrangeira), orientada para a aposta nos espaços privados de uso coletivo em detrimento da animação do espaço público (Fernandes, 2011)

Além disso, em Portugal as intervenções privilegiaram a intervenção física de renovação e reabilitação urbana. Todavia, a gravidade e diversidade dos problemas que se manifestam nas áreas centrais (em especial as mais antigas) das cidades portuguesas exigiu uma maior integração concentração de esforços e sinergias, que alguns programas recentes, em especial o instrumento Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), procuraram promover.

4.2. A introdução da democracia e a adesão à União Europeia

Entre o final do regime ditatorial em 1974 e a entrada de Portugal na UE em 1986 existiram em Portugal várias iniciativas interessantes de desenvolvimento urbano, que mesmo numa comparação com outras práticas internacionais da altura se podem considerar inovadoras do ponto de vista da sua flexibilidade e adaptação ao contexto local (Vale, 1995). E até antes de 1974 se encontram em Portugal experiências que

[143] Diagnóstico prospetivo das opções de desenvolvimento económico e social de médio prazo para Portugal, que serviu de base à elaboração do PDR.
[144] Plano de desenvolvimento apresentado por Portugal à Comissão Europeia e que serviu de base à elaboração do 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III).

merecem atenção, tais como o lançamento do III Plano de Fomento (1968-1973), a criação do Fundo de Fomento da Habitação[145] (FFH) ou o Estudo de Renovação Urbana do Barredo[146] (1969), coordenado pelo Arq. Fernando Távora com o objetivo de impulsionar uma política municipal de reabilitação urbana para a cidade do Porto.

Este estudo em particular permitiu introduzir um conjunto de princípios teóricos e orientações metodológicas que viriam a influenciar a vaga de programas desenvolvidos nos anos seguintes, em especial no que se refere à elaboração de uma abordagem integrada às várias políticas urbanas, ancorada numa visão global de cidade[147] capaz de promover o desenvolvimento social e económico das populações; à promoção do trabalho em parceria e cooperação (horizontal entre vários departamentos municipais, entre a autarquia e outras instituições públicas e voluntárias, e vertical, entre a autarquia e instituições do governo central); à valorização da participação e responsabilização da população em todas as fases do processo[148]; à flexibilização do planeamento e à criação de complexos modelos de financiamento, articulando municípios, governo central e instituições privadas (Pinho, 2007).

No entanto, seria essencialmente após 1974 que se viria a acelerar a dinâmica das abordagens de política ao desenvolvimento urbano em Portugal, com alterações legislativas que afetaram a abordagem às questões urbanas, em especial no que se refere à política de habitação, que se passou a orientar para "o desenvolvimento de um verdadeiro setor público de promoção, para o lançamento concreto das bases de uma política fundiária e urbanística coerentes, e para uma efetiva ação reguladora do Estado sobre os processos do mercado habitacional" (Serra, 2002, p. 213).

O Estado empreende, então, um conjunto de esforços e iniciativas de desenvolvimento de uma política urbana de habitação que deixasse de estar apenas preocupada com a resolução das situações mais problemáticas e pudesse intervir, de formas variadas, no combate aos problemas de habitação precária, ao acumular de tensões nos espaços de habitação social e à degradação física do edificado, com as

[145] Entidade que passou a concentrar todas as competências relativas à habitação e que ficou responsável pela execução de um plano que apontava para a necessidade de construção de cerca de 50 mil fogos.
[146] Importa notar que este estudo não foi aplicado pela Câmara Municipal do Porto por contrariar as expectativas de valorização fundiária em detrimento de preocupações sociais, pelo que apenas após o 25 de Abril e a criação do Comissariado para a Renovação Urbana da Ribeira-Barredo (CRUARB) foi posto em prática.
[147] Com referência à necessidade de trabalhar na junção de esforços entre os municípios para a criação de uma visão regional.
[148] Referindo-se explicitamente que "Só deste modo se conseguirá a eliminação da má vontade e da desconfiança, que normalmente existem nas populações afetadas (...) e, paralelamente, a sua indispensável responsabilização." (Estudo de Renovação Urbana do Barredo, p. 36)

orientadas para os fogos em regime de arrendamento, alargando-se as intervenções nos anos seguintes, mas sobretudo na década de 1990, a todos os edifícios independentemente da forma de ocupação ou regime de propriedade.

É neste contexto que se lançam, ainda em 1974, o Programa de Ações Prioritárias (PAP); as Cooperativas de Habitação Económica[149] (CHE), que viriam a relançar o movimento cooperativo e a contribuir para aumentar as competências do poder local; os Contratos de Desenvolvimento da Habitação[150] (CDH), orientados para a captação de investimento privado através de incentivos; o Programa de Empréstimos às Câmaras Municipais[151] e o Serviço de Apoio Ambulatório Local[152] (SAAL).

No âmbito da promoção de intervenções em áreas urbanas com problemas de habitação precária, o SAAL viria a revelar-se de especial importância no contexto nacional, configurando-se como uma das iniciativas ilustrativas do espírito transformador de Abril e como referência (ainda hoje) pela forma como envolveu diferentes profissionais e os habitantes de bairros degradados na construção de soluções que assegurassem o direito à cidade e uma habitação condigna.

O SAAL, criado por Nuno Portas, Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do I Governo Provisório, procurava resolver os problemas da habitação das populações mais carenciadas que viviam em barracas e bairros de lata, apoiando as autarquias e as populações interessadas. Associa-se-lhe a vantagem de não responder a uma solicitação da população mas sim de a provocar, oferecendo uma verdadeira oportunidade de intervenção no espaço público "segundo princípios inovadores de arquitetura e urbanismo, orientados para a defesa das sociabilidades de bairro, de uma arquitetura ao serviço das pessoas e do «direito ao lugar», normalmente recusado nas grandes operações de expulsão, para as periferias, das populações residentes nos espaços centrais das cidades" (Serra, 2002, pp. 218-219). Destacou-se pela inovação processual e pela energia com que as populações se envolviam nos processos de transformação, tomando consciência das suas forças e poder de decisão e contando com o apoio de uma equipa técnica de qualidade.

[149] Decreto-Lei nº 737 A de 1974.
[150] Decreto-Lei nº 663 de 1974.
[151] Decreto-Lei nº 658/74.
[152] Surge a 6 de Agosto de 1974 por despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

O contexto de agitação e instabilidade política, bem como os perigos que alguns viam na capacitação da população, levaram ao seu encerramento precoce[153] em 1976, minimizando-se os seus resultados e ocultando-se alguns dos seus frutos, princípios e modelos de intervenção territorial, designadamente a ambição de descentralizar o Estado, o reforço da sua ligação aos setores mais dinâmicos da sociedade civil e a valorização da cultura de diálogo e parceria entre técnicos e moradores, com o reconhecimento do direito à permanência no local onde as comunidades já habitavam e a maximização dos recursos disponíveis para intervenção nas unidades habitacionais.

Considerando que a degradação e o envelhecimento do parque edificado se constituíam como um dos principais problemas das áreas urbanas portuguesas, o governo lançou em 1976 um programa de apoio e incentivo à intervenção no edificado – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID[154]) – que tinha como principal objetivo garantir a existência de condições financeiras para a intervenção nos edifícios, o qual lançou as bases de uma política de habitação, que apesar de sucessivas revisões se mantém até aos dias de hoje. O PRID concedia empréstimos aos particulares (ou à administração pública local para intervenção coerciva em substituição dos proprietários) para a realização de obras de reparação, conservação ou beneficiação dos imóveis em regime de arrendamento, através da abertura de uma linha de crédito negociada entre as Câmaras Municipais e o FFH.

Outro dos temas chave que se consolida neste período é o da habitação social, o qual surge fortemente associado às questões da intervenção em espaços habitacionais precários e à necessidade de realojamento e resolução de situações de carência habitacional. Os crescentes problemas motivados pela instalação da população, geralmente com fracos recursos, que chegava às principais cidades em busca de trabalho e a necessidade de espaços habitacionais em regime social para os alojar, levam a que a habitação social se constitua como uma das principais apostas da administração pública central e local nas décadas de 70 e 80, o que é particularmente evidente nos Planos Integrados de Habitação (PIH).

Os PIH eram geridos pelo FFH segundo lógicas de integração social, ambiental e territorial, procurando desenvolver ações que ultrapassassem a simples construção de casas e que estruturassem intervenções de criação de territórios urbanos onde a função residencial fosse reforçada por uma qualificação e valorização das acessibilidades, dos

[153] Despacho de 27 de Outubro de 1976.
[154] Decreto-Lei n.º 704/76, 30/09 e Decreto-Lei n.º 449/83, 26/12.

equipamentos e do ambiente. No entanto, a ausência de programas de gestão destas áreas, responsáveis por exemplo pela conservação e qualificação urbana, levou a um preocupante acumular de problemas de natureza física e social, reforçando-se a ideia de segregação espacial e social da população com estatuto mais baixo em grandes conjuntos habitacionais.

A preocupação com a renovação e reabilitação de áreas urbanas degradadas, centrais ou periféricas, também é uma realidade desde os anos 70, para o que concorrem medidas de carácter legislativo geral – como a aprovação do regime dos Planos de Pormenor de Renovação Urbana[155] em 1973 (obrigando as Câmaras Municipais e o FFH a elaborarem planos de urbanização e de pormenor para a renovação de espaços urbanos degradados, apesar da sua aplicação plena apenas acontecer duas décadas mais tarde) e a Lei dos Solos[156] aprovada em 1976 (designadamente ao conferir o estatuto direto de utilidade pública às áreas delimitadas como ACRRU) – e o lançamento do primeiro programa operacional e financeiro de incentivo à intervenção integrada em espaços urbanos. Este, o Programa de Reabilitação Urbana[157], lançado pela Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo como instrumento da política de habitação, apresentava uma estruturação muito simples e tinha um carácter experimental, com base em dois pressupostos: a necessidade de apoiar o processo de descentralização, prestando auxílio técnico e financeiro às autarquias, e a necessidade de promover a reabilitação urbana, configurando uma abordagem multidisciplinar, descentralizada, pragmática, inovadora e adaptada ao contexto (Pinho, 2006).

Este programa caracterizava-se pela flexibilidade de funcionamento e adequação da solução final a cada contexto específico, não restringindo o seu âmbito de atuação aos chamados "centros históricos", mas promovendo a conservação e valorização de todo património arquitetónico e urbano, através de abordagens com ações em diversos domínios. Para tal, definia um modelo de organização entre a administração central e as autarquias com base na cooperação e numa divisão de competências, alicerçado num programa de reabilitação com horizonte de execução de três anos (baseado num planeamento estratégico para cinco anos) e numa articulação direta entre o planeamento da ação e a mobilização dos recursos. Além disso, a sua formulação previa a participação da população na sua implementação, o reforço das sinergias e

[155] Decreto-Lei n.º 8/73 de 8/1.
[156] Decreto-Lei n.º 794/76.
[157] Despacho 4/SEHU/85.

complementaridade entre a ação pública e a ação privada, o desenvolvimento de um modelo de financiamento com contributos da administração central, das autoridades locais e dos privados e a avaliação e monitorização constante dos projetos.

A operacionalização do Programa de Reabilitação Urbana evidenciou que a adoção de abordagens estratégicas e integradas ao território era fundamental para a obtenção de melhores resultados, salientando também os ganhos dos programas que apostaram de forma efetiva na cooperação com os privados, no desenvolvimento de uma relação próxima com a população e na procura de novas parcerias para desenvolver projetos complementares ao programa (DGDR, 2004). No entanto, o período de mudança marcado pela integração europeia viria a ditar o encerramento precoce (1988) e um retrocesso no âmbito da abordagem de política pública ao desenvolvimento urbano.

No geral, o conjunto de programas desenvolvidos neste período traduzem um esforço renovador e o desenho de um caminho de mudança para uma política urbana mais descentralizada, através de intervenções de pequena e média dimensão que associavam o papel das autarquias à promoção de iniciativas privadas. A sequência de instrumentos e programas desenvolvidos a partir dos anos 1980 segue esta lógica descentralizadora, sendo evidente a importância das questões europeias e a reestruturação do Fundo Fomento Habitação [158] (FFH) em Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional[159] (FAIH) em 1982 e, em 1984, em Instituto Nacional de Habitação[160/161] (INH).

No entanto, a maioria destas iniciativas – que configuram muitas vezes ensaios de desenvolvimento local integrado e participado – tiveram uma execução reduzida, em parte porque estiveram em vigor por períodos muito curtos. Além disso, observam-se limitações no que respeita à definição de uma política ou estratégia financeira, levando à não atribuição de alguns recursos e ao subaproveitamento de uma construção política inovadora, mesmo no contexto europeu. No entanto, deve sublinhar-se a importância deste período na construção teórica e formulação metodológica dos programas, mas

[158] O Decreto-Lei n.º 49033 de 28 de Maio de 1969 tinha criado esta instituição sob a forma de organismo com autonomia administrativa e financeira e com os propósitos simples mas ambiciosos de inserir o fomento de habitação social na política de equipamento e integrar a política nacional de habitação com o planeamento urbano.
[159] Decreto-Lei nº 217/1982.
[160] Decreto-Lei nº 177/84.
[161] Em 2007 seria reestruturado em Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU) passando a integrar o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e parte da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN).

também pelas realizações e resultados alcançados em alguns territórios, fruto de um trabalho de parceria entre equipas técnicas, autarquias e população.

4.3. A entrada na UE e os retrocessos da abordagem urbana no âmbito do primeiro quadro comunitário de apoio

A adesão à UE e os desenvolvimentos internacionais da segunda metade da década de 1980 levaram à emergência de uma corrente que sublinhava a importância de responder aos desafios do desenvolvimento de forma sustentável. Nesta linha de ideias, a constatação de que o processo de declínio urbano se mantinha – designadamente através de fenómenos de insegurança, perda de população, segregação espacial e social (Barata-Salgueiro e Ferreira, 2000) – apesar da melhoria das condições económicas e do estado de conservação de algumas áreas, conduz à consciencialização, entre políticos e técnicos, da necessidade de integrar as várias políticas urbanas. Assim, a fase de reinvestimento urbano que se inicia após a adesão de Portugal à UE assume estes desafios e elege a reabilitação urbana como um dos seus principais instrumentos.

Neste contexto assiste-se a uma reformulação da abordagem aos temas da habitação social e da habitação precária, traduzida em 1987 com o lançamento do Programa de Realojamento[162] (PR), programa nacional de apoio municipal ao realojamento para as famílias residentes em barracas. Este programa partia das bases lançadas pelo PRID e pelos PIH para responder a problemas de habitação precária, já que ao longo da década de 1980 apenas se realizaram algumas operações de realojamento, designadamente no âmbito da construção de equipamentos e infraestruturas rodoviárias que motivaram a demolição de alguns conjuntos habitacionais.

O PR fornecia apoio financeiro para a construção de habitação social destinada ao realojamento de habitantes de habitações não clássicas ou fogos degradados, sendo que, além de introduzir melhorias no parque habitacional, teve um impacto significativo na saída de população dos centros históricos para bairros periféricos.

Mais tarde, em 1993, o Estado lançou um novo programa orientado especificamente para estas questões – o Programa Especial de Realojamento[163] (PER) –, com incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e que assumia o objetivo de erradicar a

[162] Decreto-lei n.º 226/87 de 6/06.
[163] Decreto-lei n.º 163/93; Decreto-lei n.º 93/95, 9/5; Lei n.º 34/96, 29/8; Decreto-lei n.º 1/2001, 4/1 (última alteração através do Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro).

habitação precária[164]. Nas áreas urbanas de habitação precária localizadas fora das AML e AMP, a intervenção processava-se em regimes idênticos, mas ao abrigo do esquema instituído em 1987 (atualizado em 1995 e substituído em 2004 pelo PROHABITA[165]) que repegava a lógica de estabelecimento de CDH entre os municípios e o governo.

O PER pretendia apoiar os municípios na erradicação de barracas (depois alargado a "casas abarracadas") e no realojamento dos seus ocupantes, concedendo para o efeito um conjunto de apoios financeiros para a construção, aquisição e/ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento dos agregados familiares que aí residiam, permitindo a realização de obras de reabilitação e recuperação desses fogos ou de outros devolutos propriedade dos municípios. Teve enormes efeitos pelo volume que foi disponibilizado, em parte pela possibilidade de endividamento municipal, embora em muitos casos, ao invés de se reabilitar edifícios para realojamento, se tenha construído de raiz prédios onde foram alojadas as famílias, dando origem a estruturas de tipo "bairro social".

No mesmo período, o Estado procede à revisão da sua política de habitação, o que levou a que o PRID fosse reestruturado e aprofundado através da criação, em 1988, do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA[166]), instrumento de apoio que seguia as lógicas de empréstimo do PRID, mas permitia um conjunto de intervenções mais alargado. No geral, o RECRIA – programa de apoio que ainda se encontra em execução – configurou-se simultaneamente como política de habitação e mecanismo financeiro operacional, procurando financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitissem a recuperação de fogos e imóveis em elevado estado de degradação.

No mesmo ano, criam-se os Planos de Salvaguarda e Valorização[167] – para a proteção do património em áreas históricas – e ao crescimento da valorização da intervenção nas áreas e núcleos urbanos antigos. Esta preocupação motivou a substituição do Programa de Reabilitação Urbana pelo Programa de Recuperação da Áreas Urbanas Degradadas[168] (PRAUD), o qual se constituiu como o principal instrumento de apoio (com financiamento a fundo perdido) à intervenção nos núcleos urbanos antigos, estruturando-se em duas vertentes distintas – uma de cariz instrumental

[164] O levantamento realizado pelas Câmaras Municipais envolvidas no programa apontou para a existência de mais de 42 mil barracas.
[165] Decreto-lei n.º 226/87 de 6/6; Decreto-lei n.º 197/95 de 29/7; Decreto-lei n.º 135/2004 de 3/6
[166] Decreto-lei n.º 4/88 de 14/1; Decreto-lei n.º 197/92 de 22/9; Decreto-lei n.º 104/96 de 31/7; Decreto-lei n.º 329/2000 de 22/12.
[167] Despacho SEC n.º 45/88.
[168] Despacho nº 1/88, de 6 de Janeiro, com última revisão pelo Despacho nº 42/2003 (2ª Série) do Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território, de 2 de Janeiro.

e outra de natureza operacional – que organizavam as suas lógicas de financiamento, com apoio aos Gabinetes Técnicos Locais[169] (GTL) e à realização de operações de renovação ou reabilitação do edificado e do espaço público (geridas e preparadas pelos GTL).

A primeira destas vertentes ficou conhecida como PRAUD-GTL e esteve associada à criação de GTL, formados por equipas pluridisciplinares que contavam com apoio financeiro para o desenvolvimento de ações de preparação e/ou acompanhamento de operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas. As suas funções passavam por elaborar análises, diagnósticos e projetos de reabilitação do espaço público e do edificado, supervisionamento dos mesmos, desenvolvimento de propostas de realojamento temporário dos residentes, divulgação e promoção da participação e gestão do orçamento municipal de reabilitação. Mais tarde, no âmbito do PRAUD a figura do GTL foi reestruturada, passando a integrar uma nova perspetiva estratégica e a estar orientado para ações de planificação da reabilitação urbana em detrimento das ações isoladas de recuperação. Este alargamento das suas competências acabou por complexificar o processo e afastar os GTL dos residentes, o que contribuiu para a sua progressiva perda de importância. A segunda vertente ficou conhecida por PRAUD-Obras em função do financiamento concedido a operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas, designadamente espaços públicos, edifícios com identidade histórica ou cultural, infraestruturas e equipamentos.

Apesar da abrangência e longevidade do PRAUD [170] e dos programas de realojamento, bem como dos princípios europeus que orientam esta fase de investimento urbano, a verdade é que se pode falar neste período de um retrocesso na abordagem da política urbana nacional, especialmente evidente na redução dos objetivos relativos à coesão social (apesar de serem considerados essenciais no quadro teórico e legislativo), na progressiva redução das operações a meras intervenções físicas e nas perdas em relação à dimensão estratégica, à monitorização e articulação entre planeamento e ação.

Este retrocesso foi acentuado pelas dificuldades de articulação entre as diferentes entidades envolvidas em áreas patrimoniais com proteção jurídica; pela deficiente articulação entre os programas de incentivo financeiro e o sistema de planeamento e gestão urbanística e por uma insuficiente divulgação dos meios institucionais e

[169] Figura introduzida pelo Programa de Reabilitação Urbana.
[170] Apesar da progressiva perda de importância, o programa vigorou até 2008.

mecanismos de financiamento disponíveis em cada momento e para cada área (Pinho, 2005).

Ainda assim, deu-se um reforço do poder local através do aumento dos quadros e estruturas municipais – contexto onde além dos GTL se assiste também à criação dos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) – e terá havido uma maior responsabilização das autarquias pela reabilitação urbana e pela conservação do património construído.

4.4. O segundo quadro comunitário de apoio e a incorporação de princípios associados à regeneração, integração e participação

Embora não seja uma afirmação consensual, a generalidade da literatura (Ferrão, 2003; Portas et al., 2003; Vale, 2004) associa a década de 1990, em especial no período de execução do segundo quadro comunitário de apoio, a uma vaga de programas de desenvolvimento urbano onde se encontram desenhadas as bases de uma estratégia de reabilitação e regeneração dos espaços urbanos capaz de alicerçar uma verdadeira política urbana.

Verifica-se a incorporação de um conjunto de orientações e recomendações europeias, as quais apontam para a necessidade de associar à reabilitação urbana: a promoção da coesão social e territorial, designadamente através da preservação dos valores sociais, ambientais e culturais das comunidades locais; a promoção da participação livre da população nos processos de tomada de decisão que afetam o seu quotidiano (evitando conflitos sociais e articulando interesses contraditórios) e a democratização e descentralização dos processos, envolvendo todos os grupos (incluindo os mais desfavorecidos).

A génese das práticas e programas desenvolvidos neste período inicia-se com o lançamento da Iniciativa Comunitária URBAN em 1994 e com a implementação de uma ambiciosa operação de renovação urbana na parte oriental de Lisboa[171], no contexto da realização da Expo 98.

A operação de renovação urbana de Lisboa assumiu os princípios europeus modernos de renovação e regeneração urbana, constituindo-se como uma operação que se viria a revelar fundamental no contexto da política urbana nacional do século XXI. Não entrando em pormenores sobre o conteúdo desta operação, importa reter que do ponto de vista da abordagem política e da forma de gestão e intervenção urbana em

[171] Com cerca de 310 ha de área intervencionada.

Portugal, esta intervenção permitiu incorporar e fazer disseminar (até pela sua notoriedade) um conjunto de práticas e pressupostos que sublinham a vantagem da integração de diferentes ações e estratégias setoriais num mesmo programa, numa lógica de concentração espacial e temporal.

O Programa URBAN, por sua vez, era financiado diretamente pela UE e apoiava a revitalização económica e social dos espaços urbanos, estabelecendo a obrigatoriedade de desenvolvimento de abordagens integradas – ancoradas em parcerias de base local e num plano estratégico ou visão de cidade – que atacassem os problemas como um todo. Pela primeira vez, introduziu em Portugal o conceito de regeneração urbana, estabelecendo o objetivo de desenvolver e aplicar modelos inovadores de gestão urbana e regeneração económica e social das áreas mais desfavorecidas.

No caso português a adesão[172] foi aprovada em 1995, prevendo a intervenção em seis áreas urbanas, quatro na Área Metropolitana de Lisboa (Casal Ventoso, Venda Nova/Damaia de Baixo, Outurela/Portela e Odivelas) e duas na Área Metropolitana do Porto (Vale de Campanhã e São Pedro da Cova), mobilizando até 1999 um total de 67,8 milhões de euros de financiamento, tendo em vista a melhoria da coesão social, da qualificação humana, da reabilitação do espaço físico e da qualidade de vida das populações.

Além disso, o URBAN (nesta sua primeira edição) revestiu-se de especial importância para a afirmação de uma tendência favorável à intervenção em espaços urbanos restritos, bem como para a implementação de princípios promotores da participação, tais como a obrigação de desenvolver projetos que incluam "uma massa crítica de população e estruturas de gestão suficientes que permitam a conceção e a realização de programas de desenvolvimento urbano" e "uma parceria local sólida que identifique desafios, estratégias e prioridades, atribua recursos, assegure o acompanhamento e a avaliação da estratégia." (URBAN – Regulamento Específico, p. 5).

Aproveitando o impacto e o sucesso do lançamento do URBAN I, desenvolveu-se um conjunto de outros programas e instrumentos de apoio – com diferentes âmbitos de intervenção e abordando problemas de natureza diversa – por norma associados à programação e financiamento comunitário e orientados para a intervenção em áreas urbanas em crise, designadamente as que estavam localizadas em espaços urbanos onde

[172] Decisão da Comissão C(95) 1727, de 19 de Julho de 1995.

era evidente o agravamento de problemas de exclusão social e declínio económico e urbano.

É neste contexto que, ainda em 1994[173], é lançado o Programa de Reabilitação Urbana – instrumento criado pelo Estado no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu[174], canalizando parte do montante disponibilizado a Portugal para um programa com objetivos semelhantes à iniciativa comunitária URBAN I – e a operação piloto Arco-Íris (1997), para intervenção em bairros sociais de promoção do Estado, designadamente os 20 identificados como bairros em crise durante a realização de estudos urbanísticos e socioeconómicos.

Mantendo o modelo do URBAN, o Programa de Reabilitação Urbana orientou-se para o apoio à revitalização e requalificação de áreas urbanas com graves problemas de degradação física, declínio económico, desemprego, exclusão social, insegurança e qualidade de vida, direcionando-se para áreas suburbanas (Setúbal, Cascais, Moita, Sintra, Vila Franca de Xira, Espinho e Vila do Conde) e centros históricos (Almada, Coimbra, Guimarães e Braga) de municípios com mais de cem mil habitantes. Apesar de grande variabilidade das soluções propostas, todos os programas apresentavam programas de ação estruturados em cinco[175] grandes grupos de medidas – infraestruturas físicas e ambientais; equipamentos sociais; criação de atividades económicas; formação profissional e criação de emprego; dinamização local; gestão e assistência técnica – ilustrando a manutenção da aposta do URBAN na dimensão de planeamento estratégico e de regeneração urbana.

No contexto de intervenções urbanas, também merece um especial destaque o PROSIURB, criado em 1994 para responder à necessidade de encarar a cidade como um todo de forma a garantir a reestruturação, reforço e modernização do sistema urbano. Tinha como objetivos a valorização das cidades médias e dos centros urbanos de redes complementares, com a particularidade de impor a elaboração de um plano estratégico

[173] Os atrasos na assinatura de acordos com as estruturas internacionais levaram a que o programa só estivesse em plena execução no início de 1997.
[174] No âmbito do art.º 116 do Acordo relativo ao Espaço Económico Europeu (EEE) foi criado um mecanismo financeiro para reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões europeias, definindo um conjunto de ajudas sob a forma de subvenções a fundo perdido e bonificações de juros (Banco Europeu de Investimentos/Caixa Geral de Depósitos), cabendo a Portugal a utilização de 21% da dotação global (105 milhões de euros de subvenção a fundo perdido e 315 milhões de euros de empréstimo bonificado), a utilizar no período 1993 a 1997, posteriormente alargado até 2003. O Programa de Reabilitação Urbana foi um dos cinco projetos apoiados, juntamento com a Estação da Alameda II; a Reabilitação Urbana do Porto; a ETAR do Portinho da Costa – Almada e a Reabilitação Urbana de Alte.
[175] Excluindo os apoios de assistência técnica às entidades gestoras.

(Plano Estratégico de Cidade – PEC) e criação de um Gabinete de Cidade a todas as cidades que pretendiam candidatar-se a financiamento no âmbito do programa. Este facto motivou a realização, em muitos casos pela primeira vez, de uma reflexão estratégica aprofundada para o desenvolvimento das cidades, com criação de um espaço de debate que envolveu autarquias, agentes económicos e organizações da sociedade civil (Costa, 1999), embora limitado por constrangimentos financeiros.

Interveio em 40 cidades classificadas como médias ou centros urbanos complementares (fora das áreas metropolitanas), financiando operações estratégicas, integradas e articuladas entre os diferentes agentes e políticas com influência na cidade, procurando sempre que possível reforçar a sinergia e o impacto de outros projetos em curso ou programados.

Além destes programas e abordagens mais integradores observa-se também o aparecimento de um conjunto de iniciativas de natureza mais setorial, centrados em temas como o comércio e a habitação. Assim, foi num contexto de prioridade na intervenção sobre o comércio independente e o centro da cidade que, em 1994, no âmbito do QCA II, foi criado o Programa de Apoio à Modernização do Comércio[176] (PROCOM). O PROCOM pretendia reforçar o papel do comércio, sobretudo o comércio independente e localizado fora de centros comerciais, designadamente, prevendo a possibilidade de projetos de urbanismo comercial.

Os projetos especiais de urbanismo comercial que se constituem no âmbito deste programa, adotaram uma abordagem inovadora no contexto do planeamento português, não só pela metodologia que aplicaram ou pelo número de localidades, estabelecimentos e associações comerciais envolvidos, mas também pelos efeitos que produziram, onde se destacam o reforço das associações comerciais e a aproximação relacional destas com as autarquias, a concertação de interesses favoráveis à regeneração dos espaços centrais das cidades e o desenvolvimento de processos de planeamento e desenvolvimento participados (Fernandes et al., 2000; Balsas, 1999).

No domínio da habitação sublinha-se o lançamento, também em 1994, da Intervenção Operacional de Renovação Urbana (IORU), programa de natureza setorial que apoiou a qualificação de bairros degradados de Lisboa e Porto numa lógica de complementaridade com outros programas e de integração dos problemas habitacionais com as questões sociais. Em 1996 definiu-se o PER-Famílias para apoiar as famílias

[176] Decreto-Lei n.º 184/94 de 1 de Julho.

enquadradas no PER na aquisição de casa própria (incluindo a possibilidade de aquisição de terrenos e sua infraestruturação) ou na reabilitação das habitações. Neste seguimento, o PER reforçou um dos seus elementos estruturadores de base – a componente social – designadamente através do acompanhamento dos realojados e da criação de mecanismos de articulação entre a promoção habitacional e a inserção social, o que viria a influenciar um conjunto de programas e redes de apoio social como o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza.

No âmbito desta nova política de realojamento, desenvolve-se também o programa de apoio das Habitações de Custos Controlados [177] (HCC), com um conjunto de benefícios fiscais e financeiros concedidos pelo Estado para a construção ou aquisição de habitações de qualidade, mas com limites pré-definidos de área bruta, custos de construção e preço de venda, destinados a habitação própria e permanente dos adquirentes ou arrendatários.

Em 1996, os princípios e orientações do RECRIA foram novamente reestruturados, privilegiando um alargamento às áreas urbanas antigas (classificadas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística - ACRRU[178]) que tivessem planos de urbanização, planos de pormenor, ou outros regulamentos urbanísticos aprovados, resultando na criação do Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA[179]). O REHABITA – programa que também se mantém em execução – apoia financeiramente as Câmaras Municipais na recuperação das áreas urbanas antigas, contemplando uma majoração de 10% (suportada pelo IHRU e pelos municípios envolvidos, nos mesmos moldes do RECRIA) dos apoios a obras de recuperação de edifícios e consequentes operações de realojamento, através da celebração de acordos de cooperação entre o IHRU, as Câmaras Municipais e as instituições de crédito autorizadas.

No seguimento do REHABITA, como estratégia de complementaridade, foram ainda criados dois outros instrumentos (também eles ainda ativos): o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH[180]) e o Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação do Parque Habitacional (SOLARH [181]). O RECRIPH apoiava a

[177] Portaria 500/97.
[178] Artigo 41º do Decreto-lei n.º 794/76 de 5/11 (Lei dos Solos).
[179] Decreto-lei n.º 105/96 de 31/7.
[180] Decreto-lei n.º 106/96 de 31/7.
[181] Decreto-lei n.º 7/99 de 8/1; Decreto-lei n.º 39/2001 de 9/2.

recuperação e reabilitação de imóveis em regime de propriedade horizontal, através do financiamento de obras em partes comuns e frações autónomas. O segundo apoia obras de conservação e beneficiação de habitações próprias e permanentes de famílias carenciadas, bem como em habitações devolutas na posse dos municípios, de instituições particulares de solidariedade social, de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa com fins assistenciais, ou de cooperativas de habitação e construção e ainda, em casos especiais, em habitações devolutas propriedade de pessoas singulares.

Em síntese, no final do século passado, a intervenção urbana, no que diz respeito a instrumentos de planeamento e intervenção com especial relação às lógicas de regeneração e governança territorial, fazia-se ao abrigo de um conjunto de programas que, apesar de apresentarem um âmbito territorial restrito ou uma natureza de intervenção setorial, marcaram de forma clara a integração em Portugal de uma corrente de políticas urbanas que assumem já como centrais os princípios da regeneração e integração política, em especial no que se refere à intervenção integrada (dimensões física, económica, social) e à participação da população. Assim, este período permitiu consolidar a ideia de que a reabilitação urbana requer uma abordagem multissetorial, integrada e coesa ultrapassando-se totalmente a lógica de intervenção isolada e pontual de valorização do património construído, por troca com a adoção de um conjunto de estratégias e ações de dimensão diversa – económica, social e ambiental designadamente –, vistas como as mais adequadas a cada caso, assumindo-se como prioritária a valorização dos tecidos consolidados e a inversão ao processo de expansão urbana.

4.5. O 3º quadro comunitário de apoio, o reforço do urbanismo comercial e introdução da vertente ambiental nas bases de uma política de cidades

A ideia de que a reabilitação urbana deve ser encarada como um processo integrador que se desenvolve com a finalidade de qualificar e valorizar um território, assegurando igualmente a melhoria da qualidade de vida da população, transpôs-se para o século XXI, marcando a série de iniciativas e programas empreendidos para dar uma resposta coerente e integrada aos problemas e desafios humanos e territoriais que se colocam atualmente às cidades.

Nesta conjuntura, a corrente dominante no início do século apontava para a necessidade de assumir a reabilitação urbana como um dos elementos chave das

políticas urbanas e como parte integrante de um plano global de desenvolvimento urbano. É neste contexto que os princípios desenvolvidos e implementados ao longo dos últimos anos do século XX foram aprofundados e alargados no âmbito do 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), com o desenvolvimento de um conjunto de programas (de financiamento comunitário). É nesta linha de ideias que se enquadra o lançamento, em 2000, do Programa de Qualificação de Áreas de Uso Público[182], um mecanismo de financiamento de projetos de qualificação e conservação de áreas de uso público, bem como de iniciativas de reconversão do edificado para a instalação de feiras, mercados ou pavilhões de exposições, sempre com um necessário impacto na melhoria ambiental dos centros urbanos.

No mesmo ano, inicia-se a aplicação em Portugal da Iniciativa Comunitária URBAN II[183] reforçando as questões da regeneração e sustentabilidade económica e social e a necessidade de promover a troca de experiências com as iniciativas em curso noutros países. Seguindo as lógicas e princípios do URBAN I, o programa definiu três áreas de intervenção (Porto/Gondomar; Lisboa/Vale de Alcântara; Amadora/Damaia-Buraca) e orientou a sua intervenção para um conjunto de seis ações prioritárias:

- Requalificação plurifuncional de terrenos e zonas degradadas, compatível com o ambiente e capaz de gerar oportunidades de emprego sustentável, integração das comunidades locais e das minorias, reintegração de excluídos e prevenção da delinquência;
- Promoção da capacidade empresarial local e de oportunidades de emprego nomeadamente no âmbito da conservação do património cultural, do ambiente e dos serviços de proximidade, com garantia da igualdade entre homens e mulheres;
- Desenvolvimento de estratégias contra a exclusão e a discriminação, designadamente através do melhoramento dos planos de educação e formação;
- Desenvolvimento de sistemas integrados de transportes públicos mais eficazes e respeitadores do ambiente;
- Redução e tratamento de resíduos, redução da poluição, uso de fontes energéticas renováveis;

[182] Despacho SEOTCN n.º 25.113/2000 (2ª Série) de 9/12 e Despacho SEOTCN n.º 45-A/2000 de 21/12
[183] C(2000)1100, de 28 de Abril de 2000.

- Desenvolvimento do potencial criado pelas tecnologias da sociedade de informação nos setores económico, social e ambiental, incluindo o aumento de oferta de serviços de interesse público às pequenas empresas e aos cidadãos.

A partir de 2000, assiste-se também ao reforço dos projetos de urbanismo comercial, designadamente com o Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial (URBCOM), o qual terá uma grande importância na requalificação e combate à desvitalização dos espaços urbanos, na medida em que promoveu a articulação entre a modernização dos estabelecimentos de atividades comerciais e de alguns serviços, com a qualificação urbanística, a animação e promoção da cidade e a modernização das empresas. O URBCOM veio reforçar o conceito e a importância dos projetos de urbanismo comercial, uma vez que estes promovem intervenções integradas (em que se consideram recursos humanos, estrutura edificada e espaço público) e potenciam a coesão setorial (em que comerciantes, autarcas e membros associativos cooperam para alcançar os mesmos objetivos), construindo assim um "*projeto de cidade*" e criando uma "*urbanidad*e" que considera três sistemas distintos: o urbanístico, o socioeconómico e o comercial (Balula e Carvalho, 2006).

Neste período, merece também referência a implementação em Portugal da Iniciativa Comunitária Urbact[184], com criação de redes temáticas de aprendizagem e troca de experiência (2003); as operações de renovação urbana empreendidas em oito cidades portugueses no âmbito do Campeonato Europeu de Futebol que se realizou em Portugal em 2004, designadamente através da construção de estádios de futebol, infraestruturação rodoviária e qualificação da área envolvente e, no contexto da intervenção em áreas habitacionais degradadas, a implementação do PROHABITA, em 2004, que se apresentou com o objetivo de promover "a resolução de situações de grave carência habitacional[185] de agregados familiares residentes em território nacional" (Decreto-Lei nº 135/2004 de 3 de Junho), através do estabelecimento de acordos de colaboração entre os municípios ou associações de municípios e o IHRU.

No ano seguinte, reforçam-se as lógicas de intervenção integrada em áreas urbanas de habitação social através da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção

[184] Aprovado pela Comissão Europeia a 20 de Dezembro de 2002.
[185] Como situações de grave carência habitacional são considerados todos os casos de agregados familiares a residir em estruturas com sérios problemas de solidez, segurança, salubridade ou sobrelotação bem como todos os casos em que os agregados não tenham local para habitar (Decreto-Lei nº 135/2004 de 3 de Junho).

Urbana de Bairros Críticos[186], designada por Iniciativa Bairros Críticos (IBC). A IBC é um programa lançado pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades através do IHRU, procurando constituir-se como um instrumento da Política de Cidades orientado essencialmente para a qualificação de territórios urbanos que apresentam fatores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções integradas. Inicialmente, a IBC estava projetada para execução em 2 anos, mas os atrasos na sua implementação levaram à prorrogação até 2013 das intervenções experimentais em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita).

A IBC revelou-se importante também por introduzir um modelo de gestão inovador, assente num sistema de governança baseado num conjunto de parcerias institucionais e locais que envolve oito Ministérios/Secretarias de Estado e mais de 90 entidades públicas e organizações locais. Baseia-se em princípios de promoção de uma intervenção integrada, centrada no território e com grande importância à natureza processual, onde a coordenação estratégica, a parceria e o envolvimento e participação dos locais na preparação e implementação das medidas, é central. No âmbito deste modelo organizativo, é estabelecida uma parceria executiva (com nomeação de chefe e de equipa técnica) no âmbito da equipa local, a qual é responsável pela execução de todas as atividades, articulando a gestão com uma comissão executiva que reúne representantes do IHRU, Estado, Municípios, Freguesias e sociedade civil, e contando com o apoio de um Grupo de Apoio Técnico (responsável pela implementação de metodologias de participação ativas), de um Grupo de Trabalho Interministerial e de uma Comissão de Acompanhamento, com representantes do Estado, do poder público local e de organizações não-governamentais.

No entanto, o início do século XX seria claramente marcado pelo lançamento do Programa Cidades - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades [187] (POLIS) – e pela aprovação do Regime Excecional de Reabilitação Urbana[188] para áreas históricas, com a criação da figura das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU).

O POLIS foi um programa de apoio à qualificação urbanística e ambiental das cidades, desenhado à imagem da intervenção em Lisboa (aquando da EXPO 98), com grande concentração de recursos, uma limitação espacial e temporal bem definida e

[186] Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 2 de Agosto publicada no DR,I Série – B, de 7 de Setembro de 2005.
[187] Despacho n.º 47/A/MAOT de 18 de Novembro (criação); RCM n.º 26/2000, 15/5 (operacionalização).
[188] Decreto-Lei n.º 104/2004 na sequência da Lei 106/2003.

definindo como principal objetivo "*melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atratividade e competitividade de polos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional*" (POLIS - Regulamento Específico, p. 7).

O Programa POLIS constituiu uma iniciativa de política urbana desenvolvida pelo governo central para tentar contrariar a lógica de um país visto como desordenado, resultando da constatação que os processos de transformação da estrutura económica das últimas décadas do século XX tinham conduzido a uma recomposição dos aglomerados urbanos e à transformação das perspetivas e expectativas de qualidade de vida, cada vez mais complexas, fragmentadas e associadas aos atributos e valências dos espaços públicos e à qualidade dos espaços ambientais existentes (Queirós e Vale, 2006).

Neste contexto, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT), liderado pelo ministro José Sócrates, assumiu como prioritário o lançamento de uma política de requalificação do ambiente urbano das cidades portuguesas, procurando estender a todo o país o novo paradigma de espaço urbano desenvolvido no âmbito da Expo 98. Este modelo baseava-se num modelo empresarial de gestão, na criação de regimes específicos facilitadores do planeamento, na concentração das intervenções em áreas urbanas específicas e em curtos períodos temporais e num aproveitamento eficaz dos fundos comunitários disponíveis para a qualificação do ambiente urbano.

As cidades apoiadas pelo POLIS[189] foram selecionadas pelo governo em duas fases, definindo-se para o efeito um conjunto de objetivos operacionais[190] (quadro 27) e seis tipologias de intervenção, designadamente: requalificação de zonas industriais deprimidas; criação de novas polaridades em áreas metropolitanas; valorização de frentes de mar ou de zonas ribeirinhas; valorização do património histórico ou natural e sua reintegração na cidade; requalificação de cidades de média dimensão com pujança económica, mas com uma vida urbana de pouca qualidade e valorização de cidades do interior ou raianas que podem constituir polos de desenvolvimento regional.

[189] O POLIS apoiou 39 cidades, com mobilização de um total de cerca de 160 milhões de euros repartidos por uma tipologia de cidades verde, cidades digitais, cidades internacionais e cidades do conhecimento e do entretenimento.
[190] Disponível para consulta em http://www.polis.maotdr.gov.pt/ (acedido em 25/11/2011)

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

Quadro 27 – Objetivos adotados na operacionalização do Programa Polis

Apesar dos vários problemas políticos[191] em que esteve envolvida a sua aplicação e dos conflitos entre desenvolvimento imobiliário, política de solos e política urbana (Balsas, 2004; Queirós e Vale, 2006), ao POLIS foi reconhecido grande importância estratégica, declarando-se o interesse público das intervenções e criando-se para o efeito entidades gestoras [192] (com regime de exceção) e um regime urbanístico e de licenciamento de exceção. Assim, apesar de não cumprir os prazos para conclusão das obras, de ter sofrido com as alterações governativas e de estar associado a algumas críticas quanto à forma como era apropriados os ganhos com a intervenção, o POLIS vincou a importância da reabilitação urbana para a qualidade de vida nas cidades, bem

[191] Outros problemas, em especial políticos, condicionaram o impacto daquela que foi uma das mais sólidas tentativas de estruturação de uma política de cidades em Portugal. De facto, a convocação de eleições legislativas antecipadas para Março de 2002, provocada pela derrota do PS nas eleições autárquicas, interrompeu a dinâmica do programa. O PSD olhou para o programa como uma iniciativa de cosmética urbana (Baptista, 2008) o que fez com o que o novo ministério (MCOTA) dirigido pelo então Ministro Isaltino Morais, embora assegurando a continuação do POLIS em função de um conjunto de pressões partidárias e compromissos europeus, tenha lançado incertezas sobre o seu futuro, em especial ao abrir a iniciativa aos privados e ao lançar três novas iniciativas: Finisterra – Programação de Intervenção na Orla Costeira Continental (RCM n.º 22/2003 de 18 de Fevereiro); Tecnopolos (cinco anunciados em 6 de Novembro de 2002 para dinamizar e desenvolver as regiões do interior do país) e as SRU (processo iniciado em 2002 e publicado em 2004 pelo Decreto-lei n.º 104/2004 de 7 de Maio), sendo que apenas esta última se concretizou. Neste contexto, entre Março de 2002 e Janeiro de 2005 o programa viveu períodos muito instáveis, com mudanças na gestão das sociedades Polis, o que se repercutiu por exemplo em défices de participação e envolvimento da sociedade civil. Em Dezembro de 2004, a instabilidade política levou à dissolução da Assembleia da República e o PS, pela mão de José Sócrates, regressou ao governo com maioria absoluta, colocando Fernando Nunes Correia (gestor do Polis no governo de António Guterres) a liderar o MAOTDR e dando-lhe um novo ânimo até Dezembro de 2006.

[192] O modelo institucional do POLIS refletiu a sua natureza integradora, concretizando-se na constituição de várias Sociedades Polis, com capital social exclusivamente público (RCM n.º 26/2000) marcada por uma contribuição de 60% do Estado e 40% das autarquias. As Sociedades Polis não possuíam capacidade técnica, configurando-se como instâncias de decisão, cabendo o essencial da atividade de gestão a uma empresa especializada em projetos desta natureza (evidenciando-se a Parque Expo, que esteve envolvida em 10 dos projetos). A criação das Sociedades Polis e do respetivo regime de exceção foi proposta pelo governo à Assembleia da República (proposta de Lei n.º 30/VIII/1 de 16 de Maio), recebendo voto favorável que resultou na constituição da primeira dessas sociedades em Viana do Castelo em 11 de Agosto de 2000.

como o debate sobre os modelos de governança e a possibilidade de construir um país mais planeado e ordenado, consolidando uma nova agenda de planeamento urbano, com aproximação entre os decisores e as esferas pública e privada e potenciação dos efeitos multiplicadores das intervenções (Almeida, 2010).

A notoriedade e efeitos de programas como o POLIS e o URBAN II, contrasta com a inexistência de uma política urbana no QCA III (com as ações que favorecem a melhoria da qualidade de vida, a coesão social e a competitividade urbana dispersas por vários programas e instrumentos financeiros), o que dificultou o desenvolvimento de operações integradas e abalou o dinamismo dos programas e dos grupos locais, que por vezes se dispersavam na elaboração de candidaturas a outros programas (para financiar ações complementares). Esta situação levantou dúvidas de legitimidade e transparência no relacionamento entre atores e no acesso ao financiamento e tornou evidentes algumas das principais dificuldades das intervenções de reabilitação urbana (conceito que na sua aplicação prática estava cada vez mais abrangente e próximo dos princípios da regeneração urbana), designadamente a organização setorial das políticas públicas e a dificuldade de traduzir numa política nacional os problemas e as especificidades de cada cidade ou espaço urbano.

A criação das SRUs[193] dá-se num contexto em que se assume a urgência de uma intervenção estatal que seja capaz de responder e combater a degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de um conjunto alargado de áreas urbanas de Portugal, alargando o âmbito de intervenção das ACRRU para todas as áreas urbanas históricas, o que é visto como um "imperativo nacional" (Simões e Gaspar, 2006).

Assim, definindo a reabilitação urbana como "o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios (…), com o objetivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística" (artigo 1º, n.º 2 do Decreto-Lei 104/2004), foi criado um regime jurídico excecional que dá às SRU poder de expropriação e licenciamento e concentra nelas todos os procedimentos de reabilitação urbana, incluindo o incentivo económico à

[193] Decreto-Lei n.º 104/2004.

intervenção dos privados, com simplificação de prazos e procedimentos relativamente ao regime geral do Código do Procedimento Administrativo.

De acordo com a legislação de 2004, o seu capital é exclusivamente público e municipal – embora se preveja a possibilidade de constituir-se como sociedade anónima com capital público municipal e estatal, como acontece no caso do Porto – e as suas principais funções consistem no licenciamento e autorização de operações urbanísticas, expropriação de imóveis com a finalidade de promover operações de reabilitação urbana, execução de operações de realojamento e fiscalização de todas as obras e processos de reabilitação urbana.

4.6. Uma política de cidades para todos e a importância da regeneração urbana

O conjunto de constatações que resultam da avaliação dos diferentes programas ao longo das últimas décadas levou a que, nos últimos anos, se assista em Portugal à reconfiguração das abordagens ao desenvolvimento urbano, ancorada no ideal de uma política de cidades, nos princípios da governança e nas dimensões da regeneração urbana.

Este processo é acelerado pelo PNPOT, documento estratégico para a articulação entre políticas económicas e sociais, pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável[194] (ENDS) e pelas variadas iniciativas e intervenções que no âmbito do QREN procuraram estabelecer uma estratégia coordenada em linha com a gestão do território europeu. Neste contexto, e tendo especial atenção as questões urbanas, o Governo faz aprovar o PNPOT (2007), onde se assume como prioritário encorajar e promover novas parcerias para desenvolver programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas, reforçando e tornando mais eficientes as SRUs e promovendo a revisão das operações fiscais e financeiras do QREN. Nesta linha, sublinha-se a importância de estruturar o sistema urbano e fortalecer o policentrismo; qualificar funcionalmente as cidades; desenvolver *clusters* urbanos; estruturar as redes institucionais de educação, as instituições de conhecimento e as áreas governamentais; aumentar a acessibilidade aos centros urbanos e periferias; evitar ou minimizar os

[194] Assumia quatro grandes problemas urbanos, designadamente a concentração populacional em algumas áreas urbanas, o congestionamento do modelo de desenvolvimento urbano da região de Lisboa, a urbanização espacialmente difusa da Área Metropolitana do Porto e a insuficiência dos espaços verdes.

impactos negativos do *sprawl* urbano; melhorar a cooperação social entre cidades e proteger e melhorar os impactos sobre o património.

Assiste-se a uma reestruturação das estratégias de reabilitação urbana, com o repegar e desenvolvimento de valores adotados por programas anteriores, reforçando as lógicas de aprendizagem e a ideia central de que a reabilitação urbana se deve associar à regeneração das cidades, através de uma abordagem coerente e concertada de múltiplos setores (social, cultural, ambiental, económico, patrimonial) e a várias escalas (local, municipal, regional). Reforça-se a ideia de que uma abordagem integrada às políticas temáticas e setoriais é essencial para assegurar a efetiva articulação dos objetivos territoriais, sociais, económicos e culturais da regeneração, bem como a durabilidade dos resultados atingidos (Fernandes, 2006c).

É neste contexto, relativamente recente, de promoção de iniciativas integradas que incorporem os princípios da regeneração urbana, governança, cooperação e participação, que é lançado o POLIS XXI[195], documento enquadrador de uma política de cidades, que propõe uma abordagem integrada e articulada às problemáticas do desenvolvimento urbano, traduzindo a vontade de "*superar as debilidades do sistema urbano nacional*" e "*de transformar as cidades em motores de desenvolvimento das regiões e do país*" (Polis XXI - Documento de apresentação, p. 1).

Resultando do amplo trabalho do governo de José Sócrates (responsável pelo lançamento do POLIS, na altura enquanto ministro) e em especial do trabalho do Secretário de Estado João Ferrão, a Política de Cidades POLIS XXI constitui-se como o documento de referência para a política urbana portuguesa no século XXI, elegendo a regeneração urbana [196], a competitividade/diferenciação urbana [197] e a integração regional[198] como eixos centrais e assumindo como objetivos principais:

- "Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade, visando um funcionamento urbano globalmente inclusivo, coerente e sustentável e mais informado pela participação dos cidadãos;

[195] Decreto-lei nº 312/2007.
[196] Orientada para a intervenção em espaços intraurbanos específicos, promovendo a coesão e coerência do conjunto da cidade e a qualificação dos fatores determinantes da qualidade de vida da população.
[197] Orientada para a cidade enquanto nó de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional, procurando reforçar a sua capacidade competitiva e valorizar os fatores de diferenciação.
[198] Orientada para a "cidade-região" (definida como o espaço funcionalmente estruturado por uma ou várias cidades e envolvendo uma rede sub-regional de centros e de áreas de influência rurais) com o objetivo de promover as interações na cidade-região e reforçar o "efeito cidade" como fator de desenvolvimento das áreas sob sua influência direta.

- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade, no sentido de aumentar o leque de oportunidades individuais e coletivas e, assim, reforçar o papel regional, nacional e internacional das aglomerações urbanas;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente, de forma a promover relações de complementaridade mais sustentáveis entre os espaços urbanos e rurais e a dotar o conjunto de cada cidade-região de um maior potencial de desenvolvimento;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana, promovendo as que se orientem por princípios de sustentabilidade ambiental, de eficiência e reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes, de exploração das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias, de capacitação das comunidades e de desenvolvimento de novas formas de parceria público/privado" (Polis XXI - Documento de apresentação, p. 4).

Aprofundando as tendências lançadas com o POLIS, o POLIS XXI, promove todavia importantes mudanças na forma e nos resultados, designadamente na sua associação (ou vontade expressa de se associar) aos princípios de governança, obrigando à adoção de novas formas de cooperação e participação (Chamusca, 2010b), ao associar apoios financeiros à justificação de medidas que apresentem modelos que estimulem "*novas formas de governação, baseadas numa maior participação dos cidadãos, num envolvimento mais empenhado dos diversos atores urbanos - públicos, privados e associativos - e em mecanismos flexíveis de cooperação entre cidades e entre estas e os espaços envolventes.*" (Polis XXI - Regulamento Específico, p.1).

Além das evidentes transformações na forma e nos resultados esperados, o POLIS XXI apresenta também uma grande abertura às novas lógicas e complexidades do sistema de governação, designadamente à reconfiguração dos jogos de poder e de um quadro institucional organizado em redes cada vez mais complexas, em que a gestão dos espaços se confunde cada vez mais com os processos de negociação e mediação entre atores. Assim, o POLIS XXI coloca a ênfase na promoção de abordagens descentralizadas, com projetos de iniciativa local que, inovando nas soluções, procurem qualificar e articular a concertação entre cidades ou distintos espaços de uma determinada cidade, fortalecendo o capital humano, institucional, cultural e económico da mesma.

Contando com mais de mil milhões de euros de financiamento FEDER no âmbito do período de apoio comunitário 2007-2013, a Política de Cidades Polis XXI estruturou quatro instrumentos financeiros para apoiar a implementação e operacionalização dos objetivos de política urbana, designadamente as "Parcerias para a Regeneração Urbana" (PRU), as "Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação[199]" (RUCI), as "Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano [200] " (AIDU) e os "Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional[201]" (EESUN).

Importa aqui considerar especialmente as PRU, por serem o instrumento de operacionalização do POLIS XXI que define mecanismos de apoio para intervenções em espaços intraurbanos, privilegiando-se a adoção de diferentes componentes e a concertação de interesses entre os vários atores urbanos. Este instrumento de política destina-se a financiar programas de ação integrados, preparados e implementados por parcerias locais [202] lideradas pelos municípios, pretendendo contribuir para o desenvolvimento e implementação de novas formas de governação dos espaços urbanos, com reforço da participação cidadã, fortalecimento de estruturas flexíveis e híbridas de cooperação entre agentes e atores e construção de visões partilhadas de futuro, para a melhoria de desempenho dos planos e projetos urbanos e – sublinhe-se esta ambição por identificar uma das lacunas dos programas anteriores – para uma maior articulação entre as cidades e destas com os espaços envolventes. Baseia-se, por isso, numa lógica concursal regional, de seleção de projetos pelo mérito das propostas e pela qualidade

[199] "Este instrumento de política visa estruturar processos de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se proponham elaborar e implementar em comum um Programa Estratégico de desenvolvimento urbano centrado nos fatores territoriais de competitividade e inovação." (POLIS XXI – Documento de Apresentação).

[200] "Este instrumento de política visa a dinamização de soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos, centradas, nomeadamente, na eficiência e reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado." (POLIS XXI – Documento de Apresentação).

[201] "Este instrumento de política visa a construção ou requalificação de equipamentos especializados de elevada raridade, que contribuam para a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano nacional, para a afirmação e diferenciação dos centros urbanos dos níveis superiores da hierarquia urbana e, no contexto global do país, para o reforço do policentrismo" (POLIS XXI – Documento de Apresentação).

[202] De acordo com o POLIS XXI, a Parceria Local deve corresponder a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades comprometidas com um Programa de Acão comum de regeneração de um território específico de uma dada cidade. Para além do município, envolverá empresas, associações empresariais, serviços da administração central e outras entidades do sector público, concessionários de serviços públicos, em particular na área dos transportes e ambiente, instituições de ensino, formação profissional e investigação, organizações não-governamentais, moradores e suas associações e outros atores urbanos portadores de projetos relevantes para a regeneração urbana do território em causa e para a qualificação da sua inserção no conjunto da cidade.

dos modelos de parceria e contratualização, o que virá a ter especial impacto nas regiões de convergência, designadamente no Norte de Portugal.

É definido um conjunto de objetivos ambiciosos e abrangentes (quadro 28) e um leque alargado de ações que incluem medidas de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, melhoria das infraestruturas, revitalização e desenvolvimento económico, desenvolvimento social, valorização cultural, dinamização das parcerias locais e modernização das estruturas de governança.

a) Promover a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade;

b) Promover os fatores de igualdade entre homens e mulheres;

c) Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados;

d) Qualificar o ambiente urbano e os fatores determinantes da qualidade de vida da população;

e) Reforçar a atratividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana;

f) Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores urbanos.

Quadro 28 – Objetivos da política de cidades POLIS XXI

No entanto, apesar da qualidade da sua formulação teórica e metodológica, indutora e promotora do desenvolvimento de abordagens integradas ao desenvolvimento urbano, a verdade é que os primeiros anos de implementação revelaram um conjunto de problemas que colocaram em causa a operacionalização. Entre estes problemas – vistos sobretudo a partir da Região Norte – destacam-se os atrasos na implementação das medidas e ações dos programas de regeneração urbana aprovados, uma vez que apesar da abertura de candidaturas nos primeiros anos de execução e de um processo de avaliação célere, a maioria dos municípios sentiu dificuldades técnicas e financeiras para cumprir o protocolado e embarcou em longos processos de reestruturação dos programas de ação para a regeneração urbana, em parceria com as autoridades de gestão e os parceiros envolvidos. Além disso, verificam-se atrasos no acesso ao financiamento comunitário pelos beneficiários da PRU, o que não é ajudado pelo contexto de crise económica internacional que se sente de forma intensa em Portugal, com reduzida

capacidade de atracão do investimento privado, sobretudo em municípios de pequena dimensão.

Nota-se ainda, entre outras dificuldades, uma fraca cultura de cooperação e trabalho em rede à escala local, com entidades públicas pouco experientes nessas práticas e pouco sensibilizadas para os benefícios deste tipo de abordagem; fraca cultura de participação da população, pouco atenta (e por vezes pouco informada) das possibilidades de envolvimento no desenho, elaboração e implementação dos projetos urbanos; desarticulação escalar com um enorme fosso entre a administração central responsável pela conceção da política e a administração local responsável pela aplicação da mesma, o que resulta em desencontros e desentendimentos entre a teoria e prática de implementação e monitorização das operações urbanas (facto agravado pela inexistência de uma autoridade regional forte e com poderes e competências bem definidas) a insuficiente divulgação das estratégias urbanas à comunidade em geral, impedindo a monitorização e avaliação dos processos desde o início e de boas práticas, com troca de experiências e aumento da capacidade de aprendizagem das diferentes entidades envolvidas.

Para reforçar o trabalho em parceria e a articulação entre os setores público e privado e para assegurar uma eficaz articulação entre os vários instrumentos e objetivos do POLIS XXI, foram também criados ou reforçados outros mecanismos no âmbito da política de coesão e inclusão social (através de um conjunto de apoios do Fundo Social Europeu no âmbito do Programa Operacional Temático Potencial Humano do QREN); da política de habitação e reabilitação urbana, realizando o Plano Estratégico de Habitação (2008-2013), reforçando o conjunto de leis/instrumentos operacionais (RECRIA, RECRIPH, REHABITA e SOLARH) e equacionando a criação de um novo – o PROREHABILITA – de apoio financeiro a particulares (empréstimos bonificados ou de investimentos a fundo perdido) para promover a reabilitação do parque habitacional; e da introdução em Portugal de um conjunto de instrumentos mobilizadores de capitais públicos e privados, através da aplicação do JESSICA. Relativamente a este, foi assinado em 20 de Julho de 2009 (na sequência de um processo iniciado em 2008) um contracto entre o Estado Português e o BEI para a constituição do JESSICA Holding Fund Portugal (JHFP), responsável pela gestão de 130 milhões de euros para estimular o desenvolvimento urbano em Portugal.

O JHFP inclui verbas comunitárias, do QREN, do Banco Europeu de Investimentos e investimento bancário – designadamente da Caixa Geral de Depósitos e do BPI, que

em Portugal ganharam o concurso de parceria para a Região Norte – e tem no IHRU (que participa através de um consórcio com a CGD) um dos principais dinamizadores. Este programa apoia intervenções integradas, em que investimentos em habitação não podem surgir de forma isolada, devendo articular-se com projetos de equipamentos sociais ou revitalização económica, procurando constituir um sistema de incentivos em que os territórios abrangidos por operações integradas de desenvolvimento urbano beneficiam de tratamento favorável no acesso a financiamento. Neste contexto, foram definidas quatro áreas de intervenção prioritária (ainda que não exclusiva) – reabilitação e regeneração urbana (incluindo regeneração de equipamentos e infraestruturas urbanas); eficiência energética e energias renováveis; revitalização da economia urbana (especialmente PME's inovadoras) e disseminação das tecnologias da informação e da comunicação em áreas urbanas – tendo em vista o financiamento célere, a possibilidade de utilização dos recursos para financiar a parte não financiada de programas de intervenção como as PRU e uma total flexibilidade na mobilização dos agentes públicos, privados e das parcerias público-privadas através de um leque alargado de possibilidades de organização jurídica.

O JHFP foi apresentado pelo Governo como essencial para a reabilitação urbana das cidades portuguesas, mas a sua aplicação tem sido criticada quer por não permitir o acesso a particulares (os principais destinatários são municípios, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras entidades coletivas), quer pelo âmbito limitado e atrasos na execução. Por esta razão, o IHRU assumiu recentemente e publicamente o desejo de tornar os fundos do programa acessíveis também a privados, desenvolvendo mecanismos de apoio a iniciativas de empresas e particulares em áreas urbanas, sempre e quando estas se articulem com um plano integrado de desenvolvimento urbano.

Este conjunto de iniciativas, a que se juntou o alargamento da Iniciativa Bairros Críticos até 2013, veio reforçar e consolidar os princípios da regeneração urbana na formulação da política urbana em Portugal. De facto, pode considerar-se que se consolidaram os mecanismos promotores de abordagens desenhadas a partir do contexto local (ainda que integrando as soluções numa relação multiescalar) e com base num conhecimento concreto das condições atuais, ou seja, partindo de um diagnóstico aprofundado dos problemas e das potencialidades que caracterizam cada uma das áreas. A este diagnóstico, os instrumentos de intervenção urbana juntam-lhe os princípios de prospetiva, estabelecendo a obrigatoriedade de desenvolvimento de programas ou

projetos urbanos que de forma integrada consigam dar uma resposta aos problemas e desafios urbanos, fazendo uma gestão rigorosa dos recursos, articulando os interesses e as aspirações de todos os atores envolvidos e associando a estratégia local à visão global do sistema urbano ou do espaço regional (ponto muito sensível na realidade portuguesa).

4.7. A crise financeira e os últimos anos

Apesar do mérito reconhecido à Política de Cidades POLIS XXI e do conjunto de iniciativas complementares que foram desenvolvidos nos últimos anos, a verdade é que a crise financeira, os atrasos e dificuldades na operacionalização e territorialização dos princípios e instrumentos financeiros existentes e a persistência de um parque habitacional extremamente degradado em muitos municípios, apesar dos vários programas de apoio fiscal e financeiro existentes para a realização de obras de conservação dos edifícios e habitações, levaram o governo português a desenvolver medidas legislativas e fiscais adicionais, especialmente direcionadas para as áreas urbanas mais antigas.

Neste contexto, revela-se de extrema importância a criação, em 2009, do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana [203] (RJRU) que veio reforçar a importância das operações de reabilitação urbana e definir o seu enquadramento legal, em especial no que diz respeito às competências dos municípios para a definição de áreas de intervenção inseridas em planos de pormenor específicos, designados por "planos de pormenor de reabilitação urbana" (previstos no RJIGT).

O RJRU confere uma dimensão ampla e integradora ao conceito de reabilitação urbana – conferindo "especial relevo não apenas à vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação mas à integração e coordenação da intervenção, salientando-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspetos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar" – e assume como centrais as figuras da Área de Reabilitação Urbana[204] (ARU) e da Operação de Reabilitação Urbana[205] (ORU).

Na sua aplicação prática, o RJRU estabelece que a cada ARU corresponde uma ORU, assumindo como centrais os princípios da responsabilização dos proprietários, subsidiariedade, solidariedade intergeracional, sustentabilidade, integração,

[203] Decreto-Lei n.º 307 / 2009.
[204] Área delimitada pelo município para determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada.
[205] Estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana.

coordenação, contratualização, proteção do existente, justa ponderação e equidade. Estes princípios alicerçam-se numa lógica de flexibilidade que pretende possibilitar uma resposta adequada à diversidade de espaços urbanos através da permissão de dois tipos distintos de operação de reabilitação urbana: operação de reabilitação urbana simples (intervenção essencialmente dirigida à reabilitação do edificado) e operação de reabilitação urbana sistemática (acentuando a integração da reabilitação do edificado à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva).

Para a execução da política urbanística, o RJRU revê os existentes e introduz um conjunto de novos instrumentos de modo a serem utilizados pelas entidades gestoras em função da natureza e exigência das intervenções, designadamente: imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas [206]; empreitada única [207]; demolição de edifícios [208]; direito de preferência [209]; arrendamento forçado [210]; servidões [211]; expropriação[212]; venda forçada[213] e reestruturação da propriedade[214].

[206] A entidade gestora pode impor ao proprietário a reabilitação, determinando a realização e o prazo para a conclusão dos trabalhos necessários à restituição das características de desempenho e segurança. Se o proprietário não cumprir com estas obrigações, a entidade gestora toma posse administrativa do imóvel para executar as obras necessárias.

[207] Reabilitação de um conjunto de edifícios através de uma empreitada única.

[208] A entidade gestora pode ordenar a demolição de edifícios sem os requisitos de segurança e salubridade.

[209] A entidade gestora tem preferência nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos, edifícios ou frações situados em ARU.

[210] Quando a entidade gestora executa obras em substituição dos proprietários e não é ressarcida das mesmas num prazo de 4 meses (ou o edifício é arrendado por de 5 anos com rendas a reverter para esse pagamento), esta pode arrendá-lo, mediante concurso público, por um prazo de 5 anos, renovável.

[211] Podem ser constituídas as servidões administrativas necessárias à reinstalação e funcionamento das atividades localizadas nas áreas de intervenção, ao abrigo do regime de expropriação.

[212] A expropriação é um instrumento de execução da política urbanística utilizado "na estrita medida em que tal seja necessário, adequado e proporcional" estabelecendo que "atendendo aos interesses públicos e privados em presença, os terrenos, os edifícios e as frações que sejam necessários à execução da operação de reabilitação urbana podem ser expropriados". Adicionalmente, pode também avançar-se para processos de expropriação quando o proprietário ignora ou recusa notificações para reabilitação do seu imóvel, sendo que em ambos os casos a responsabilidade de formalização dos procedimentos pertence aos poderes públicos locais.

[213] A venda forçada, tal como o regime de expropriação, tem carácter imediato por via do estatuto de utilidade pública, isto quando os imóveis se integram em operações sistemáticas de reabilitação urbana. De acordo com o artigo 62º, a venda forçada concretiza-se através de uma hasta pública do imóvel (com os municípios e entidades gestoras da operação de reabilitação urbana a gozarem de direito de preferência) sempre que "os proprietários não cumprirem a obrigação d reabilitar nos termos no disposto no n.º 1 do artigo 55º, ou responderem à respetiva notificação, alegando que não podem ou não querem realizar as obras e trabalhos identificados". Ao longo deste processo a autarquia não substitui o proprietário na realização das obras nem assume a propriedade do imóvel, como acontece por exemplo na expropriação. O município ou entidade gestora coloca o imóvel no mercado mediante um contracto que define a sua reabilitação como obrigatória para o comprador, que passa a dispor de seis meses para iniciar a intervenção no edifício, sob pena de se iniciar novo processo de venda forçada ou expropriação. O valor base da venda forçada tem em conta as possíveis contrapropostas do proprietário, salvaguardando as mesmas condições das expropriações. Sempre que os imóveis se encontrem habitados é também garantido o seu realojamento.

Em complementaridade com o RJRU, o governo e a Confederação Empresarial Portuguesa (CIP) lançaram-se desde de 2010 num processo de debate e reflexão sobre a regeneração urbana em Portugal, com o duplo objetivo de estabelecer plataformas de aproximação às entidades públicas e atores locais e de preparar um conjunto de medidas fiscais e legislativas que estimulassem os projetos de reabilitação e regeneração urbana. Esse trabalho resultou num conjunto de medidas[215] (apresentadas em 17 de Março de 2011) que incidem essencialmente em 3 áreas: a simplificação de procedimentos e eliminação de obstáculos à reabilitação urbana; garantia do cumprimento dos contratos de arrendamento, nomeadamente em caso de falta de pagamento de rendas e financiamento da reabilitação urbana.

Na primeira, deu-se a criação de um procedimento especial simplificado para as operações urbanísticas (a vigorar até ao final de 2014), com centralização da decisão numa única entidade e eliminação dos pedidos de pareceres a outras entidades. Para garantir o cumprimento dos contratos de arrendamento, nomeadamente em caso de falta de pagamento de rendas, foi criado um novo procedimento de despejo, para que este se possa fazer em 3 meses (em vez dos atuais 18 meses que demora uma ação de despejo nos tribunais), sem recurso a tribunais. Finalmente, aprovou-se um conjunto de apoios financeiros para a reabilitação urbana (quadro 29), no valor de 1700 milhões de euros[216], com novos incentivos fiscais (taxa liberatória de 21,5%, em sede de IRS, para os rendimentos de arrendamentos), consolidação dos existentes e simplificação dos processos de acesso e dos processos de criação de ARUs, dependente agora apenas de uma deliberação da Assembleia Municipal e da elaboração de um documento simples com os objetivos estratégicos que se pretendem atingir.

[214] Reestruturação e reabilitação de um ou mais imóveis pela entidade gestora, expropriando ao abrigo da utilidade pública da ORU as faixas adjacentes contínuas, os terrenos sem aproveitamento urbano, terrenos destinados a construção adjacente a vias públicas e os prédios urbanos com necessidade de reconstrução ou remodelação.

[215] Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2011 de 17 de Março.

[216] 500 milhões de euros do QREN, da política de cidades, para apoio a intervenções privadas (eficiência energética e telecomunicações) e públicas (espaço e edificado público); b) 1 000 milhões de euros disponíveis para investidores e particulares através de linhas de crédito ou de dotações de capital, patrocinadas pelo sistema financeiro, incluindo as do programa JESSICA; c) 200 milhões de euros para as Sociedades de Reabilitação Urbana e para a reabilitação do parque habitacional dos municípios e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU).

a) Estímulo público à criação de instrumentos de financiamento de iniciativa e gestão bancária, em particular linhas de crédito bonificadas e fundos de investimento imobiliário privado;

b) Efetiva operacionalização dos fundos JESSICA de financiamento de investimentos viáveis em reabilitação urbana;

c) Apoio financeiro aos proprietários urbanos para aumento da eficiência energética dos seus fogos e prédios;

d) Cofinanciamento de investimentos dos municípios no espaço e equipamentos públicos, em especial localizados em áreas de reabilitação urbana;

e) Consagração de projetos de reabilitação urbana de relevante interesse, nos quais são pré-negociados os apoios financeiros públicos para respetiva concretização;

f) Reconhecimento do Cluster das Indústrias da Construção e da Reabilitação Urbana Sustentável, com subsequente maximização dos incentivos financeiros do QREN;

g) Reforço e concentração da Iniciativa Merca, e dos apoios à qualificação da oferta turística, nos investimentos comerciais, de serviços e turísticos, em áreas de reabilitação urbana;

h) Focalização dos programas de financiamento do IHRU na reabilitação urbana.

Quadro 29 – Apoios financeiros para o financiamento da reabilitação urbana previstos na RCM 20/2011

Estas iniciativas são apresentadas num período de forte instabilidade política e económica. Apenas seis dias após o seu lançamento, o Primeiro-Ministro José Sócrates apresenta a sua demissão no seguimento da reprovação pela Assembleia da República do Programa de Estabilidade e Crescimento. Segue-se em período conturbado, com a marcação de eleições legislativas para 5 de Junho (que viriam a resultar na vitória do PSD e a tomada de posse de Pedro Passos Coelho com Primeiro-Ministro e na tomada de posse do XIX governo constitucional – um governo de coligação entre PSD e CDS – a 16 de Junho de 2011) e um pedido formal de resgate financeiro em 6 de Abril, traduzido num *Memorandum* de Entendimento entre Portugal e a União Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), assinado em 5 de Maio de 2012 pelo governo e os partidos de oposição que dão apoio ao governo atual.

É neste contexto que em 16 de Junho de 2011 se aprova, por consulta escrita, o regulamento específico "Reabilitação Urbana", revogando os anteriores regulamentos específicos "Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana" (PRU) e "Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação" (RUCI), e apontando medidas vistas como adequadas para ultrapassar dificuldades de execução e

reforçar a articulação dos instrumentos do QREN com a política de reabilitação urbana, passando a definir as novas condições de acesso aos apoios no âmbito dos diferentes programas operacionais.

A ênfase passa a colocar-se no conceito de reabilitação urbana, ainda que com um sentido lato e abrangente (todavia limitado a equipamentos que contribuam para o desenvolvimento integrado e sem referência à ações imateriais de natureza social, cultural ou económica), centrado no apoio a operações de valorização e qualificação do espaço público, do ambiente urbano, da acessibilidade física e dos serviços, de ações inovadoras de gestão do espaço público e do edificado, bem como de equipamentos públicos de apoio ao desenvolvimento económico, social e cultural. Além disso, este programa assumiu também o financiamento[217] das operações admitidas nos Programas de Ação aprovadas no âmbito das PRU ou nos programas estratégicos aprovados no âmbito das RUCI, o apoio aos estudos e trabalhos de conceção das ORU e um conjunto de incentivos aos particulares proprietários de imóveis, designadamente na melhoria das condições de eficiência energética e instalação de equipamentos de microprodução de energia através de utilização de fontes renováveis.

Umas semanas antes, a Confederação Empresarial apresentou publicamente o projeto "Fazer Acontecer a Regeneração Urbana"[218] para desenvolver e implementar medidas de dinamização da economia e melhorar a qualidade de vida através da reabilitação das cidades, da requalificação dos centros urbanos e da recuperação dos edifícios degradados.

As propostas promovem abordagens integradas, baseadas numa nova política fiscal sobre os rendimentos imobiliários, na alteração da lei do arrendamento, na simplificação do sistema de licenciamento e na elaboração de políticas públicas que gerem sinergias entre os diferentes atores, incentivando o investimento na regeneração urbana e no imobiliário, associando a preocupações imediatas com o ambiente físico ações de melhora da *performance* económica e da coesão social e cultural dos quarteirões. Defende a consideração pelas dimensões social, económica, física e ambiental, a favor de "uma nova geração de parcerias para o desenvolvimento, que inclua configurações

[217] O financiamento de todas as operações ao abrigo do Regulamento Específico de Reabilitação Urbana faz-se através de uma ajuda não reembolsável de 80% que pode ser completada pelos Fundos de Desenvolvimento Urbano.
[218] Apoiado pelo QREN no âmbito do Sistema de Apoio a Ações Coletivas, com um investimento total de 508 mil euros.

inovadoras entre a iniciativa pública e a iniciativa privada" (http://www.regeneracaourbana.cip.org.pt/[219]).

No âmbito deste programa estão em curso vários estudos [220] e iniciativas de divulgação, uma proposta de alteração à Lei do Arrendamento Urbano[221], três projetos-piloto [222] – Viana do Castelo, Figueira da Foz e Portalegre – e foi recentemente anunciada[223] a criação de um "*cluster* para a regeneração urbana", esperando-se que até ao final de 2012 se consiga produzir um manual de boas práticas para estratégicas coletivas e inovadoras de regeneração urbana, promover a entrada no mercado de 550 mil fogos devolutos em todo o país e contribuir para o combate ao desemprego e para a promoção da economia.

É também neste período, e mantendo a mesma linha de ideias, que o estudo desenvolvido pela Ecorys e pela CEDRU para a Direcção-Geral da Comissão Europeia para a Política Regional (DG Regio) ao longo de 2011 identifica um conjunto de fatores críticos de sucesso da política urbana e do desenvolvimento urbano integrado em Portugal:

- Priorizar as áreas temáticas e geográficas que serão o foco dos programas de desenvolvimento urbano, com base no diagnóstico e conhecimento dos problemas e especificidades de cada uma;
- Promover a integrar o planeamento territorial com as outras áreas temáticas, maximizando o contributo dos programas de desenvolvimento urbano para as economias e comunidades locais;
- Integrar o planeamento territorial à escala da cidade, promovendo o desenvolvimento de planos estratégicos de cidade;

[219] Acedido em 19/05/2012.
[220] Sobre mercado de arrendamento; legislação fiscal e processos de Licenciamento; política de solos; políticas e veículos de incentivos e de financiamento; e comércio de proximidade sendo que os três primeiros já estão concluídos e disponíveis para consulta.
[221] Apresentada em Fevereiro de 2012 e disponível para consulta. Pretende alterar o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) (Lei nº. 6/2006, de 27 de Fevereiro), introduzindo maior liberdade entre senhorio e inquilino para negociar a duração dos contratos de arrendamento; modifica o regime transitório dos contratos de arrendamento para habitação celebrados antes do Regime do Arrendamento Urbano (RAU, de 1990) e dos contratos de arrendamento para fins não habitacionais celebrados antes de 1995, reforçando a passagem para o novo regime o mais depressa possível e cria um procedimento especial de despejo que permite a rápida recolocação da casa no mercado de arrendamento.
[222] Com o objetivo de criar uma amostra de casos de intervenção com potencial para vir a ser replicada noutras áreas, cidades e regiões, permitindo a recolha de dados de estudo e experiencias de terreno e uma aproximação entre os diferentes atores.
[223] Em 16 de Abril pelo Presidente da Associação Empresarial Portuguesa António Saraiva.

- Capacitar tecnicamente as parcerias, garantindo que todos os envolvidos desempenham um papel ativo, responsável e consciente na conceção e execução dos programas de desenvolvimento urbano;
- Inovar nas soluções financeiras, assegurando a continuidade dos projetos e estratégias urbanas quando terminam os períodos de financiamento;
- Promover a formação de parcerias locais entre os setores público, privado e associativo com base em processos negociais e num acordo sobre as soluções prioritárias para resolver os problemas comuns;
- Promover abordagens *bottom-up* que promovam uma participação local efetiva (não a simples consulta) em todas as fases do projeto urbano, desde aa conceção à implementação;
- Garantir a participação do setor privado durante todas as fases dos programas de desenvolvimento urbano.

No seguimento destes estudos e projetos, o governo apresentou a proposta de lei n.º 24/XII[224] (que pretende revogar o Decreto-lei 307/2009), considerando as profundas alterações económicas vividas por Portugal nos últimos meses, designadamente o recurso a ajuda financeira externa e as obrigações constantes do memorando assinado entre Portugal, a UE, o BCE e o FMI. A proposta de lei propõe a aprovação de medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana, nomeadamente através da recuperação e aprofundamento dos princípios avançados na RCM de 17 de Março de 2011 – em especial a flexibilização e simplificação dos procedimentos de criação das ARU e a simplificação do controlo prévio das operações urbanísticas – e da regulação da reabilitação de edifícios localizados fora da ARU, permitindo que estejam elegíveis para os mesmos apoios e regulamentação todos os edifícios com mais de 30 anos e nos quais se justifique uma intervenção de reabilitação capaz de melhorar o seu desempenho de segurança.

Estabelece que "a aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana passa a poder ter lugar em momento anterior à aprovação da operação de reabilitação urbana a desenvolver nessas áreas", acrescentando que "o município pode, nesta medida, aprovar, num mesmo momento, uma ou várias delimitações de áreas de reabilitação urbana, em consonância com a diversidade urbanística, económica, social, cultural e ambiental de

[224] Publicada em 6 de Outubro de 2011 no DAR II série A Nº.40/XII/1 2011.10.06 (pág. 39-181).

várias parcelas do seu território, com vista à ulterior aprovação das concretas operações de reabilitação a efetuar na área ou áreas delimitadas" (Proposta de Lei n.º 24/XII p.3).

No que concerne ao controlo prévio das operações urbanísticas, esta proposta: estabelece a criação de um procedimento simplificado, marcado pela agilidade que sujeita as operações urbanísticas a comunicação prévia (bastando ao particular comunicar ao município que pretende realizar a obra); centraliza a decisão sobre a comunicação prévia numa única entidade (que pode ser o próprio município ou entidade por ele designada, permitindo-se igualmente que o município constitua, especialmente para apreciar o procedimento simplificado de controlo prévio, uma unidade orgânica flexível composta por técnicos com as competências funcionais adequadas); cria um regime específico de proteção do existente (eliminando os obstáculos que muitas vezes impedem, sem ganhos efetivos, a execução de obras de reabilitação) e simplifica o procedimento de autorização de utilização dos imóveis que tenham sido objeto de operações urbanísticas realizadas ao abrigo do procedimento simplificado agora criado.

No geral, este conjunto de reformas prioriza a reabilitação urbana das cidades e promove uma maior aproximação ao setor privado, numa valorização de iniciativas imobiliárias e de construção civil. Apesar da implementação do projeto "Fazer Acontecer a Regeneração Urbana", as iniciativas legislativas colocam a tónica na recuperação do parque edificado degradado, na revisão do regime do arrendamento e num conceito abrangente de reabilitação urbana – que se materializa através de um conjunto de medidas, intervenções e procedimentos públicos que aglutinam objetivos económicos, urbanísticos, sociais, educativos e culturais e procuram combater problemas como a segregação, a degradação da qualidade de vida, a insegurança e a carência de serviços públicos e/ou privados e de recursos económicos que algumas áreas urbanas, em especial os bairros desfavorecidos e áreas degradadas dos centros de cidades, evidenciam.

4.8. Síntese

A evolução da política urbana portuguesa seguiu, em traços gerais, as principais orientações de política europeias, apostando na capacitação e reforço da participação dos variados agentes locais nos processos de planeamento e reabilitação urbana (Serdoura e Almeida, 2009), desenvolvendo modelos progressivamente mais participados, integrados e próximos do que é identificado como as necessidades reais do território, incorporando princípios de governança e alargando o âmbito da reabilitação

urbana aos processos de revitalização e regeneração urbana a médio e longo prazo, bem como a todas as ações políticas que procuram, de forma integrada, melhorar as componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral. Neste contexto, também em Portugal a reabilitação urbana passou a fazer parte de (ou até a ser confundida com) um projeto de desenvolvimento urbano alargado, ancorado numa abordagem integrada e na articulação entre todas as políticas e iniciativas urbanas da mais diversa natureza.

Esta lógica de abordagem integrada aos espaços urbanos – princípios traduzidos no conceito e nos princípios da regeneração urbana – implicou uma transformação dos modelos processuais de pensar e intervir no território e alicerçou-se na necessidade de assegurar um desenvolvimento urbano sustentável, em que os pilares económico, social e ambiental (físico) estivessem relativamente equilibrados e onde o desenvolvimento de um deles não pudesse ser feiro com prejuízo dos outros.

Neste sentido, também a realidade portuguesa evidencia um crescimento de quatro valores associados às políticas urbanas e em especial à valorização da regeneração urbana ou das abordagens integradas de reabilitação dos espaços urbanos, designadamente as questões da governança, do desenvolvimento local, da coesão social e da diversidade cultural. O tema da governança é visível na abertura dos processos de conceção e implementação de projetos urbanos a todos os interessados, procurando promover o desenvolvimento de parcerias e unidades baseadas em redes e na articulação e corresponsabilização dos diferentes atores urbanos, como forma de garantir soluções mais coerentes e adequadas ao território, com melhores resultados e processos mais transparentes. Associado à governança surgem as questões da participação, tema que sempre esteve presente no contexto dos programas urbanos (ver SAAL por exemplo), mas que do ponto de vista da formulação das políticas e do discurso teórico de políticos e técnicos apenas se banalizou nos últimos anos, com vários modelos e possibilidades de envolvimento.

No desenvolvimento local, passa a ser visto como cada vez mais importante a valorização dos recursos endógenos através de estratégias de dinamização da comunidade e dos atores locais, garantindo que todas as atividades empreendidas correspondem a um projeto de transformação consciente da realidade local. A coesão social sempre foi tema central no domínio da política urbana portuguesa, mas ao longo dos últimos anos tal parece ter-se reforçado, designadamente pela articulação das estratégias que pretendiam garantir as condições mínimas de habitabilidade com as

intervenções que pretendiam promover o acesso a serviços sociais no âmbito da educação, saúde, emprego ou proteção social. Por fim, a diversidade cultural tem sido incorporada como fator diferenciador e de competitividade territorial, marcando a diferença em relação a tendências atuais de homogeneização e uniformização cultural, ancorando-se numa identidade local, num espírito de comunidade local muito forte e em soluções individualizadas para cada espaço.

No entanto, apesar das várias conquistas, a sucessão de instrumentos de política e programas de apoio à intervenção urbana em Portugal, evidencia um processo marcado por avanços e recuos e pela coexistência da mudança com a continuidade (Silva e Syrett, 2006) em função de contingências políticas e económicas, sendo possível retirar um conjunto de ideias chave que sintetizam todo este processo, designadamente:

- As iniciativas nacionais e europeias de regeneração urbana em Portugal caracterizam-se pela diversidade dos campos de ação dos programas, combinando estratégias orientadas para a recuperação de unidades habitacionais e comerciais com ações de reabilitação e regeneração de áreas específicas da cidade;
- Há uma forte incidência de programas dirigidos a áreas específicas da cidade, observando-se que a generalidade das abordagens desenvolvidas não se associa a estratégias para toda a cidade ou conjunto de cidades[225]. Apesar de muito referida, a integração, articulação e coordenação (entre agentes, instrumentos, escalas e setores) no âmbito das políticas urbanas, mas também no âmbito do planeamento e ordenamento do território em geral, emerge como uma das principais deficiências e torna-se uma necessidade central, tanto mais se considerarmos a crescente fragmentação do quadro administrativo e institucional, a diversidade de instrumentos de planeamento e a crescente participação dos privados na transformação do território;
- A maioria dos programas desenvolvidos nos últimos anos (com a exceção do URBAN, da IBC e das Parcerias para a Regeneração Urbana) não apresenta um foco claro na articulação das dimensões física, económica e social da regeneração urbana, havendo uma clara tendência para o domínio e valorização da dimensão física;

[225] A falta de uma visão supramunicipal ou regional da reabilitação urbana é um programa antigo, traduzindo-se por exemplo na coexistência de vários programas de recuperação dos edifícios e áreas urbanas antigas e degradadas com uma grande vaga de construção de habitação nova em áreas periféricas, potenciada pelo fácil acesso ao crédito e pelo crescimento de alguns municípios até então periféricos.

- A maioria das iniciativas desenvolvidas pelas autoridades locais, são caracterizadas pela reduzida dimensão da rede de agentes[226] e pela pluralidade e diversidade de modelos de parceria[227] e acordos institucionais, sendo que a maioria dos programas operacionais apresenta grandes dificuldades de integração ativa dos residentes locais no processo de transformação urbana (exceção feita a programas como o SAAL, o Programa de Reabilitação Urbana, o URBAN, a IBC e o POLIS XXI);
- Face à diversidade de modelos de parceria, importa dizer que por exemplo o URBAN, a IBC e as Parcerias para a Regeneração Urbana se baseiam explicitamente em conceitos de parceria (designadamente formas diversificadas de parcerias público-privadas), nos quais a sociedade civil está envolvida, enquanto os programas POLIS, Expo98 e as SRU promovem estruturas especiais de facilitação dos poderes no que respeita ao licenciamento da recuperação de edifícios, à expropriação de edifícios e ao direito ao uso e administração do domínio público (através da Sociedade Polis, Parque Expo e Sociedades de reabilitação Urbana);
- A pluralidade de estruturas de parceria existentes em Portugal reflete a natureza fragmentada das políticas de regeneração urbana, bem como a diversidade de agendas setoriais. Esta constatação é reforçada por um contexto cultural e institucional muito específico, que se caracteriza ainda por uma clara tendência para o estabelecimento de parcerias não inclusivas, para a prevalência dos agentes públicos na gestão dos programas e para a ausência de competências integradoras (Breda-Vasquez et al., 2009);
- A variedade de formas e modelos de parcerias estabelecidas em Portugal no âmbito da regeneração urbana não está associada a alterações de fundo nas relações escalares de governança ou nas práticas de trabalho em rede,

[226] Na generalidade dos programas em curso, os projetos urbanos assentam numa base contratual muito limitada, que envolve essencialmente instituições públicas (com grande peso do Estado local e central) e que negligencia o papel dos privados e da sociedade civil (exceto nos programas de intervenção no edificado). Este facto é ainda mais evidente nas estruturas de gestão dos programas de intervenção em espaços urbanos, que são por norma públicas ou semi-públicas.

[227] A este propósito é importante lembrar que as práticas de parceria estão associadas à reestruturação das relações intergovernamentais (dentro do sector público), a novas práticas de governação (com envolvimento de diferentes organizações e aplicação de diferentes procedimentos e regulamentações) e a uma nova abordagem orientada para a capacitação e envolvimento da sociedade civil. Neste contexto, as diferentes formas de parceria refletem a variedade de modelos de aplicação das políticas de regeneração urbana, embora todos eles se orientem para a superação dos tradicionais constrangimentos e dificuldades da administração pública e para a aproximação das escalas e atores envolvidos no processo decisório

evidenciando uma reestruturação do relacionamento entre a administração local e a central. Com efeito, os resultados mostram que é difícil consolidar processos de participação e transformação dos modelos de gestão urbana, notando-se que a cultura de governança é ainda escassa (Breda-Vasquez et al., 2009) e que as práticas institucionais vigentes e a existência de agendas setoriais limitam o desenvolvimento e maturação temporal de experiências de aprendizagem e inovação nos modelos de participação e relacionamento institucional (Breda-Vasquez et al., 2010);

- É evidente uma fraca capacidade de aprendizagem com os resultados das iniciativas anteriores, o que explica em parte uma evolução descontínua da política urbana portuguesa, marcada por momentos de rutura (por exemplo na sequência do SAAL, do Programa de Reabilitação Urbana de 1985, ou na reformatação do POLIS XXI) e por sucessivos programas e reformas que acabam por reativar e modernizar princípios e modelos que haviam sido negligenciados. Apesar disso, os últimos 15 anos mostram progressos importantes, designadamente a tendência para o desenvolvimento de intervenções semelhantes (por exemplo a Expo 98 e o POLIS, os URBAN e a IBC) e para o estabelecimento de ligações e complementaridades entre os programas e mecanismos financeiros (por exemplo PRU e JESSICA);
- A política urbana portuguesa, tal como muitos outros domínios políticos, parece excessivamente dependente dos ciclos eleitorais. Com efeito, são evidentes ideologias e posicionamentos distintos dos principais partidos mas, essencialmente, uma manifesta incapacidade de dar continuidade a agendas políticas, optando-se pela reforma e desenvolvimento de novos modelos que, muitas vezes, não chegam a ter tempo de ser implementados durante a legislatura, muito menos convenientemente avaliados. Esta volatilidade da política urbana aos ciclos eleitorais e aos diferentes programas partidários e desconsideração pelas aquisições anteriores é patente, por exemplo na gestão do POLIS ou nas mudanças atualmente em curso;
- A evolução da política urbana portuguesa é formatada por um conjunto de princípios e orientações que resultam em boa parte da integração europeia e de um conjunto de compromissos internacionais, sendo evidente a proximidade e dependência dos fundos comunitários europeus para a implementação de vários programas de incentivo à intervenção em espaços urbanos e, atualmente,

também pelo peso que os compromissos assinados no âmbito do plano de ajuda financeira a Portugal desempenham na reconfiguração da política de reabilitação urbana;

- Do ponto de vista da governança territorial registam-se importantes avanços na última metade da primeira década do século XXI, especialmente através dos instrumentos da Política de Cidades Polis XXI (sobretudo as "Parcerias para a Regeneração Urbana") e da Iniciativa Bairros Críticos, programas que possuem como elemento fundador a ideia de governança territorial. A este propósito, Ferrão (2010a) nota que o reforço da governança se processou através de um conjunto de processos de aprendizagem e troca de informação que as parcerias e o trabalho em rede proporcionaram; da maior partilha de riscos entre os setores público, privado e associativo; da criação de economias de escala através da mobilização de recursos e competências complementares; da consolidação de uma cultura institucional e organizacional baseada na confiança, na concertação de interesses e na cooperação dos atores locais; e no reforço das oportunidades de disseminação de boas práticas. Apesar deste progresso, Ferrão (2010a, p. 135) salienta também que é evidente uma "desproporção entre o esforço inerente à construção de parcerias e de estruturas em rede, os objetivos visados e os resultados obtidos", o que resultará de uma abertura e capacidade de envolvimento diferenciado, do oportunismo e pragmatismo de algumas redes que se ficam pelo papel e pela obrigação de cumprir critérios de candidatura e avaliação e da persistência de sistemas institucionais centralizados, verticalizados e setorializadores, pouco propícios à instalação de uma cultura de governança.

Desta análise, resulta a constatação de que desenvolvimento urbano encerra atualmente um conjunto de novos desafios, muito mais ligados às pessoas – que de forma organizada configuram a cidade através das suas interações – e ao conceito de gestão ou governança urbana, assente num menor peso dos poderes institucionais e numa importância crescente das lógicas de parceria entre atores públicos e privados, participação, cooperação, integração e flexibilidade (Lopes, 2009). Assim, é natural questionar-se a existência de uma verdadeira formulação teórica de política de cidades em Portugal, na medida em que uma verdadeira visão estratégica de futuro para os espaços urbanos (e para cada cidade) continua por elaborar em função de um processo

instável, onde a sucessão de programas nem sempre evidencia lógicas de continuidade dos princípios estruturantes da abordagem ao desenvolvimento urbano.

Assim, apesar de se reconhecer que a cidade e os espaços urbanos são decisivos para o desenvolvimento económico, social e cultural das regiões e do país, a verdade é que os (muitos) estudos, programas e iniciativas legislativas se sucedem sem que a territorialização e aplicação de todos os objetivos a acompanhem, pelo menos ao mesmo ritmo.

CAPÍTULO V

REGENERAÇÃO URBANA E GOVERNANÇA NO GRANDE PORTO

1. Grande Porto: apresentação e caracterização

A reflexão e debate a propósito das convergências entre os princípios da governança e os valores e dimensões da regeneração urbana partirão de uma apresentação e análise das principais dinâmicas, processos e projetos de reabilitação urbana que tiveram lugar em Portugal (e no Grande Porto em especial) ao longo dos primeiros doze anos do século XXI, considerando a implementação da Política de Cidades POLIS XXI e dos variados programas de apoio que lhe estão associados.

A seleção dos projetos para o estudo de caso considerou o período do quarto quadro comunitário de apoio (QREN) e os três instrumentos de política da POLIS XXI orientados para a intervenção integrada sobre os territórios urbanos, designadamente "Parcerias para a Regeneração Urbana" (PRU), "Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação" (RUCI) e "Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano" (AIDU).

A escolha destes instrumentos de política e de financiamento das iniciativas locais e regionais de transformação dos espaços urbanos justifica-se, também, pelo facto de todos eles promoverem, ainda que com diferentes intensidades e formas, a associação dos princípios da governança às questões da regeneração urbana. Esta questão é especialmente evidente nas PRU – que traduzem uma orientação clara para o planeamento e gestão em parceria dos centros urbanos, procurando envolver agentes de diferentes setores nos processos de intervenção sobre o território –, mas também se encontra bem marcada nas RUCI – designadamente ao promover a articulação entre as instituições administrativas autónomas e a criação de estratégias de intervenção à escala regional ou supramunicipal – e nas AIDU, através do incentivo ao desenvolvimento de soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas que se colocam atualmente aos espaços urbanos.

Considerando o interesse em conduzir a investigação na região Norte de Portugal, a opção pelo Grande Porto como área de estudo da aplicação da relação entre governança e regeneração urbana nas políticas públicas justifica-se por um conjunto de fatores de natureza diversa, dos quais se destaca a conjugação de vários de indicadores populacionais, económicos e de acesso ao financiamento comunitário. Com efeito, o Grande Porto constitui uma das duas áreas metropolitanas do país – concentrando, de acordo com os dados provisórios dos Censos 2011, 34,89% da população residente no Norte e 12,19% da população residente em Portugal – e apresenta um forte dinamismo no que concerne às dinâmicas de emprego e atividade económica, registando em 2010

um índice de PIB *per capita* de 126[228], bastante superior aos registados pelas outras unidades (INE, Contas Regionais).

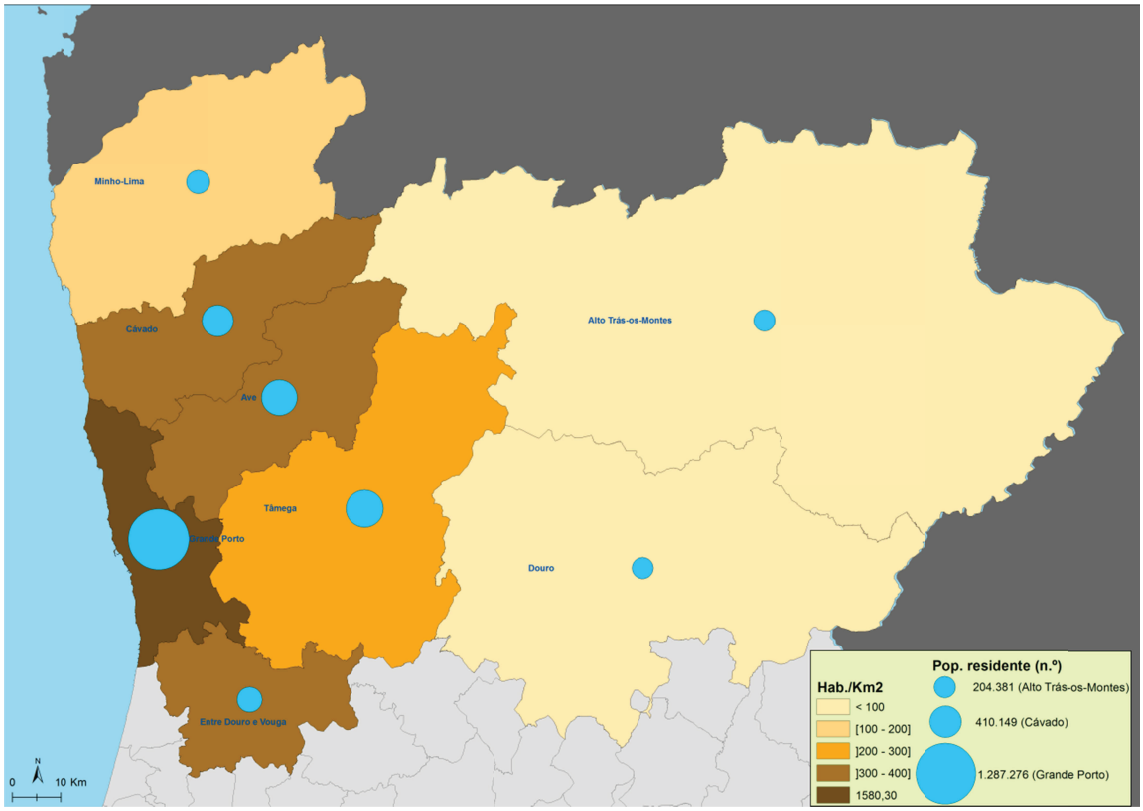


Figura 19 – População residente e densidade populacional na região Norte de Portugal em 2011
Fonte: INE, Censos 2011, Resultados Provisórios

No que respeita aos indicadores de acesso aos fundos comunitários no âmbito da POLIS XXI verifica-se, contudo, que, no contexto da região Norte, o volume de investimento mobilizado no Grande Porto é sensivelmente inferior ao investimento registado na NUTS III Alto Trás-os-Montes, situando-se em valores muito próximos aos registados nas NUTS que apresentam indicadores de menor desenvolvimento, designadamente o Douro e o Tâmega (quadro 30).

Assim, apesar do investimento na regeneração urbana no âmbito das PRU ser de 73.756.728,00€, dos valores totais de capital movimentado serem de 74.860.128,00€ (correspondendo a 16,21% do registado na região Norte) e de contar com um apoio FEDER aprovado de 52.500.300,00€ (correspondendo a 16,02% do registado na região Norte) o Grande Porto, no âmbito da POLIS XXI, está numa posição intermédia no que respeita a volumes de investimento.

[228] Para um valor de 100 para o Norte.

	PRU		RUCI		AIDU		TOTAL	
	TOTAL (€)	FEDER (€)	TOTAL (€)	FEDER (€)	TOTAL (€)	FEDER (€)	TOTAL (€)	FEDER (€)
Alto Trás-os-Montes	64.070.851	44.788.438	18.134.639	12.033.421	0	0	82.205.490	56.821.859
Ave	63.862.674	46.331.136	0	0	3.404.636	2.383.246	67.267.310	48.714.382
Cávado	27.876.425	19.986.278	17.151.770	11.947.591	0	0	45.028.195	31.933.869
Douro	63.131.498	44.221.941	12.275.107	9.078.344	0	0	75.406.605	53.300.285
Entre Douro e Vouga	14.896.505	10.712.591	4.125.596	3.145.619	0	0	19.022.101	13.858.210
Grande Porto	73.756.728	51.727.920	0	0	1.103.400	772.380	74.860.128	52.500.300
Minho-Lima	25.818.979	19.000.411	0	0	0	0	25.818.979	19.000.411
Tâmega	72.158.833	51.534.701	0	0	0	0	72.158.833	51.534.701
Total	**405.572.493**	**288.303.416**	**51.687.112**	**36.204.975**	**4.508.036**	**3.155.626**	**461.767.641**	**327.664.017**

Quadro 30 – Investimento na região Norte no âmbito da POLIS XXI

No entanto, uma análise mais detalhada mostra-nos que é no Grande Porto que se encontra uma maior concentração de investimento em áreas urbanas, com valores médios de 91,900,28€ por km^2, o que é bastante superior ao que se regista nas outras NUTS III (quadro 31). Ainda assim, pelo elevado efetivo e densidade populacional que apresenta, o Grande Porto apresenta os valores mais reduzidos no que se refere relação entre o investimento e a população residente (58€/habitante).

	Investimento (€) por habitante	Investimento (€) por Km2
Alto Trás-os-Montes	402,21	10059,75
Ave	131,49	53984,87
Cávado	109,78	36144,29
Douro	366,22	18355,95
Entre Douro e Vouga	69,20	22083,8
Grande Porto	58,15	91900,28
Minho-Lima	105,45	11636,25
Tâmega	131,08	27545,43

Quadro 31 – Investimento por habitante e por km2 na Região Norte de Portugal, no âmbito da POLIS XXI

Uma aproximação mais detalhada ao Grande Porto permitiu afinar o enfoque territorial do caso de estudo, incidindo sobre a cidade do Porto, entendida num sentido lato que considera as contiguidades administrativas e as continuidades urbanas para juntar ao município do Porto os concelhos de Vila Nova de Gaia (numa lógica de continuidade territorial do centro urbano do Porto), Matosinhos (no prolongamento do

espaço urbano da Boavista e da Foz do Douro) Gondomar, Maia e Valongo (enquanto municípios localizados na periferia envolvente à "cidade central" e parte da "cidade alargada" que desenvolvem com aquela um conjunto de relações de intensa complementaridade e interdependência). Este espaço, que também designamos de Grande Porto[229], está identificado e delimitado no PNPOT e no documento estratégico Norte 2020, onde é apresentado como Aglomeração Metropolitana do Porto, integrando o contínuo urbano que se estende pelos concelhos do Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, e constituindo o núcleo central da Área Metropolitana do Porto (AMP) e o principal pólo económico, social e cultural do Arco Metropolitano, a maior conurbação do Noroeste peninsular.

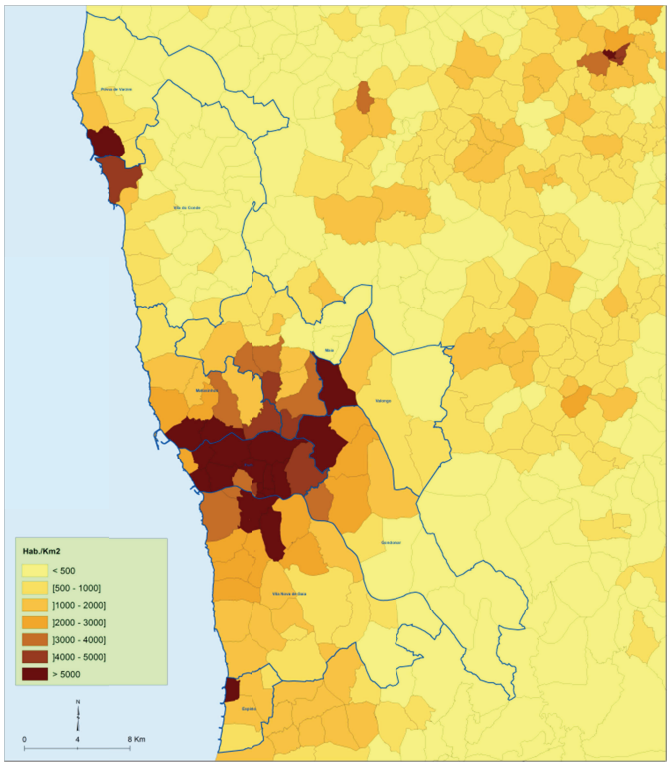


Figura 20 – Densidade populacional no Grande Porto, por freguesia, em 2011
Fonte: INE, Censos 2011, Resultados Provisórios

[229] A análise desenvolvida nos pontos seguintes, e em particular no ponto quarto, irá analisar os projetos e programas de ação desenvolvidos no "Grande Porto" – entendido como designação para a cidade multipolar constituída pelos municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Gondomar e não com os limites da região estatística – no âmbito da POLIS XXI, procurando abordar e refletir as questões associadas à regeneração urbana e à governança territorial, centrando-se na compreensão dos efeitos de programas de iniciativa pública e da dinâmica de investimento privado e particular que lhe está associada. A abordagem empírica não entra, contudo, na análise das muitas e importantes iniciativas de pessoas individuais e coletivas que ao longo dos últimos anos têm promovido a transformação e reestruturação dos espaços urbanos, bem como das formas de participação e da capacidade de intervenção de variados grupos de atores. Incluem-se neste grupo todas as ações de construção ou reabilitação de habitações, a criação ou modernização de unidades de comércio, restauração e alojamento ou, numa outra dimensão, de constituição e dinamização de grupos de debate e reflexão sobre a cidade.

O Porto, cidade "multipolar e fortemente amarrada a um entorno regional extenso e complexo" (Fernandes, 2004 p. 2), constitui o principal centro da fachada atlântica densamente povoada e urbanizada entre Viana do Castelo e Aveiro (onde residem cerca de 1/3 dos portugueses não emigrados). Apesar de se identificarem várias descontinuidades, algumas diversidades internas (em várias dimensões) e um conjunto importante de contiguidades e relações com outros municípios, parece claro que o limite (flexível e sempre discutível) desta cidade-metrópole, cidade expandida ou cidade polinuclear pode ser associado aos limites administrativos dos seis concelhos referidos, em especial se considerarmos os valores de densidade e de mobilidade.

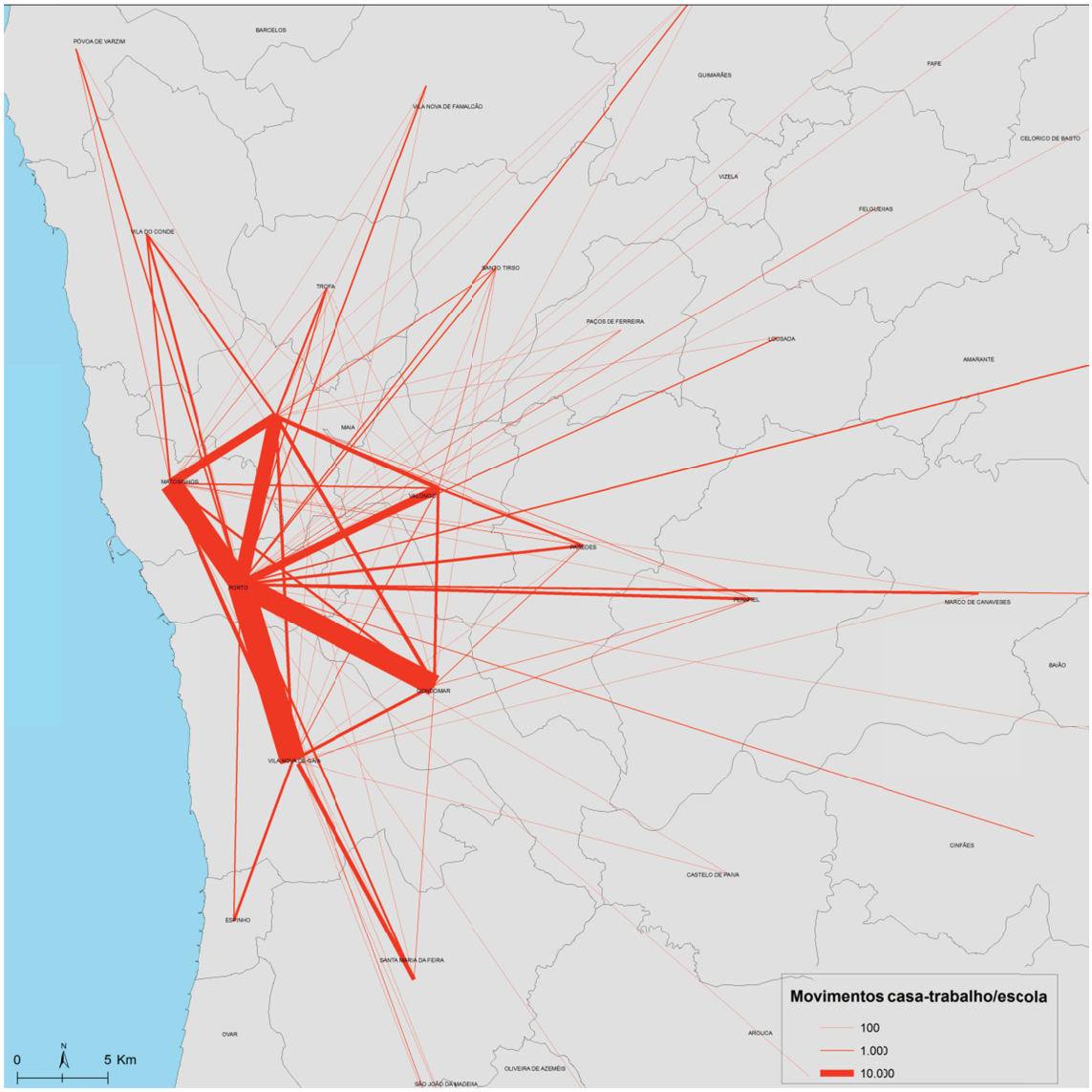


Figura 21 – Movimentos casa-trabalho/escola no Grande Porto, por município, em 2001
Fonte: INE, Censos 2001

2. Dinâmicas, processos e projetos de reabilitação e regeneração urbana

No início do século XXI a intervenção urbana em Portugal está muito associada ao aproveitamento de programas e outras oportunidades de financiamento mas também a um reforço das preocupações com os territórios urbanos, os quais apresentam uma cada vez maior concentração de problemas. Neste contexto, além das ações regulares de correção de anomalias na dimensão física, como com a qualificação e beneficiação de passeios e arruamentos, observa-se o desenvolvimento de operações integradas de intervenção, representando uma forte mobilização dos capitais comunitários, públicos e privados para os objetivos de qualificação do sistema urbano nacional.

No caso do Grande Porto revelam-se especialmente importantes as intervenções associadas a oportunidades de financiamento no âmbito da realização de grandes organizações nacionais – como a Porto 2001 Capital Europeia da Cultura e o Europeu de Futebol 2004 – ou na aplicação de programas de incentivo do terceiro quadro comunitário de apoio e outros mecanismos financeiros comunitários. São igualmente importantes as medidas políticas implementadas por via da legislação (ainda que sem financiamento), designadamente no que se refere ao mercado de arrendamento de habitação, ao aluguer comercial e a um conjunto de impostos municipais que abordamos no capítulo anterior e que trataremos a propósito da atividade das sociedades de reabilitação urbana. Neste contexto, merecem destaque algumas realizações, seja pelo volume de investimento que mobilizaram, pelos efeitos que produziram ou pelas experiências e dinâmicas de aprendizagem que geraram.

2.1. Grandes projetos ou organizações nacionais e regionais

Na compreensão das alterações ocorridas ao longo da última década na cidade do Porto, é essencial considerar a iniciativa "Porto 2001 Capital Europeia da Cultura", quando a cidade conheceu um grande conjunto de transformações que se prolongaram ao longo dos últimos 12 anos[230], com importantes intervenções na qualificação do espaço público (Batalha, Cordoaria, vários arruamentos do centro histórico), aumento da oferta de estacionamento (Palácio da Justiça, Cordoaria-Leões-Carlos Alberto, Praça de D. João I), reorganização da rede viária (com abertura do Túnel de Ceuta) e requalificação de um importante conjunto de edifícios, com melhoria ou criação de

[230] A execução dos projetos conheceu grandes atrasos.

novos equipamentos culturais. Neste contexto, o destaque vai para a construção da Casa da Música e para a dinamização de uma importante oferta associada à criação e/ou requalificação da Casa da Animação, do Museu Soares dos Reis, do Teatro Carlos Alberto, do Centro Português da Fotografia, do Teatro Nacional São João e do Mosteiro São Bento da Vitória (com instalação da Orquestra do Porto).

Em paralelo decorreram também importantes processos de requalificação de dois espaços da cidade do Porto – Antas e Boavista – associados à organização portuguesa do Euro 2004 e à construção do Estádio do Dragão e modernização do Estádio do Bessa. Na área das Antas, a intervenção – enquadrada no Plano de Pormenor das Antas – envolveu um complexo processo de reestruturação fundiária e perequação compensatória de custos e benefícios, orientando-se para a criação de uma nova parcela urbana. Para além da construção de um moderno estádio de futebol (através de um promotor privado, neste caso o Futebol Clube do Porto) que teve um envolvimento de capitais públicos de cerca de16,5 milhões de euros, a Câmara Municipal do Porto aproveitou a oportunidade para encetar um processo de profunda transformação urbana, com reestruturação da rede viária e da oferta de estacionamento, envolvendo um investimento público de cerca de 122 milhões de euros (dados do Tribunal de Contas, 2005).

Em ligação com estes investimentos gerou-se uma forte dinâmica imobiliária, com construção de 3000 fogos (com capacidade para 10 mil habitantes), um centro comercial (Dolce Vita) com 40.000 m2 de área de venda, um hotel, um pavilhão multiusos, um equipamento de saúde, um equipamento de ensino, uma estação e interface de metro e valorização do parque urbano de São Roque. Na área da Boavista, a intervenção envolveu uma verba consideravelmente mais reduzida, mas ainda assim bastante importante na qualificação do espaço público e, sobretudo, melhoria do sistema viário, com capitais públicos de mais de 38 milhões de euros (dados do Tribunal de Contas, 2005).

Foram igualmente relevantes no contexto da intervenção de reabilitação e regeneração dos espaços urbanos do Grande Porto os efeitos da criação do Sistema de Metro Ligeiro. Obrigando à coordenação entre municípios da Área Metropolitana do Porto e destes com o Governo (com várias vicissitudes), o metro do Porto procurou responder a grande parte dos problemas de circulação e congestionamento do tráfego em algumas áreas urbanas centrais, desenhando para isso uma rede de linhas que promove a acessibilidade aos espaços centrais e a ligação entre vários municípios

(Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia).

No entanto, além do importante papel que desempenha na melhoria das condições de acessibilidade e mobilidade urbana, o processo de construção das linhas e infraestruturas do metro motivou a realização de grandes operações de beneficiação ou transformação do espaço público e da rede viária existente, na proximidade de estações e linhas. Com efeito, as obras para introdução do metro estiveram quase sempre associadas a uma intervenção de grande amplitude em arruamentos, passeios, áreas verdes, lugares de estacionamento e ciclovias, designadamente nas áreas centrais das cidades de Porto, Matosinhos, Maia e Vila Nova de Gaia, sendo que a área total de espaço público intervencionado é superior ao total da que na última década do século XX foi objeto de todo o conjunto de programas comunitários[231] (Pinho e Vilares, 2009).

2.2. Programas de financiamento nacional e comunitário

Sendo certo que a realização de grandes eventos à escala nacional e a concretização de projetos regionais permitiu impulsionar a reabilitação e qualificação de algumas áreas urbanas do Grande Porto, mobilizando importantes verbas, não é menos verdade que a aplicação de um conjunto de programas de financiamento nacional e comunitário nos primeiros anos do século XXI e a ação das SRUs, constituídas a partir de 2004, se revelaram de extrema importância para a regeneração e revitalização de muitos espaços urbanos.

É o caso do Modcom (Programa de Modernização do Comércio) que permitiu a realização de projetos urbanos centrados na modernização e revitalização da atividade comercial nos centros urbanos dos diferentes concelhos – ou dos instrumentos do IHRU (com destaque para o PER e o Prohabita). No entanto, pelos efeitos que produziram na reabilitação de espaços urbanos do Grande Porto, pela influência que tiveram na configuração de iniciativas posteriores e pela sua maior preocupação com a dimensão espacial e os efeitos de aprendizagem, merecem especial referência neste grupo os projetos que foram desenvolvidos no âmbito do URBAN II, Urbact, Polis e Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE).

[231] Registe-se a criação/beneficiação de cerca de 340 mil m^2 de arruamentos, 270 mil m2 de passeios, 200 mil m^2 de áreas verdes e mais de 2500 lugares de estacionamento, a que se somam grandes empreitadas integradas de qualificação do espaço público, entre as quais a mais conhecida – e também mais polémica – será a intervenção na Avenida dos Aliados no Porto.

URBAN II

No Grande Porto, o programa URBAN (no seu segundo ciclo de concretização) foi aplicado numa área problemática composta por vários núcleos habitacionais isolados, com o objetivo de promover um desenvolvimento urbano sustentável através da revitalização económica e social do espaço. A área de intervenção, abarcando parcelas dos municípios do Porto e de Gondomar caracterizava-se por uma forte concentração de "habitação social", com elevado número de espaços degradados, patologias e descontinuidades urbanísticas que se associavam a problemas de natureza social, designadamente altos índices de abandono e insucesso escolar, baixas qualificações, elevadas taxas de desemprego, tráfico e consumo de drogas e presença de minorias étnicas (DGDR, 2001).

Com base neste diagnóstico foi elaborado um ambicioso programa de ação, composto por 66 projetos, disponibilizando um volume financeiro de cerca de 16 milhões de euros (com comparticipação FEDER superior a 10 milhões de euros) que foi executado na sua plenitude. A intervenção combinou um conjunto de iniciativas de promoção da coesão do espaço urbano (arranjos urbanísticos indutores de urbanidade em Gondomar; qualificação da rede viária e "abertura à cidade" da parte mais setentrional da freguesia de Campanhã e qualificação dos conjuntos habitacionais de Triana, São João de Deus, Pio XII, Contumil e Carreiros), com a criação de várias plataformas de integração social (Mercado da Areosa; Centro Multivalências de Carreiros e Jardim de Infância de Triana), o desenvolvimento de projetos de inclusão social e profissional (clube de emprego e ações de formação e qualificação) e projetos sociais, culturais e desportivos.

A intervenção revelou-se bastante importante pelos feitos que produziu e dinâmicas que despoletou. Com efeito, o relatório de avaliação do Urban II (CCDRN, 2007) define o caso como um bom exemplo para uma política de cidade, designadamente por representar uma abordagem descentralizada, dialogada, participada, integrada e responsabilizadora dos diferentes atores envolvidos, capaz de promover o desenvolvimento social. Ainda assim, reconhece alguma ineficácia na dinamização económica dos espaços e no equilíbrio entre as dimensões urbanísticas e sociais, propondo que futuras abordagens pudessem ser mais integradoras.

Urbact

Com outra amplitude de intervenção e um conjunto de objetivos estratégicos diferentes – neste caso orientado para a realização de intercâmbios transnacionais entre cidades, com um enfoque prioritário no combate à concentração de problemas económicos e sociais nas aglomerações urbanas – também o Urbact conheceu importantes realizações, motivando a constituição de duas redes temáticas de transferência de informação, experiência e estudo de casos na Área Metropolitana do Porto: "Regeneração Física do Tecido Urbano em torno da Valorização do Património Cultural" (C.H.O.R.U.S.), envolvendo o Município de Vila do Conde e "Partenariado Público-Privado" (Partners for Action – Private Investment in Neighbourhood Regeneration), com participação do Município do Porto.

No caso do Porto, a parceria estabelecida permitiu ligar o município a Liverpool, Copenhaga, Lille, Bruxelas, Gera, Amesterdão; Chemnitz, Graz e Nottingham (todas elas com projetos do Programa URBAN). Realizaram-se vários seminários temáticos[232] que abordaram as diferentes questões relacionadas com o uso e o impacto das parcerias públicas e privadas, permitindo desenvolver novos métodos de reflexão territorial que envolveram também várias empresas municipais e a Universidade do Porto.

Embora deste programa (que contou com financiamento superior a 700 mil euros) não resulte qualquer tipo de efeito material, a verdade é que as conclusões finais apontam para um enriquecimento da política urbana do município através da adoção das parcerias público-privadas como instrumento central das políticas urbanas; da potenciação do efeito multiplicador dos projetos e ações empreendidas, designadamente através do efeito que o investimento público pode ter na alavancagem do investimento privado; e da valorização do estabelecimento de redes. Ainda assim, parece claro que a avaliação e listagem de resultados/orientações do programa valorizaram excessivamente os valores das parcerias público-privadas e a sua capacidade de resolver os problemas mais urgentes das sociedades e dos territórios urbanos. Assim, apesar da importância que o capital privado desempenha, as políticas públicas e as estratégias de intervenção sobre o território não podem ficar reféns dos grandes interesses do capital privado, devendo igualmente salvaguardar o interesse público, a participação e as necessidades das populações locais.

[232] O Porto acolheu em 2005 o Seminário "Parcerias Público-Privadas no âmbito da Regeneração Urbana".

POLIS

Outro dos programas com grande impacto no Grande Porto foi o programa POLIS, permitindo a implementação de projetos nos municípios de Gondomar, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia (entre 2000 e 2010) com um forte investimento no espaço público e valorização ambiental.

Em Gondomar, a intervenção foi desenvolvida com o objetivo de requalificar o espaço ribeirinho junto ao Douro (entre o Freixo e Atães), procurando designadamente melhorar o aproveitamento das condições naturais e paisagísticas e reforçar a mobilidade através da criação de um passeio e de uma ciclovia, num investimento global de cerca de 15 milhões de euros.

Apesar de a conclusão das ações ter ocorrido tardiamente face ao que era inicialmente projetado (o projeto só foi concluído na íntegra em 2010), registaram-se efeitos significativos na qualificação do espaço, designadamente através da limpeza das praias e das margens, valorização das linhas de água e dos corredores verdes; criação de um parque urbano junto da Ribeira de Gramido; reabilitação da Casa Branca (da Convenção de Gramido) e construção do Centro de Desportos Náuticos e do Centro de Educação Ambiental da Quinta do Passal.

Em Matosinhos a aplicação do programa consistiu num intervenção integrada de reordenamento e qualificação urbana da orla marítima através de um programa de ação que representou um volume de investimento de cerca de 20 milhões de euros. De acordo com dados da Parque Expo (sociedade gestora), foram criados/beneficiados 5300 m^2 de parque urbano e beneficiados 64000 m^2 de espaço público pavimentado, aumentando consideravelmente a oferta de parques de estacionamento e do número de espaços de comércio e habitação.

O programa teve importantes efeitos na reconversão e requalificação do espaço. Destacam-se a construção de um Centro de Monitorização e Interpretação Ambiental, a reabilitação e valorização de todo o espaço envolvente ao Monumento do Senhor do Padrão e a intervenção no Passeio Atlântico que liga a praia de Matosinhos à cidade do Porto. Apresentada como imagem de marca da aplicação do programa Polis[233] a beneficiação da avenida marginal de Matosinhos levou a uma profunda transformação do espaço e da sua organização, reforçando o espaço pedonal e ciclável, criando um parque de estacionamento subterrâneo e procurando conciliar a paisagem e a envolvente

[233] Foi a primeira obra a ficar concluída no âmbito do Programa Polis.

balnear com a socialização e apropriação do espaço público, de acordo com projeto de Eduardo Souto Moura.

No caso do Porto, os dois programas aprovados no âmbito do POLIS foram desenvolvidos em estreita ligação com os projetos da Sociedade Porto 2001, tendo promovido a requalificação da frente marítima e do centro histórico (na Ribeira) da cidade do Porto.

O programa de valorização da frente marítima estava orientado para a qualificação do espaço entre o Parque da Cidade e o Atlântico, sendo que a estratégia implementada foi apresentada desde o início como uma oportunidade para a criação de um novo espaço urbano de excelência que estabelecesse uma forte ligação de complementaridade entre o Atlântico e a cidade. No âmbito desta intervenção, teve lugar uma importante operação de transformação do espaço público, designadamente com requalificação da Praça Gonçalves Zarco e construção do viaduto na nova Avenida Marginal, criação do parque de estacionamento subterrâneo de 280 lugares e construção do "Edifício Transparente". A reconfiguração da Avenida Marginal ao Parque da Cidade promoveu a modelação do terreno, estabelecendo uma ligação direta entre a praia e o Parque da Cidade, com a requalificação do edifício da antiga subestação da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto para funções associadas ao turismo, ao lazer e ao apoio às atividades balneares.

Numa segunda fase, a possibilidade de alocar incentivos do Polis a verbas consagradas à Capital Europeia da Cultura viabilizou o alargamento da área de intervenção para Sul, com a intervenção a ocorrer também no espaço entre a Avenida Montevideu e a costa até ao molhe, elevando o valor de investimento para cerca de 25 milhões de euros. Desta intervenção resulta a criação de um novo caminho litoral, junto à praia, com adaptação do talude existente e reorganização dos espaços verdes.

O outro programa POLIS desenvolvido no Porto foi implementado no Centro Histórico do Porto, designadamente na Ribeira entre a Ponte D. Luís e o Largo do Terreiro no Cais da Estiva, com um projeto de Manuel Fernandes Sá (para a primeira fase, concluída em 2003). A intervenção apresentava como principais objetivos a valorização do ambiente e do espaço físico, com especial incidência em algumas intervenções localizadas na frente ribeirinha e em espaços públicos abertos. Neste sentido, a intervenção promoveu a qualificação da frente ribeirinha numa extensão de cerca de 7,5 km (considerando a extensão posterior, em duas fases distintas às áreas Largo do Infante – Massarelos e Massarelos – Passeio Alegre). Incidiu sobre vários

edifícios e elementos existentes na área, designadamente através da reconstrução das escadas das Padeiras, do arranjo urbanístico do Cais Praça da Ribeira e do Cais da Estiva, da valorização da Muralha Fernandina e da construção de um novo mercado.

Em Valongo, o espaço selecionado para a intervenção no âmbito do Programa POLIS pertence à freguesia de Ermesinde, envolvendo um investimento total de cerca de 10 milhões de euros para a requalificação do núcleo central da cidade. Da operação resultou a construção de um parque urbano no coração da cidade, a criação de duas praças (Praça da Estação e Praça da Cultura) em espaços anteriormente ocupados por edifícios degradados, beneficiação de alguns arruamentos com reforço do espaço e das condições para a circulação pedonal, recuperação e adaptação da Vila Beatriz a Biblioteca e Centro de Monitorização e Interpretação Ambiental e criação de um edifício de prestação de serviços à comunidade.

Por fim, em Vila Nova de Gaia a intervenção desenvolvida no âmbito do programa POLIS promoveu a requalificação urbana e ambiental da Ribeira de Gaia. Com um investimento global de cerca de 33 milhões de euros, o programa estendeu-se de 2001 a 2010, resultando na criação e qualificação de mais de 81000 m2 de espaço público, na valorização e criação de 160 mil m2 de parques urbanos, na criação de 3000 m2 de percursos cicláveis e na construção de uma área edificada de 3000 m2 com espaços de habitação, comércio e equipamentos (dados da Parque Expo [234]). Além destas realizações o programa permitiu também a elaboração de quatro planos de pormenor, instrumentos de gestão urbanística que vieram regular a ocupação e a estratégia de intervenção na frente ribeirinha do centro histórico, na Fraga, na Afurada e em São Paio/Canidelo.

MFEEE (EFTA)

Além do financiamento comunitário disponibilizado através do QREN, o Município do Porto – através da Agência para a Modernização do Porto[235] (APOR) – conseguiu captar um importante apoio do Programa Metropolis, através dos fundos comunitários do MFEEE (69% do valor total) para a concretização entre 2000 e 2003 de quatro

[234] Disponíveis em http://www.parqueexpo.pt/conteudo.aspx?caso=projeto&lang=pt&id_object=717&name=Polis-Vila-Nova-de-Gaia (Acedido em 30/07/2012)

[235] Sociedade presidida pela Câmara Municipal do Porto com participação de vários parceiros públicos e privados, funcionando como parceiro promotor de sinergias para uma melhor cooperação entre entidades públicas e privadas e para a dinamização da requalificação e modernização do tecido urbano, industrial e empresarial da cidade

intervenções de requalificação e reestruturação do tecido urbano com um investimento global de 60,5 milhões de euros. Os quatro projetos aprovados permitiram realizar intervenções na marginal entre Massarelos e o Passeio Alegre (Foz do Douro) e em três espaços da freguesia de Campanhã, designadamente Freixo, Cartes e Flores-Corujeira.

A operação na marginal do Douro entre Massarelos e o Passeio Alegre privilegiou a circulação de peões e ciclistas, bem como a qualificação de áreas verdes e espaços de fruição dos valores do rio Douro, tendo incluído também a qualificação de algumas ruas, a construção de uma nova ligação à parte alta da cidade e a separação da via de circulação dos elétricos.

Em Campanhã, a requalificação da Zona Cultural do Freixo envolveu a recuperação do Palácio do Freixo e de todo o espaço envolvente (de acordo com projeto de Fernando Távora), incluindo reperfilamento da EN 108, qualificação da marginal e construção de uma plataforma junto à foz do rio Torto. As intervenções em Flores-Corujeira (com criação da Alameda 25 de Abril e ponte sobre a Via de Cintura Interna) e de abertura da Alameda de Cartes configuraram uma ampla operação de reorganização da rede viária, melhorando a conectividade do lado oriental da cidade, em especial na articulação com a Via de Cintura Interna e o IC29 (ligação a Gondomar) e promovendo a qualificação de alguns espaços adjacentes às vias.

2.3. A ação da SRU Porto Vivo

Face à perceção de uma cidade antiga valorizada mas decadente, a necessidade de reabilitação em Portugal foi cada vez mais vista como uma prioridade (mesmo por comparação com a falta de qualidade do espaço público de muitas das "periferias"), o que motivou a introdução de novos procedimentos de intervenção que procuraram desenvolver modelos inovadores de planeamento, gestão e intervenção no território. Neste contexto, o enquadramento dado pela legislação de 2004 permitiu a aposta em práticas empresariais e no envolvimento do setor privado, caminho que levou à constituição de sociedades de reabilitação urbana, por oposição ao que era visto como o excesso da presença do Estado e da sua incapacidade financeira.

Foi neste contexto que teve lugar a constituição da sociedade de reabilitação urbana (SRU) do Porto (chamada de "Porto Vivo"), a qual veio a ter um papel decisivo para impulsionar as dinâmicas e os processos de intervenção urbana, designadamente sobre o centro histórico. A SRU Porto Vivo (tal como viria a acontecer em Gaia em 2007) foi constituída para gerir o processo de reabilitação urbana (elaborando a estratégia de

intervenção e atuando como mediador entre proprietários, investidores e habitantes), no quadro de uma opção de reposicionamento da área mais antiga (incluindo a chamada "Baixa") como espaço de atração, não só para novos residentes como para investidores (além de espaço de qualidade para os que a habitam), procurando responder à necessidade de combater o esvaziamento populacional e económico e os problemas de desmembramento do tecido social, degradação física e insegurança que lhe estão associados.

A Porto Vivo[236] é uma empresa de capitais públicos do Estado (IHRU) e da Câmara Municipal do Porto, constituída em 2004 com o objetivo de operacionalizar os processos de reabilitação e revitalização urbana, identificados no Programa do XVII Governo Constitucional como uma das três áreas de intervenção prioritárias para a melhoria da qualidade de vida. Nesta fase, a Porto Vivo produziu um "*Masterplan* para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto" (2005) e vários documentos estratégicos para diversas unidades de intervenção consideradas prioritárias.

O *masterplan* definiu como centrais para a intervenção os princípios da sustentabilidade, identidade, criatividade e integração, construindo com base nesses valores uma estratégia que assentava em vetores como a re-habitação, o desenvolvimento e promoção do negócio, a revitalização do comércio, a dinamização do turismo, cultura e lazer, a qualificação do domínio público e a implementação de um conjunto de ações estratégicas, onde se incluíam projetos para a frente ribeirinha, a Avenida da Ponte, a linha de elétrico do centro histórico, o Mercado do Bolhão e o Parque da Inovação. Para a execução destas medidas, foi definida uma forte aposta na constituição de parcerias, de cariz público e/ou privado e a constituição da figura do gestor de área urbana.

Em relação aos estudos estratégicos para cada unidade de intervenção (quarteirão), registam-se neste período importantes avanços, designadamente através da delimitação das unidades de intervenção, a produção de Planos Base de Documentos Estratégicos

[236] É importante lembrar os antecedentes da SRU do Porto, nomeadamente o Comissariado para a Reconversão Urbana da Área de Ribeira Barredo (CRUARB – 1974) e a Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (FDZHP – 1990). Apesar da participação e das abordagens multiescalares não estarem presentes, estes dois organismos foram importantes na transformação do território: o primeiro com um importante papel na inventariação de ameaças e potencialidades do centro histórico e com o desenvolvimento de iniciativas de requalificação urbana; a segunda com atividades direcionadas para os mais desfavorecidos, em especial jovens, idosos, desempregados e pessoas com poucos recursos económicos. Ainda assim convém notar que a Porto Vivo é uma criação nova que não evoluiu de nenhuma das estruturas anteriores.

(PBDE)[237], o lançamento dos processos de discussão pública[238] e a aprovação dos primeiros Documentos Estratégicos (DE), materializando a transferência de poderes urbanísticos para as SRUs que desencadeiam a negociação de contratos de reabilitação.

3. Dinâmicas, processos e projetos de reabilitação e regeneração urbana no quarto quadro comunitário de apoio

Os últimos anos são marcados, em Portugal como na generalidade dos países europeus, por uma conjuntura económica desfavorável que se manifestou em diferentes áreas – desde o quotidiano dos cidadãos à vitalidade das empresas –, tendo também contribuído para acentuar as dificuldades de investimento e intervenção sobre o território que muitas instituições públicas, em especial à escala local, já sentiam.

No entanto, é também nesta fase que é lançado em Portugal o quarto quadro comunitário de apoio para o período 2007-2013, assumindo como uma das prioridades a qualificação do sistema urbano nacional e lançando vários programas de apoio no âmbito da política de cidades Polis XXI.

É neste contexto que a maioria dos municípios desenha a sua estratégia de intervenção para as áreas urbanas, na resposta às solicitações dos programas e medindo os prós e contras de um financiamento comunitário, considerando a dificuldade de assegurar o cumprimento dos restantes 20/30%. As soluções adotadas são diversas e revelam estratégias políticas e formas muito particulares de gerir o território.

3.1. Estratégias e realizações do Município do Porto

O município do Porto manteve a aposta na preservação e qualificação do seu centro histórico, classificado como Património da Humanidade, desenvolvendo para o efeito um Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial (publicado em 2008). Este plano parte de uma importante e rigorosa análise do contexto, para a definição de um plano de ação que estabelece o turismo, o rio Douro e as indústrias criativas como eixos temáticos prioritários, associando-lhes a necessidade de uma aposta transversal no envolvimento da população e na proteção, preservação, restauro e valorização do património.

[237] Entretanto extintos pelo Decreto-Lei 308/09.
[238] A participação foi reduzida e muitas vezes limitou-se a proprietários e inquilinos.

Neste período, a Câmara Municipal e a Porto Vivo envolveram-se em seis candidaturas às Parcerias de Regeneração Urbana (PRU), quatro como líder e duas como entidade parceira, e uma às Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU), avançaram com a reabilitação de vários quarteirões com documento estratégico aprovado, concluíram o processo de delimitação da primeira Área de Reabilitação Urbana (ARU Centro Histórico do Porto) e construíram uma dinâmica de forte articulação com o setor privado, tendo em vista assegurar a multiplicação do investimento.

Das várias candidaturas apresentadas, o Porto regista uma elevada taxa de aprovação: no âmbito das PRU foram aprovados os quatro programas de ação apresentados enquanto promotor (Morro da Sé, Mouzinho Flores, Lagarteiro[239], Parque Ocidental[240]), e não aprovadas as duas candidaturas realizadas em parceria com outros municípios (para intervenção na Areosa e na Ranha); no âmbito das AIDU foi aprovado o projeto 1ª Avenida-Aliados.

Complementarmente, observa-se uma forte dinâmica de atuação da SRU Porto Vivo, seja na dinamização de projetos como o programa Viv'a Baixa (destinado a operações de reabilitação física de prédios e fogos implantados na Zona de Intervenção Prioritária) seja na gestão de um conjunto de incentivos fiscais (IMI, IVA, IMT, IRS, IRC), fundos e sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional (FIIAH e SIIAH), incentivos municipais (taxas de ocupação do domínio público, publicidade, licenciamento) e apoios financeiros (no âmbito dos programas do IHRU e de protocolos com instituições bancárias).

O papel da Porto Vivo no centro histórico do Porto é particularmente importante, alicerçando-se num conjunto de objetivos estratégicos e projetos âncora onde se enquadram, além das PRU e da 1ª Avenida, a Loja da Reabilitação Urbana, a monitorização do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património da Humanidade, a produção da ORU para a ARU do Centro Histórico do Porto (recentemente aprovada) e a criação de seis novas ARUs.

3.2. Estratégias e realizações do Município de Vila Nova de Gaia

O caso de Vila Nova de Gaia é semelhante ao do Porto, na medida em que traduz uma grande dinâmica de intervenção na reabilitação e regeneração dos espaços urbanos,

[239] Trata-se de um programa de ação complementar à intervenção em curso no âmbito da IBC.
[240] O Município do Porto acabou por desistir da execução deste projeto.

em muito proporcionada pela capacidade de investimento e negociação do município, pela criação da SRU CidadeGaia e pelo desenvolvimento e aprovação, no âmbito das PRU, de quatro programas de ação, disponibilizando um volume considerável de investimento para intervenção no centro histórico e na urbanização de Vila D'Este.

A CidadeGaia, contrariamente à SRU do Porto, é uma entidade empresarial de capitais exclusivamente municipais constituída tendo por objeto "o desenvolvimento local mediante implementação, direta ou indireta, de reabilitação e revalorização urbanística" (portal eletrónico da CidadeGaia[241]). A estratégia definida é idêntica à da Porto Vivo, apostando na valorização da habitação, na qualificação do espaço público, na dinamização do comércio e atividades económicas e de negócios, assim como na promoção do turismo e do lazer, de forma a revitalizar o centro enquanto espaço de sociabilidade, residência e atividade económica.

No entanto, em Gaia a aposta passou essencialmente pela captação de investimento privado e pelo envolvimento em parcerias público-privadas no âmbito de projetos de grande dimensão, por norma associados à promoção turística da frente ribeirinha do município ou à intervenção no domínio da habitação social (com participação do IHRU e da GaiaSocial), com a realização de pequenas obras de beneficiação em vários empreendimentos[242].

Apesar da influência da sua ação, a CidadeGaia (tal como a GaiaSocial) viria a ser extinta no início de 2011[243], incorporando todos os seus projetos, atribuições e responsabilidades na Gaiurb. Ao longo do seu período de vida, além da conceção dos programas de ação para a requalificação do centro histórico de Gaia, a SRU foi responsável pelos grandes projetos de planeamento na área mais antiga da cidade, não tendo executado empreitadas ou outro tipo de intervenção física. A sua atuação concentrou-se na aquisição de imóveis e na gestão de incentivos à reabilitação urbana, designadamente apoios financeiros (em especial o SOLARH), benefícios fiscais (por exemplo no IVA e IMI) e taxas e licenças municipais (nomeadamente com uma redução da taxa de compensação urbanística em 50% para operações urbanísticas de loteamento ou com impacto semelhante a loteamento inseridas na ACRRU).

[241] http://www.cidadegaia-sru.pt

[242] D. Armindo Lopes Coelho no Olival; Tabosa, em Pedroso; D. António Ferreira Gomes, em Serzedo; Ruy de Carvalho, em Vilar Paraíso; e General Ramalho Eanes, em Valadares

[243] A 3 de Janeiro de 2011, na sequência de processo de fusão por incorporação, ocorreu a transferência global do património das sociedades incorporadas, GaiaSocial - Entidade Empresarial Municipal de Habitação, EEM e CidadeGaia, SRU - Sociedade de reabilitação Urbana, EEM para sociedade incorporante GAIURB, EEM, a qual se passou a designar por Gaiurb - Urbanismo e Habitação, EEM.

Com base nestes pressupostos, a CidadeGaia, tal como a Porto Vivo, constituiu-se como uma importante ferramenta para a concretização de três objetivos das administrações públicas locais, designadamente o desenvolvimento de parcerias público-privadas, a introdução de benefícios e incentivos fiscais e a promoção do rejuvenescimento e reabilitação das áreas centrais.

3.3. Estratégias e realizações do Município de Matosinhos

No caso de Matosinhos – município que não tem qualquer sociedade de reabilitação urbana constituída –, os últimos anos testemunham também o desenvolvimento de vários esforços no sentido de promover a qualificação e regeneração do território urbano, merecendo referência o trabalho prospetivo e de reflexão que esteve na base da construção de um projeto urbano para a "quadra marítima" (parte NW da freguesia de Matosinhos), envolvendo a Universidade e vários atores locais, o qual acabou por ser abandonado numa primeira fase e reatado/submetido a avaliação no âmbito das PRU, não merecendo aprovação; a intervenção de beneficiação e valorização do tecido urbano do Padrão da Légua; e os estudos de uma intervenção de regeneração do centro urbano na "Quadra Atlântica" (Leça da Palmeira), que também não saiu, ainda, do papel.

Neste período desenvolvem-se outras iniciativas importantes, ainda que circunscritas a alguns edifícios ou quarteirões específicos. Estas iniciativas surgem geralmente associadas a projetos privados – onde se destaca a intervenção de beneficiação do quarteirão do "Matadouro" em parceria com o grupo Impresa, dotando o espaço de um edifício moderno que acolhe desde 2011 as instalações de vários órgãos de comunicação social do grupo, com natural destaque para a estação de televisão SIC –, a intervenções públicas consideradas estratégicas – com destaque para as várias iniciativas ligadas à restauração, à criação de esplanadas no espaço público durante o verão e para os sucessivos estudos/intervenções em Brito Capelo, a última das quais no âmbito de uma parceria com a ESAD para a localização de várias empresas na área do *design* –, ou ainda a oportunidades de financiamento no âmbito de incentivos nacionais ou comunitários[244]. No entanto, apenas um projeto urbano foi aprovado pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional do Norte ON2 no âmbito das PRU – "Marginal

[244] Ainda que grande parte do investimento tenha sido canalizada para a construção de centros escolares, para a construção de parques de estacionamento e para várias intervenções de requalificação e valorização da orla costeira.

Atlântica" – sendo aqui que se concentra grande parte do investimento atual em regeneração urbana, nomeadamente na faixa litoral das freguesias de Lavra e Perafita.

3.4. Estratégias e realizações nos municípios de Gondomar, Maia e Valongo

Os restantes municípios considerados no "Grande Porto" (aglomeração de 1,2 milhão de habitantes com cerca de 28km de extensão média N-S e 25km E-W) apresentam uma dinâmica claramente inferior de intervenção em áreas urbanas. Gondomar chegou a ter aprovado um programa de ação para a "Revitalização do Núcleo Histórico de Atães / Marecos" no âmbito das PRU, mas a situação financeira do município acabou por motivar o abandono do projeto. Em consequência, os últimos anos são marcados por pequenas intervenções, associadas à conclusão de algumas obras integradas no programa POLIS, à qualificação de espaços no âmbito da criação da linha laranja do metro do Porto (freguesias de Rio Tinto, Baguim e Fânzeres) e a pequenas correções na marginal (EN 108), no âmbito do projeto "Futuro Sustentável".

Na Maia, a estratégia global de intervenção no centro urbano foi desenhada pelo Plano de Pormenor do Novo Centro Direcional da Maia e materializada através do projeto "Parque Maior". O Parque Maior é um projeto que foi apresentado em 2007 como a maior obra do século XXI, esperando a Câmara Municipal que fosse capaz de posicionar a Maia como "líder no âmbito metropolitano e regional" (portal eletrónico da Parque Maior[245]) através de um investimento de cerca de 250 milhões de euros num horizonte de 15-20 anos. O projeto inclui um conjunto de operações que visam o desenvolvimento de um grande parque gerador de valores de centralidade, incorporando a regeneração de um tecido urbano com mais de 273000 m^2 (onde se incluem espaços como o Bairro do Sobreiro, a Quinta da Lage e o complexo desportivo) e reforçando a oferta de espaços públicos, equipamentos e habitação de qualidade.

A oportunidade criada pelas PRU motivou o desenvolvimento de um programa de ação para a regeneração urbana do Bairro do Sobreiro no valor de 4,5 milhões de euros – incluindo um conjunto de operações que contemplavam a intervenção no espaço público e nos arruamentos, a criação de um parque verde, a instalação de equipamentos e a dinamização de ações de apoio ao comércio e aos residentes – que no entanto não viria a ser aprovado.

[245] http://maiamaiscidade.com/conteudo.html (acedido em 30/07/2012).

Para garantir a execução do projeto o município da Maia montou uma parceria público-privada que apelidou de "exemplo da eficácia na cooperação entre a administração pública e o setor privado" (portal eletrónico da Parque Maior[246]), com criação da Parque Maior, Sociedade de Reabilitação da Maia S.A., constituída em Outubro de 2007 e reunindo a Câmara Municipal, a Espaço Municipal (com uma participação de 25 por cento cada) e a *holding* espanhola Miguel Rico e Associados (com 50 por cento do capital social).

No entanto, a empresa espanhola viu-se envolvida numa grave crise financeira e em Fevereiro de 2009 a parceria público-privada viria a ser extinta por acordo entre todas as partes. O projeto não foi abandonado, mas o ritmo de execução, o horizonte temporal e o início das operações foram revistos, com o investimento a ser concentrado na reabilitação de alguns empreendimentos de habitação social do concelho – designadamente através da apresentação de várias candidaturas ao Prohabita e ao PER – pretendendo-se até final de 2013 investir 72,8 milhões de euros na qualificação dos edifícios de habitação social do município e na construção de novas habitações.

Em Valongo a conjuntura é marcada por uma grave crise política e financeira em que o município mergulhou nos últimos anos. A governação camarária (sem maioria do partido que lidera executivo e com uma recente demissão do Presidente em Maio de 2012) tem sido marcada pela progressiva redução da sua capacidade de intervenção em muitos domínios[247], apesar da experiência anterior na aplicação com sucesso do programa POLIS em Ermesinde e do desenvolvimento de várias iniciativas de aproximação, capacitação e qualificação dos cidadãos, premiadas internacionalmente.

Neste contexto, não foi submetida nenhuma candidatura às PRU e alguns dos projetos da estratégia municipal de reabilitação e requalificação de espaços e equipamentos públicos foram abandonados ou colocados em lista de espera, a exemplo da requalificação urbana do Mercado de Ermesinde e da área envolvente, alvo de um concurso de ideias e de elaboração do projeto de execução. Assim, nos últimos anos são muito poucas as intervenções urbanas de fundo, merecendo destaque apenas a intervenção na Fonte da Senhora em Valongo e a reabilitação do empreendimento de habitação social das Saibreiras.

A primeira resulta de um protocolo entre a autarquia e uma empresa privada (Squares Asset Management), prevendo o licenciamento de um conjunto de edifícios

[246] http://maiamaiscidade.com/conteudo.html (acedido em 30/07/2012).
[247] A título de exemplo refira-se que o orçamento de 2012 ainda não foi aprovado.

inacabados[248] e a construção de um hospital privado, uma unidade hoteleira e uma residência assistida para idosos, através de um investimento global de cerca de 15 milhões de euros que está próximo da conclusão. A reabilitação do Bairro das Saibreiras, em Ermesinde, foi concluída em 2010, tendo envolvido um investimento 1.684.733,27€ (comparticipado em 45,52% pelo IHRU) na qualificação das condições de conforto dos edifícios (coberturas, isolamento térmico e colocação de estores) e na pavimentação de passeios, arruamentos e parques de estacionamento.

Da apresentação feita resulta a constatação de um contexto em que a qualificação do sistema urbano e a intervenção de reabilitação e regeneração dos espaços mais problemáticos é assumida como prioridade por todos os municípios, uma vez que concorre decisivamente para a competitividade, coesão e sustentabilidade dos territórios. No entanto, fatores de índole diversa concorrem para que a intervenção urbana conheça diferentes ritmos e intensidades, sendo evidente que a capacidade de intervenção dos municípios do Porto e Vila Nova de Gaia é claramente superior aos restantes e que Matosinhos se situa numa posição intermédia, o que leva a considerar estes três no ponto seguinte, em que se adota uma tipologia marcada por três grandes tipos de intervenção urbana: em centro histórico; em unidades de habitação social e em frente de mar. Será, pois, com base nesta estrutura que se irá fazer a análise das intervenções urbanas mais importantes realizadas desde 2007, designadamente as que acontecem no âmbito do Polis XXI e da atuação das SRU.

4. Regeneração urbana, governança e intervenções no centro histórico

Tal como nos diz Fernandes (2011) o conceito de centro (histórico) sofreu uma importante transformação ao longo das últimas décadas, uma vez que contrariamente às lógicas funcionalistas de cidade monocêntrica, hoje se aceita a complexidade dos espaços urbanos e as lógicas espaciais diversificadas de organização de espaços policêntricos e polinucleados.

[248] Como em muitos espaços de Valongo, a Urbanização Fonte da Senhora incorporava um conjunto de edifícios abandonados a meio da construção e que se encontravam em estado de insalubridade há mais de 10 anos. Neste caso eram edifícios destinados a habitação mas que não foram concluídos por virtude de dificuldades financeiras da empresa construtora e da ausência de licenciamento camarário, o que levou a que a posse passasse para uma entidade bancária.

Esta evolução conceptual está associada a diferentes formas de fazer e pensar política urbana para as áreas mais antigas, bem evidentes no percurso da generalidade das cidades portuguesas ao longo da segunda metade do século passado. Fernandes (2011) acrescenta que as principais linhas deste percurso configuram a progressiva passagem de uma corrente "destruidora" (na sequência de acontecimentos como a Segunda Guerra Mundial, motivando a demolição de edifícios para instalação de novos equipamentos) para uma abordagem integrada e de base territorial aos espaços urbanos, passando por fases de aposta na renovação e valorização do histórico ou no valor económico da "turistificação" dos espaços.

Nesta linha de ideias, no contexto português atual, os espaços urbanos históricos ou antigos constituem-se como elementos centrais no âmbito da política urbana, motivando o desenvolvimento de estratégias de intervenção integrada e de modelos de gestão inovadores que permitam dar uma resposta eficaz aos vários problemas que apresentam. Esta realidade é bem evidente nos municípios do Porto e Vila Nova de Gaia, onde um conjunto de iniciativas – associadas às PRU e outros programas de financiamento comunitário, à atuação das SRUs, a mecanismos de engenharia financeira e a uma forte dinâmica de investimento privado – tem vindo a empreender uma profunda transformação.

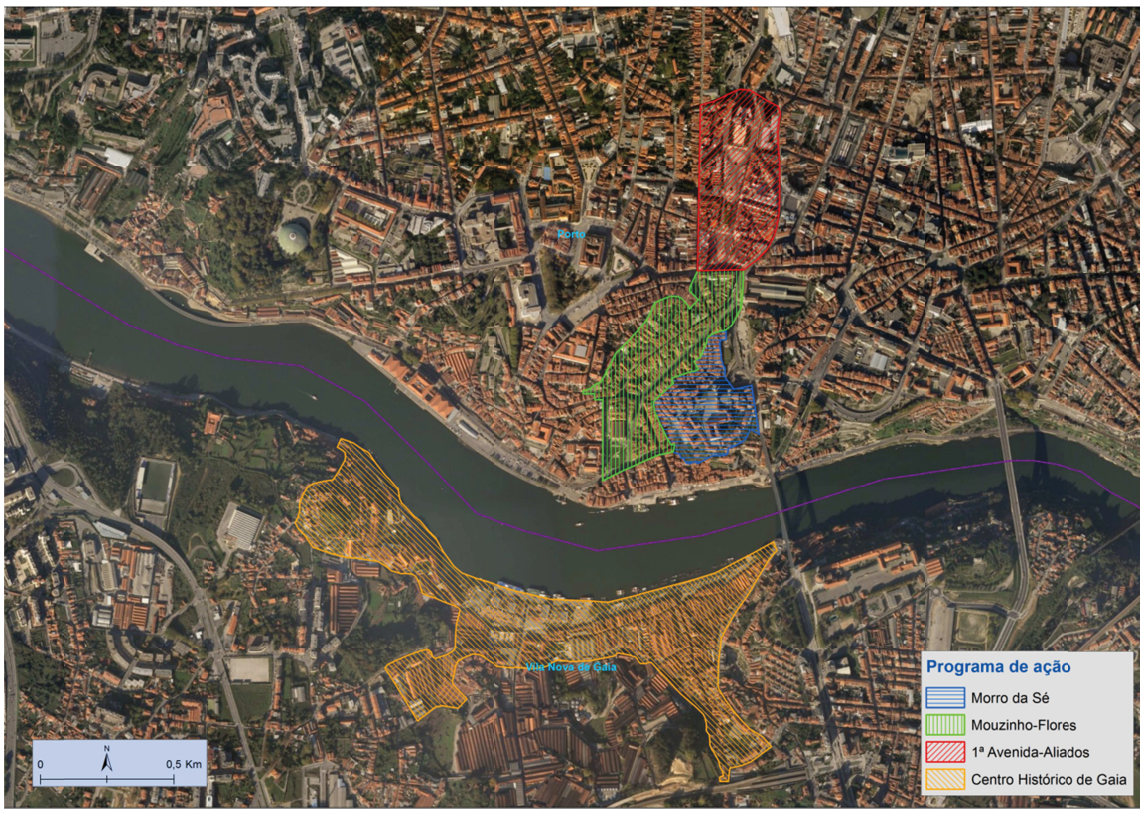


Figura 22 – Programas de ação de intervenção no centro histórico no âmbito da POLIS XXI

Mais do que uma descrição das ações implementadas ou em curso, apresentam-se de seguida algumas reflexões a propósito da forma e natureza processual dos programas, tendo subjacente a análise dos temas da governança e da regeneração urbana e a forma como estes se articulam no processo de reestruturação e reorganização do espaço urbano, considerando as intervenções em curso no Morro da Sé, eixo Mouzinho-Flores, Aliados e centro histórico de Vila Nova de Gaia (figura 22).

4.1. Reabilitação Urbana do Morro da Sé

O projeto de reabilitação Urbana do Morro da Sé procura dar resposta aos graves indicadores de degradação física, social e económica evidenciados por um conjunto edificado de elevado valor patrimonial, onde apenas 4% da área construída foi considerada como em bom estado de conservação e onde permanece uma população maioritariamente envelhecida, com poucas qualificações e taxas elevadas de desemprego e abandono escolar (Programa de Reabilitação do Morro da Sé – documento de candidatura).

ı, onde ara a le

Procurando configurar-se como a primeira fase/experiência de intervenção sistemática sobre o Centro Histórico do Porto classificado pela UNESCO como património da humanidade desde 1996, a estratégia da intervenção alicerça-se em várias componentes centrais, onde se destaca a construção de um "Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do Morro da Sé", submetido e aprovado no âmbito das PRU; a execução de um "Programa de Realojamento Definitivo" e a realização de um conjunto alargado de acordos de reabilitação com proprietários e investidores privados.

Neste contexto, o "Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do Morro da Sé", apresentou-se como instrumento de qualificação e revitalização de um espaço caracterizado por grandes carências habitacionais, condições sociais deficitárias e escassez de atividades económicas e culturais, mas também por um elevado conjunto de valores patrimoniais que, segundo o diagnóstico, apresentam um elevado potencial para

se transformarem em espaços de residência, animação urbana e procura turística (Programa de Reabilitação do Morro da Sé – documento de candidatura).

O Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé envolve um investimento total de 16,5 milhões de euros (com 8 milhões de euros de financiamento comunitário a fundo perdido, através do instrumento PRU) e estrutura-se através de 12 operações (quadro 32), sob coordenação da SRU Porto Vivo.

O1 – Criação de uma Residência de Estudantes;
O2 – Criação de uma Unidade de Alojamento Turístico;
O3 – Ampliação do Lar de 3ª Idade;
O4 – Valorização da Imagem e da Eficiência Energética do Edificado;
O5 – Qualificação do Espaço Público;
O6 – Criação do Gabinete de Apoio aos Proprietários;
O7 – Instalação e Operacionalização da Gestão de Área Urbana (GAU);
O8 – Implementação do Projeto de Empreendedorismo;
O9 – Promoção das Histórias de Autoestima/Oficinas;
O10 – Realização de um Documentário;
O11 – Instalação da Estrutura de Apoio Técnico;
O12 – Realização de um Plano de Comunicação.

Quadro 32 – Operações do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé

Complementarmente, estão em curso ações de qualificação urbanística, essencialmente com intervenção na habitação, representando um investimento público de cerca de 8 milhões de euros (suportado pelo contrato de financiamento com o IHRU/BEI) e privado na ordem dos 15 milhões de euros, o que eleva o valor global de investimento na reabilitação e regeneração urbana do Morro da Sé para quase 40 milhões de euros.

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

A análise das doze operações que integram o Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé pode ser feita segundo diferentes parâmetros, o que conduz a resultados muito díspares. A primeira análise da natureza das diferentes ações projetadas para o Morro da Sé é feita com base no enquadramento e classificação oficial dada pelos regulamentos das PRU (quadro 33), os quais classificam as medidas em diferentes tipos, designadamente: qualificação do espaço público e do ambiente urbano;

desenvolvimento económico; desenvolvimento social; desenvolvimento cultural; e animação e gestão da parceria local para a regeneração urbana.

Tipo de ação	Qualificação do espaço público e do ambiente urbano	Desenvolvimento económico	Desenvolvimento social	Desenvolvimento cultural	Animação e gestão da parceria local	Ações transversais a todos os domínios
N.º de ações	3	3	2	1	2	1
Investimento (%)	24,27%	66,72%	6,37%	0,08%	1,86%	0,70%

Quadro 33 – Ações do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé, segundo o regulamento das PRU

Através desta abordagem, verificamos que existe uma forte aposta na promoção do desenvolvimento económico e na valorização dos espaços públicos – que concentram metade das ações e cerca de 91% do volume de investimento global – sendo especialmente evidente a reduzida expressão das ações de natureza social. A análise das diferentes operações permite-nos ainda verificar que a estratégia definida para promover o desenvolvimento económico está associada essencialmente à realização de duas grandes empreitadas infraestruturais (no âmbito de consórcios público-privados e com concentração do direito de exploração por 50 anos num consórcio de apenas três entidades privadas), sendo a intervenção social e o apoio aos empresários locais ou de pequena e média dimensão claramente inferior.

Dimensão	Arquitetural/Físico (intervenções no espaço público, no edificado e no ambiente urbano)	Económico (ações de apoio direto ao tecido e aos agentes económicos locais)	Social (operações de apoio aos residentes, grupos desfavorecidos e de reforço da identidade/cultura)	Outras (operações transversais ou de gestão e animação da parceria local)
N.º de ações	6	1	2	3
Investimento (%)	96,76%	0,55%	0,13%	2,56%

Quadro 34 – Tipologia de ações do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé, segundo as dimensões da regeneração urbana

Se considerarmos os três pilares da regeneração urbana (quadro 34) verifica-se uma clara aposta na intervenção física e arquitetural, congregando 96,76% do investimento total na qualificação do espaço público (designadamente na intervenção sobre arruamentos e fachada dos edifícios), qualificação energética do parque habitacional e

empreitadas de reabilitação/reconstrução de edifícios que servirão de instalação a novas atividades económicas (hotel e residência para estudantes) ou permitirão a melhoria da prestação de serviços sociais existentes (lar de 3ª idade), mas que não traduzem um investimento direto (sobretudo no caso do hotel e da residência de estudantes) sobre os atores locais.

No que se refere às intervenções em curso nos nove quarteirões que integram a área de intervenção prioritária do Morro da Sé – Seminário, Pelames, Souto, Viela do Anjo, Bainharia, S. Sebastião, D. Hugo, Sé e Aliados – verifica-se que todas as ações dizem respeito a projetos de reabilitação e qualificação do edificado, para melhorar as condições de segurança e conforto para a instalação de estabelecimentos comerciais no rés-do-chão e residência nos pisos superiores.

No âmbito do Programa de Realojamento (figura 24), desenvolvem-se nesta área 14 operações de intervenção física de reabilitação do edificado, direcionadas ao arrendamento de cariz social para as famílias locais, libertando as habitações em que se encontram atualmente para processos de reabilitação ou construção de equipamentos. Estas operações incidem num total de 29 edifícios, devendo gerar 71 novos fogos de habitação e 19 espaços comerciais.

m
as

Da combinação destas abordagens resulta a constatação do predomínio de uma estratégia de reabilitação urbana (como o nome do projeto indica) onde o peso da qualificação urbanística e da intervenção física e infraestrutural é claramente dominante e as preocupações sociais (que escapam à natureza legal das funções da SRU Porto Vivo, coordenadora do programa mas são parte essencial das obrigações da Câmara Municipal do Porto, promotora do programa de ação de regeneração urbana) parecem negligenciadas, resumindo-se à dinamização de algumas ações junto da população local (histórias de autoestima[249] e oficinas[250]) e à intervenção infraestrutural de ampliação do

[249] Realização de uma série de sessões de contos inéditos e de tradição oral sobre autoestima, motivação, e desenvolvimento pessoal e interpessoal, interpretadas por um ator junto da população local, procurando reforçar as suas competências.

[250] Trabalho direto com a população e instituições locais, no sentido de identificar um conjunto de histórias e pessoas da área, que deverão numa fase subsequente ser trabalhadas em conjunto com

lar da 3ª idade, esquecendo a necessidade de combater alguns dos problemas sociais (criminalidade, consumo de droga, envelhecimento da população) que persistem na Sé.

Apesar da forte adesão dos empresários/residentes locais ao projeto de apoio ao empreendedorismo (nos primeiros 15 meses foram realizadas 47 sessões de informação/formação, apoiadas 7 empresas e criados 24 novos postos de trabalho através do Gabinete de Apoio ao Empreendedorismo), também a aposta no desenvolvimento económico parece insuficiente, sobretudo porque o impacto da criação de dois novos equipamentos é ainda uma incógnita (são os dois projetos mais atrasados e que se encontram ainda numa fase inicial).

Em suma, verifica-se um domínio da reabilitação sobre a regeneração urbana – reforçado por um investimento complementar de 23 milhões de euros em habitação – que permitirá melhor a imagem urbana, a qualidade do espaço público e as condições de habitabilidade no Morro da Sé, procurando dinamizar o tecido económico através de dois projetos chave, mas que não define os mecanismos que irão assegurar a coesão social e uma mistura adequada entre diferentes grupos ou entre os habitantes atuais e os residentes que se procura atrair (de classe média alta). Apesar disso, parece evidente que o projeto de Gestão de Área Urbana (GAU), já em funcionamento, poderá ser muito importante para o sucesso da transformação em curso, sobretudo se conseguir articular-se com os interesses imobiliários que investem nesta área e responder com sucesso aos objetivos que se propõe: uma gestão feita em cooperação com as instituições e população local que dê uma resposta pronta e eficaz a questões essenciais ao dia-a-dia, como segurança, limpeza e anomalias no espaço público, assim como às necessidades de apoio dos empresários e investidores locais.

O processo de seleção e a construção do programa de ação

O processo de seleção das operações e de construção do programa de ação para o Morro da Sé – incluindo as ações em curso no âmbito das PRU, do Programa de Realojamento Definitivo e dos Acordos de Reabilitação – resulta essencialmente do aproveitamento do planeamento feito para os diferentes quarteirões desde a constituição da SRU Porto Vivo em 2004 e da abertura de concursos para seleção de parceiros privados para as grandes empreitadas.

elementos da população local em formato de workshop e oficinas de contadores de histórias. Deste trabalho resultou já uma publicação elaborada em forte proximidade com os residentes, dando conta da forma como vivem e sentem a reabilitação do Morro da Sé.

Em relação ao primeiro aspeto, foram fundamentais o Masterplan para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto (apresentado em 2005), os documentos estratégicos (DE) aprovados para alguns quarteirões (em 2007 e 2008) e o Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial (aprovado em 2008).

No âmbito do *Masterplan*, documento amplamente debatido com a sociedade civil, lançam-se as bases de uma estratégia integrada de intervenção – que o Plano de Gestão viria a consolidar – que pretende contrariar as tendências de degradação física, social e económica do território, definindo seis Áreas de Intervenção Prioritárias (AIP).

Os DE eram de realização obrigatória até 2009[251] e consistiam na elaboração, pela SRU em colaboração com os proprietários e inquilinos de cada quarteirão (com sessões de esclarecimento e discussão pública), de programas detalhados que incluíam a identificação dos edifícios a reabilitar, a sua caracterização em termos de segurança, saúde e estética, as bases e opções estratégicas da reabilitação, a justificação das opções de acordo com os diferentes interesses públicos e a inventariação de possíveis investidores ou parceiros.

Depois de definidos os limites da unidade de intervenção, foi elaborado um Projeto Base, o qual foi sujeito a um processo de consulta e discussão pública, no qual todos os interessados podiam sugerir alterações ou mesmo uma proposta alternativa. Só depois de concluído este processo se avançou para a produção e aprovação do documento estratégico e para a assinatura de Acordos de Reabilitação que privilegiavam, de acordo com o Decreto-lei 104/2004, a reabilitação urbana conduzida por privados.

Compreensivelmente, a construção das PRU para o Morro da Sé pode responder facilmente às obrigações concursais de construção partilhada das propostas, uma vez que a generalidade dos projetos resultava de processos estratégicos e participados (ainda que, de acordo com os técnicos entrevistados a adesão dos proprietários no âmbito dos DE tenha sido muito reduzida em alguns casos) em que se tinham definido como essenciais para a área do Morro da Sé iniciativas como a construção de uma residência de estudantes (DE do Quarteirão da Bainharia), uma unidade de alojamento turístico (DE do Quarteirão de Pelames) e a ampliação do lar da 3ª idade (projeto antigo da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto – FDZHP, então em processo de extinção).

[251] As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 307/2009 revogaram as unidades de intervenção e os DE, introduzindo a figura das Áreas de Reabilitação Urbana.

Um dos grandes desafios na concretização da operação passou pela mobilização e seleção de um parceiro privado para os projetos que mobilizavam maior volume de investimento (residência e unidade turística), o que veio a acontecer através de concurso público em que dois consórcios liderados pela NOVOPCA Investimentos Imobiliários SA (envolvendo a SRU Porto Vivo, a NOVOPCA Construtores Associados SA e a SPRU – Sociedade Promotora de Residências Universitárias SA) foram selecionados, assegurando grande parte do investimento e recebendo como contrapartida o direito de exploração por 50 anos.

Em síntese, verifica-se que as PRU foram encaradas como uma oportunidade para materializar projetos já em carteira, optando-se pela seleção de medidas definidas como fundamentais nos vários DE ou que há muito aguardavam disponibilidade financeira para realização. Parece também evidente o cuidado de selecionar ações atrativas para o investimento privado, bem como a preocupação de separar todas as ações de intervenção no edificado (não elegíveis nas PRU), para não comprometer a aprovação da candidatura.

Regista-se, por último, o fraco envolvimento da população e das instituições locais na estruturação do programa de ação, seja porque os reduzidos índices de participação na construção dos documentos estratégicos justificariam o desenvolvimento de novas estratégias, seja porque terá escapado à generalidade dos habitantes a negociação dos projetos que foi realizada entre a SRU, a Câmara Municipal, as Juntas de Freguesia e os parceiros com envolvimento no financiamento. Estas ideias são sustentadas por grande parte dos residentes e comerciantes entrevistados, os quais classificam o processo de "insuficiente" relativamente ao envolvimento dos atores locais durante a fase de construção do programa de ação, referindo que apesar dos resultados da transformação do espaço estarem a ser do seu agrado gostariam de ter sido consultados e envolvidos na seleção dos projetos.

Envolvimento e participação dos atores locais

Analisando a lista de atores que integram formalmente a parceria local constituída para a execução do projeto de regeneração urbana da Sé, verificamos que esta inclui apenas instituições de capitais públicos com controlo ou dependência do poder municipal (Câmara Municipal do Porto, Porto Vivo, Associação Porto Digital e

FDZHP [252]) e um leque muito restrito de parceiros privados (designadamente a Widescreen – empresa de audiovisual e multimédia – e os consórcios NOVOPCA com participação de várias empresas do grupo e da SPRU).

O envolvimento destes atores resulta do seu papel na elaboração de diagnósticos e construção de propostas para o centro histórico do Porto ao longo dos últimos anos ou da sua disponibilidade de capital para investimento e parece associada à sua capacidade de atuação nos temas identificados como prioritários.

No âmbito da intervenção sobre o edificado, o envolvimento dos proprietários, ou em alternativa de privados interessados em investir no espaço, tem decorrido de forma que se pode considerar como satisfatória, ainda que prejudicada pela complexidade jurídica e processual que alguns casos exigem. Ainda assim, no final de 2011 estavam formalizados 4 contratos de parceria (nos Pelames) e 19 parcelas já tinham acordo de reabilitação assinado.

O acordo de reabilitação assume diferentes formatos: em alguns casos todos os proprietários[253] se comprometem com a parceria e envolvem-se num projeto em que a SRU atua apenas como mediadora; noutros, a intervenção é feita essencialmente com investimento público [254], seja por razões de propriedade ou por dificuldades de articulação entre proprietários, o que obriga a processos de expropriação[255]; existem ainda situações em que predominam os processos de perequação e reabilitação conjunta, com participação da SRU em operações onde todavia os capitais são totalmente privados; podem ainda referir-se esquemas baseados em princípios e acordos de corresponsabilização, com a SRU a delegar em parceiros privados todo o processo de reabilitação, comprometendo-se estes a suportar os custos inerentes se os imóveis não forem vendidos num determinado período temporal (como aconteceu em Miragaia) e, finalmente, é ainda possível verificar a existência de outras situações, como o emparcelamento e realização de empreitadas diretas.

Em relação à participação da população e das instituições locais, o projeto urbano para o Morro da Sé evidencia uma vontade expressa de valorização dos princípios de capacitação dos agentes locais, corresponsabilização e parceria. Esta vontade manifesta-

[252] Apesar de extinta manteve os acordos para as valências sociais que promovia e para a intervenção associada à Residência até à reformulação do programa, momento em que passou as suas responsabilidades para o Município do Porto.
[253] Ou novos proprietários que adquirem os imóveis conhecendo a estratégia de reabilitação.
[254] Fundos do IHRU e da Câmara Municipal do Porto ou com dinheiros públicos associados às Parcerias para a Regeneração Urbana.
[255] Apesar do interesse público envolve indemnizações superiores aos valores do mercado.

se na aproximação à população local diretamente afetada (apesar de reduzida participação na construção das propostas) através de iniciativas como as Histórias de Autoestima e as Oficinas, e no desenvolvimento de um modelo e gabinete de Gestão de Área Urbana participado. Revela-se interessante a produção de um livro sobre a visão que os residentes têm da reabilitação do Morro da Sé, o que permitiu aumentar a sensibilidade dos mesmos para o processo de transformação do espaço, mas ainda não é possível ver até que ponto a mudança é apropriada e contribui para a melhoria da sua qualidade de vida. Este envolvimento é reconhecido pela sociedade civil e pelos comerciantes locais, sendo que a maioria regista como muito positiva a possibilidade que tiveram de se envolver ativamente em algumas iniciativas durante a implementação do projeto, sublinhando a importância que elas tiveram para o reforço da autoestima e da coesão local.

Em suma, de acordo com a análise efetuada e com a opinião da população local, verifica-se uma excessiva filtragem da participação e envolvimento dos atores locais ao longo de todas as fases. Apesar do discurso ser marcado por lógicas de diálogo e negociação e das iniciativas desenvolvidas junto da população durante a execução das ações, a verdade é que a construção e implementação dos projetos urbanos apresentam traços fortes de relacionamento hierárquico, em que a corresponsabilização advém do capital mobilizado por cada ator e em que as decisões são tomadas pelo município e pelos parceiros públicos e privados com responsabilidade de financiamento (todos eles integram a unidade de direção), considerando as opiniões e sugestões apresentadas, mas não as tomando como vinculativas. Quer isto dizer que na unidade de direção apenas estão integrados os parceiros que têm responsabilidades na execução das ações, cabendo-lhes apenas a eles (sem necessidade de envolver ou ouvir a população local e outras instituições) a adequação, alteração ou definição de projetos complementares ao programa de ação, através da aprovação por maioria simples ou por validação do voto da coordenação (a Porto Vivo).

Natureza do investimento

O investimento total mobilizado para a intervenção urbana no Morro da Sé ascende, como já referimos, a cerca de 39,5 milhões de euros, dos quais cerca de 16,5 milhões correspondem às 12 operações aprovadas pelas PRU e 23 milhões dizem respeito à intervenção de reabilitação do edificado, ao qual está associado um programa de realojamento. Para este programa de realojamento são canalisados fundos do contrato de

financiamento assinado com o BEI e o IHRU, estando também previsto o recurso, público e/ou privado, aos fundos de desenvolvimento urbano no âmbito do JESSICA.

Analisando a natureza de investimento da PRU para o Morro da Sé (quadro 35) verificamos que o financiamento a fundo perdido do QREN, em função da avaliação e aprovação por mérito do programa de ação representa 80,73% das despesas elegíveis no âmbito do programa de financiamento e 48,24% do investimento global no contexto das 12 operações. Igualmente importante é o envolvimento financeiro dos parceiros privados, designadamente dos dois consórcios liderados pela NOVOPCA, o qual representa 38,23% do investimento total. Este facto é ainda mais significativo se considerarmos que a participação da SRU Porto Vivo neste consórcio não envolve a mobilização direta de capital para o investimento, apenas a cedência dos edifícios (envolvendo ou não expropriação e os custos que lhe estão associados) e direitos de utilização e exploração.

Instituição/Fonte	Investimento (% do global)	Totais
QREN – PRU	48,24%	Financiamento comunitário 48,24%
Câmara Municipal do Porto	6,79%	Investimento público 13,53%
SRU Porto Vivo	6,52%	
Porto Digital	0,22%	
PPP (NOVOPCA/SPRU/SRU)	38,23%	Investimento privado 38,23%

Quadro 35 – Natureza do investimento do Programa de Reabilitação Urbana do Morro da Sé

O investimento privado é ainda mais relevante se considerarmos toda a intervenção urbana no Morro da Sé (figura 25), representando mais de metade (53,90%) do total, sendo complementado sobretudo por fundos comunitários (20,23%) e fundos europeus de investimento (20,20%).

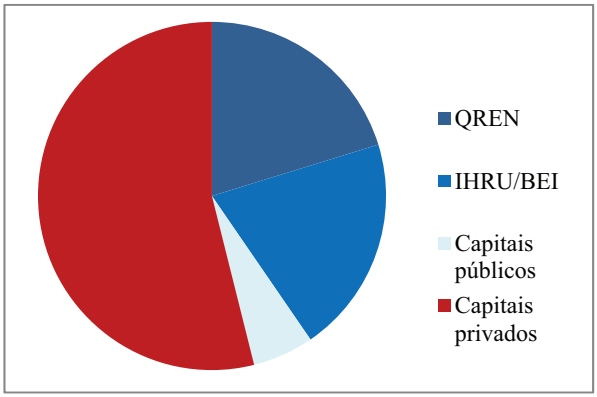


Figura 25 – Natureza do investimento da intervenção no Morro da Sé

Em suma, o elevado número de problemas identificados no Morro da Sé e os custos da intervenção no tecido histórico e classificado como património da humanidade fazem com que a reabilitação e regeneração urbana fiquem reféns do capital e dos interesses privados, o que condiciona naturalmente o tipo de intervenção e os seus resultados,

donde verificar-se uma orientação para uma política de mercado objetivada pelo retorno do investimento, o que melhor ajuda a compreender o esquecimento de algumas preocupações sociais mais diretamente ligadas às necessidades e interesses dos residentes.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

O contexto português é considerado como marcado por um défice de cooperação e trabalho em rede a que se junta a inexistência de regiões com poderes e competências administrativas, configurando um quadro que é visto como excessivamente centralizado no governo central e nos municípios (e empresas públicas comandadas por um e outro) e sem estruturas intermédias, senão de alguma reflexão, planeamento e gestão territorial (CCDRs). Esta nota prévia ajuda a contextualizar a implementação desta e de outras iniciativas de base territorial à escala local, onde a tendência dominante aponta para o planeamento e intervenção isolada e individualizada, que frequentemente resulta em conflitos de fronteira ou mesmo duplicação de gastos.

No caso específico das PRU, convém notar que se trata de um programa orientado para a intervenção em pequenas áreas urbanas, não estando previsto nesta medida de apoio a possibilidade de criação de um programa articulado para a intervenção nos centros urbanos de, por exemplo, dois municípios vizinhos (o que ocorre com outros programas do POLIS XXI). No entanto, nada impede – antes aconselha – que a visão estratégica definida para a área urbana a intervencionar tenha em conta uma visão mais alargada de cidade, integrando os diferentes espaços, recursos e funções numa lógica comum que não seja significativamente prejudicada por limites administrativos ou cores partidárias.

Contudo, da análise de todo o processo de intervenção no Morro da Sé decorre a constatação de uma total ausência de cooperação ou diálogo com entidades públicas municipais vizinhas no sentido de articular, por exemplo, uma política habitacional, que impossibilite os avultados investimentos em curso de concorrerem com a expansão de construção de nova habitação em municípios como Gondomar, Maia ou Valongo (uma realidade que apenas estagnou com a crise económica atual). Aliás, o cruzamento de escalas administrativas faz-se apenas através da participação de uma instituição governamental – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) – na SRU Porto Vivo (40%), ainda que este não intervenha de forma direta na operacionalização das intervenções.

Mais evidente ainda (como adiante procuraremos demonstrar) é a desarticulação com Vila Nova de Gaia e entre os programas para o tecido antigo em curso no âmbito do mesmo programa (PRU).

Eficácia e resultados da intervenção

Avaliar a eficácia e os resultados de um programa urbano tão ambicioso do ponto de vista dos objetivos e do volume financeiro mobilizado não é fácil, tanto mais que as lógicas da regeneração urbana sugerem que se considere uma perspetiva longa e integradora e não apenas os resultados imediatos da intervenção. Além disso, os atrasos na execução da PRU do Morro da Sé fazem com que os projetos chave apenas agora estejam a ser lançados, ao passo que as ações materiais mais "leves" e as ações imateriais já estão praticamente concluídas. No entanto, é possível desde já apresentar algumas notas sofre os efeitos da intervenção urbana, sendo importante referir que:

- Estão a iniciar-se as empreitadas no âmbito do Programa de Realojamento Definitivo, no seguimento da aprovação de todos os projetos-base e de alguns projetos de arquitetura, o que motivou o realojamento temporário de alguns residentes. No entanto, de acordo com a população local esta medida está a ser implementada sem qualquer compreensão ou assimilação dos residentes, uma vez que a informação transmitida é escassa e o processo de realojamento temporário (que a maioria desconhece ser temporário) em curso rompeu laços de vizinhança e união há muito estabelecidos;
- Das 228 parcelas que compõem as nove unidades de intervenção com documento estratégico aprovado, duas já tinham o seu processo de reabilitação totalmente concluído e 55[256] encontravam-se em obra no final de 2011;
- A conclusão das empreitadas de beneficiação do espaço público permitiu melhorar a atratividade do espaço mas sobretudo as condições de apoio e suporte às habitações e atividades económicas aí localizadas;
- A criação dos gabinetes de apoio ao empreendedorismo e aos proprietários permitiu reforçar a sensibilização dos agentes locais para a valorização da sua residência, bem como para a formação e modernização dos estabelecimentos comerciais. O sucesso da operação excedeu as expetativas, já que entre Setembro de 2009 e Dezembro de 2011 foram mobilizados 719 mil euros

[256] Apesar de apenas 19 terem acordo de reabilitação assinado, muitas avançaram para reabilitação sem esperar pela assinatura dos acordos.

através da interação com o Gabinete de Apoio ao Empreendedorismo, levando a que este alargasse o seu âmbito territorial de atuação;

- Os esforços feitos no âmbito da comunicação e divulgação das operações, realização de um documentário (as filmagens estão concluídas), histórias de autoestima e oficinas (realizaram-se 18 sessões de contos inéditos e tradição oral, que registaram um total de 409 participantes) terão contribuído para o reforço da abertura e transparência dos processos, aumentando o conhecimento dos atores locais sobre reabilitação e regeneração urbana (ainda que não tenham sido acompanhados do reforço das competências, envolvimento e corresponsabilização nas operações);
- A operacionalização da Unidade de Gestão da Área Urbana (UGAU) permitiu reforçar o conhecimento e a ligação entre os diferentes atores locais no contexto da gestão partilhada de um espaço comum. Assim, procedeu-se à limpeza de grafitis (figura 26) e a algumas melhorias das condições de higiene urbana, corrigiram-se pequenas anomalias no espaço público, apoiou-se a substituição de toldos e reclamos, e realizaram-se várias sessões de formação para agentes locais, sob o lema "Vamos receber à moda do Porto";

Figura 26 – Exemplo dos primeiros resultados da atuação da Unidade de Gestão da Área Urbana (fotos da Porto Vivo SRU)

- A forte dependência do capital privado condiciona a estratégia e os prazos de execução das ações (o atraso das operações relativas à criação de uma residência de estudantes e à criação de uma unidade de alojamento turístico ficou a dever-se a constrangimentos causados pelo processo de insolvência do parceiro privado);

- Há uma tendência para a elitização do espaço, o que decorre do custo da reabilitação e de uma política orientada pelo mercado, donde se praticarem preços apenas acessíveis para a classe média-alta.

4.2. Reabilitação Urbana do Eixo Mouzinho / Flores

Tal como a intervenção no Morro da Sé, também o programa de ação para a reabilitação do eixo Mouzinho-Flores se insere numa estratégia de planeamento, gestão e intervenção territorial alargada, estruturada no Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial, onde foram definidas um conjunto de operações que concorrem para a regeneração, qualificação e valorização deste espaço.

A estratégia para o eixo Mouzinho-Flores dá lugar a um conjunto de operações que se desenvolvem com ritmos e características diferentes, mas que se estruturam em dois planos fundamentais: um "Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do Eixo Mouzinho/Flores", aprovado no âmbito das PRU, e a reabilitação de várias unidades de intervenção, no âmbito de acordos de reabilitação assinados entre a Porto Vivo, proprietários e investidores privados.

No âmbito destes acordos de reabilitação, os projetos incidem sobre 12 unidades de intervenção com documento estratégico aprovado – Infantes, Ferreira Borges, Sousa Viterbo, São João, Feitoria Inglesa, Porto Vivo, S. Domingos, Trindade Coelho, Martins Alho, Ponte Nova, Sementeira e Corpo da Guarda – procurando materializar a estratégia elaborada através de intervenções isoladas ou conjuntas sobre as diferentes parcelas.

No caso das PRU, o programa de ação incide sobre uma área de 11ha que inclui mais de 200 mil metros quadrados de área construída. O diagnóstico dá conta da existência de 45% de edifícios em mau estado de conservação e de uma reduzida taxa de ocupação, já que 20% dos edifícios estão devolutos e 40% apenas registam uma ocupação parcial. A estratégia aponta para a "recriação de um melhor espaço de acolhimento a visitantes e turistas, uma vez que se trata do eixo de ligação da Baixa à Ribeira e de uma área de potencial comercial" (Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores – documento candidatura, p. 8), estruturando um conjunto de operações para a intervenção integrada (quadro 36).

Operações em curso
O1 – Estudo para a melhoria da Mobilidade na Zona Histórica
O2 – Requalificação do Espaço Público
O3 – Instalação do Museu e Arquivo da Santa Casa da Misericórdia
O4 – Instalação e Operacionalização da Gestão de Área Urbana
O5 – GAU – Modernização dos Ninhos de Empresas
O6 – GAU – Apoio ao Empreendedorismo
O7 – GAU – Feiras Francas
O8 – GAU – Circuito do Vinho do Porto
O9 – GAU – Valorização do Espaço e do Comércio Tradicional através da Memória
O10 – GAU – Estrutura de Apoio Técnico
O11 – GAU – Plano de Comunicação
Operações abandonadas
Construção de um Parque de Estacionamento em Túnel – Fase1
Instalação da Linha do Elétrico entre S. Francisco e S. Bento
GAU – Interferência PORTO

Quadro 36 – Operações do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores

O programa, atualmente em curso, configura uma estratégia orientada para a reabitação e para a revitalização económica, procurando combater os constrangimentos ao turismo, comércio local e qualidade ambiental. Com esta intervenção e toda a dinâmica privada de reabilitação do edificado, as entidades promotoras esperam contribuir para a dinamização do território, promovendo a qualificação de 350 m^2 de superfície entre os Lóios e o Infante para voltar a fazer desta área "uma zona viva da cidade" (Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores – website).

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

A estratégia desenvolvida para o eixo Mouzinho/Flores privilegia a qualificação do espaço público e dos fatores de mobilidade e acessibilidade, procurando reforçar as condições de circulação pedonal, regular a circulação automóvel e aumentar a oferta de estacionamento. Com efeito, de acordo com a tipologia de ações das PRU (quadro 37), verificamos que metade dos projetos que integram a operação incide sobre a qualificação do espaço público e do ambiente urbano, representando 85,80 % do volume global de investimento.

Em complementaridade são definidas algumas medidas de apoio às atividades económicas, com destaque para a intervenção no Museu de Arte Sacra da Santa Casa da Misericórdia, para a criação do Espaço de Vinho do Porto na antiga Casa da Companhia e para a realização de eventos como as Feiras Francas.

Tipologia de ação	Qualificação do espaço público e do ambiente urbano	Desenvolvimento económico	Desenvolvimento social	Desenvolvimento cultural	Animação e gestão da parceria local	Ações transversais a todos os domínios
N.º de ações	12	2	0	2	2	6
Investimento (%)	85,80%	1,03%	0%	5,25%	4,37%	3,56%

Quadro 37 – Ações do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores, segundo o regulamento das PRU

Reduzindo a abordagem às três dimensões da regeneração urbana (quadro 38), verificamos que o peso das intervenções infraestruturais sobre o espaço público e o ambiente construído representam 91,82% do investimento. Regista-se ainda o facto de o valor das ações de gestão e animação da parceria ser superior ao das ações de natureza económica ou social, sendo que nestes domínios as medidas se prendem exclusivamente com questões associadas à cultura e à identidade, não se identificando qualquer ação de apoio social.

Dimensão	Arquitetural/Físico (intervenções no espaço público, no edificado e no ambiente urbano)	Económico (ações de apoio direto ao tecido e aos agentes económicos locais)	Social (operações de apoio aos residentes, grupos desfavorecidos e de reforço da identidade/cultura)	Outras (operações transversais ou de gestão e animação da parceria local)
N.º de ações	15	3	4	2
Investimento (%)	91,82%	2,03%	1,78%	4,37%

Quadro 38 – Tipologia de ações do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores, segundo as dimensões da regeneração urbana

As intervenções em curso no âmbito dos acordos dos 59 acordos de reabilitação e 11 contratos de parceria assinados (todos no Corpo da Guarda), vêm reforçar o peso da lógica de reabilitação urbana, já que se traduzem quase exclusivamente em ações físicas sobre o edificado nalguns casos através do emparcelamento, incluindo criação de estacionamento.

O processo de seleção e a construção do programa de ação

A seleção dos projetos e da estratégia de intervenção no eixo Mouzinho Flores resulta do trabalho estratégico e de reflexão prospetiva anteriormente realizados, seja no Masterplan para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto (de 2005), seja no Programa de Reabilitação Urbana da Área Mouzinho Flores, integrado no Estudo Urbanístico da AIP (2006, o qual por sua vez se inspirou no projeto de urbanismo comercial para Mouzinho-Flores de 1998), ou ainda no Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial e nos vários documentos estratégicos elaborados e aprovados para diferentes quarteirões, à semelhança do que aconteceu no Morro da Sé.

Por este motivo, é do entendimento da parceria local que este programa de ação resulta de um modelo de intervenção que é apresentado pelos promotores como traduzindo a articulação entre vários agentes através de modelos de parceria que ilustram o somatório de vários interesses, considerando que o debate efetuado em torno da área permitiu consolidar estratégias globais e integradoras que representam o interesse de todos os atores locais. No entanto, a opinião dos residentes e proprietários de estabelecimentos de comércio e restauração na área de intervenção aponta para um défice de envolvimento na construção do programa de ação, referindo que apenas foram informados do plano desenhado para o local através da informação colocada no local ou difundida através dos órgãos de comunicação social.

No âmbito das PRU, a seleção das operações obedeceu também à necessidade de encontrar formas de financiamento para o investimento público necessário, razão pela qual se regista um forte volume de investimento na operação de requalificação do espaço público. Aliás, esta medida veio a ser reforçada durante a reformulação do programa, aumentando a sua dimensão pelo abandono do projeto de construção do estacionamento em túnel e de extensão da linha de elétrico de S. Francisco a São Bento.

Envolvimento e participação dos atores locais

O envolvimento dos atores locais processa-se de forma muito similar ao que acontece na intervenção de reabilitação do Morro da Sé. No âmbito da PRU a parceria local é constituída exclusivamente por atores públicos, onde a posição da Câmara Municipal do Porto e da Porto Vivo é claramente dominadora, seja na participação e financiamento, seja na execução das operações ou na coordenação, monitorização e acompanhamento de todas as ações.

No que se refere à intervenção urbana ao abrigo dos acordos de reabilitação, além dos processos de elaboração dos documentos estratégicos – que contaram com participação pública que envolveram alguns proprietários e comerciantes – regista-se a assinatura de 11 contratos de parcerias no quarteirão do Corpo da Guarda e o estabelecimento de 59 acordos de reabilitação para 59 parcelas, permitindo importantes intervenções no edificado, de acordo com diferentes formas e modelos de envolvimento de proprietários e investidores privados.

Em relação à participação da população e das instituições locais, os resultados dos inquéritos realizados indicam que houve vários contactos da SRU com residentes e comerciantes durante a fase de implementação do pograma (que se mantêm através da marcação regular de reuniões, embora alguns proprietários refiram que esta informação não chega a todos), designadamente através do aprofundamento do modelo de Gestão de Área Urbana introduzido pela operação no Morro da Sé. Ainda assim, privilegiou-se o envolvimento de atores públicos institucionais e a mobilização de capitais privados, assumindo o município e a SRU a condução de todo o processo.

Natureza do investimento

As estimativas orçamentais para a intervenção integrada no eixo Mouzinho Flores apontam para um investimento global na ordem dos 85 milhões de euros (informação disponível no website da Porto Vivo [257]), dos quais cerca de 9 milhões estão enquadrados na PRU e 76 milhões dizem respeito às várias empreitadas de qualificação do edificado, com grande importância do capital privado na reabilitação da área, esperando-se que movimente 82,35% do volume total de investimento. O restante, na casa dos 15 milhões de euros é assegurado através da parceria para a regeneração urbana, a qual representa 10,64% da verba total (incluindo capitais públicos e financiamento do QREN), sendo que os 7,01% remanescentes também serão

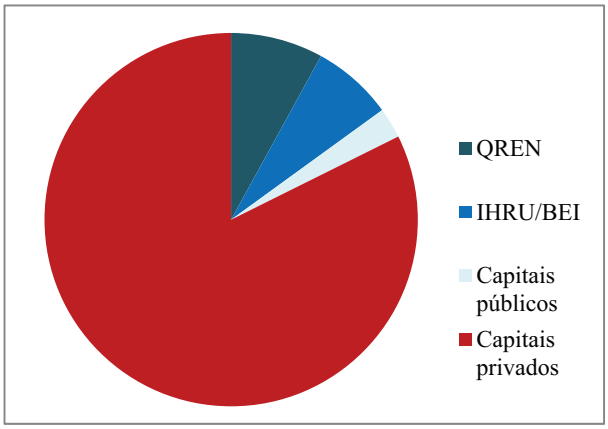


Figura 27 – Natureza do investimento da intervenção no eixo Mouzinho-Flores

[257] Disponíveis em http://www.portovivosru.pt/verNoticia.php?noticia=512 (Acedido em 27/07/2012).

assegurados por entidades públicas, no caso a Porto Vivo, que espera poder alocar ao projeto – designadamente aos quarteirões de São Domingos e da Feitoria Inglesa – verbas do Contrato de Financiamento celebrado com o IHRU, referente à linha de crédito concedida pelo Banco Europeu de Investimento[258].

Instituição/Fonte	Investimento (% do global)	Totais
QREN – PRU	74,45%	Financiamento comunitário 74,45%
Município do Porto	17,78%	Investimento público 25,55%
Porto Vivo SRU	4,46%	
Fundação da Juventude	0,36%	
Associação Porto Digital	0,51%	
Santa Casa da Misericórdia do Porto	2,45%	

Quadro 39 – Natureza do investimento do Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores

Em relação às PRU, a análise da natureza do investimento (quadro 39) mostra-nos um esquema de financiamento relativamente simples, uma vez que não envolve capitais privados, associando ao incentivo comunitário de 74,45% capitais públicos da responsabilidade da Câmara Municipal (17,78%), da Porto Vivo (4,46%), da Santa Casa da Misericórdia do Porto (2,45%) e de outras instituições com participação do município.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

A articulação entre escalas e administrações é praticamente inexistente, resumindo-se à articulação institucional com o IHRU por força da sua participação na Porto Vivo – ainda que este não condicione diretamente os processos em curso no espaço público (onde o promotor é a Câmara Municipal do Porto) ou no edificado (promotores privados) – e à negociação de intervenções com o IGESPAR e outras entidades com competências na fiscalização e autorização de intervenções em espaços protegidos e classificados.

No que diz respeito à articulação ou diálogo com outras entidades públicas, repete-se a falha identificada no Morro da Sé, já que não há concertação de uma política ou estratégia de reabilitação urbana, habitação ou planeamento territorial.

[258] A SRU dispõe de um financiamento de 45 milhões de euros que deve ser executado até 15 de Dezembro de 2012

Eficácia e resultados da intervenção

Os atrasos na execução do QREN manifestaram-se na assinatura dos diferentes contratos de financiamento das operações para o eixo Mouzinho-Flores, acontecendo apenas após a reformulação do programa de ação, o que levou a que o arranque das operações ocorresse apenas no primeiro semestre de 2012.

Ainda assim, o facto de os projetos associados à GAU se configurarem como ações complementares ou de aprofundamento das medidas iniciadas no Morro da Sé, a par de uma interessante dinâmica de intervenção privada, leva a que sejam já visíveis alguns dos efeitos da intervenção, entre os quais se destacam:

- O projeto de Gestão da Área Urbana promoveu a articulação de projetos com a rede que foi constituída com agentes locais, procurando promover novas iniciativas económicas e culturais, bem como atrair novos públicos;
- Conclui-se a realização do estudo para a melhoria da mobilidade no centro histórico, através do levantamento de informação e estudo de soluções que permitam corrigir os problemas associados ao tráfego automóvel, estacionamento e circulação pedonal;
- Realizaram-se ações de valorização do espaço e do comércio tradicional, com recurso à metodologia das histórias de vida e à realização de entrevistas. O resultado foi a criação de um *website*[259], construído em parceria com os comerciantes locais para divulgar iniciativas e atividades de dinamização das ruas e comércio local;
- Foram apoiados vários projetos de gestão da área urbana, com destaque para as "Feiras Francas" e lançado o "Palácio das Artes - Fábrica de Talentos";
- Avançou a reabilitação do edificado em várias unidades de intervenção, registando-se no final de 2011 um total de 40 parcelas com intervenção concluída, 20 parcelas em obra e dois quarteirões com intervenção totalmente concluída (Trindade Coelho e Infante). Refira-se a título de exemplo a intervenção no Corpo da Guarda, quarteirão que necessitava de uma intervenção profunda em 63% dos edifícios, e que conheceu uma profunda transformação. Esta intervenção resultou de uma parceria assinada entre todos os proprietários (incluindo a Porto Vivo que adquiriu um conjunto de imóveis),

[259] http://www.comerciovivomouzinhoflores.com (Acedido em 25/07/2012)

possibilitando a realização de uma empreitada única em onze imóveis, concluída em 2010;

- Aumento do valor do solo, já que o elevado custo da reabilitação se reflete no preço de venda das habitações e as melhorias esperadas no espaço público tem efeitos sobre o valor dos imóveis.

ue
trem à
ridencia

4.3. Reabilitação Urbana dos Aliados

A estratégia de intervenção na AIP dos Aliados estrutura-se em dois eixos fundamentais: reabilitação urbana decorrente dos documentos estratégicos produzidos e dos acordos de reabilitação assinados com os proprietários e elaboração e aprovação do programa 1ª Avenida – Revitalização Económica e Social da Baixa do Porto, aprovado no âmbito do Programa Operacional de Valorização do Território do QREN.

A construção do programa 1ª Avenida enquadra-se num contexto de transformação física da Baixa do Porto, levando a que a Porto Vivo optasse por constituir uma parceria com a Porto Lazer (empresa municipal) para dinamização económica e social da Baixa do Porto, tendo em vista promover a atratividade do espaço central da cidade, designadamente para investimento privado na revitalização

O programa de ação abrange uma área com 17,4 hectares e desenha um conjunto de quatro operações (quadro 40) que envolvem essencialmente medidas de natureza imaterial, orientadas para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento.

O1 – Criação do Gabinete de Gestão de Área Urbana dos Aliados;
O2 – Linha da Participação;
O3 – Linha da Interatividade;
O4 – Edição de estudos sobre a área de intervenção;

Quadro 40 – Operações do Programa 1ª Avenida

No âmbito destas operações, a Porto Vivo, enquanto promotora do projeto, irá proceder à realização de vários estudos e à caracterização de todas as atividades

comerciais, de restauração e hotelaria, procurando mobilizar redes locais de parceria entre atores públicos e privados, promover projetos de cooperação e identificar potenciais investidores. Desta forma, espera-se revitalizar e modernizar as atividades comerciais e de serviços, potenciando as condições de usufruto do espaço público e melhorando as acessibilidades.

Em paralelo avança o processo de reabilitação de oito unidades de intervenção – Pensão Monumental, Caixa Geral de Depósitos, Associação de Jornalistas, D. João I, Viela dos Congregados, Banco de Portugal, Imperial e Cardosas –, com especial destaque a ser dado ao processo de intervenção na unidade de intervenção das Cardosas, em parceria com a empresa privada Lucios.

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

O conjunto de operações aprovado inclui um conjunto de ações de natureza imaterial, todas elas consideradas indutoras de práticas inovadoras no contexto do planeamento e gestão do território, daí a sua inclusão e aprovação no Programa Operacional de Valorização do Território (POVT), através das AIDU, e não através dos procedimentos concursais regionais no âmbito das PRU.

Analisando as diferentes ações em curso ou projetadas para execução nos próximos meses, verificamos que a totalidade dos projetos são transversais e procuram articular as estratégias promotoras do desenvolvimento económico, social e cultural. Estas medidas são consolidadas e vertidas no Gabinete de Gestão da Área Urbana dos Aliados, espaço que, à imagem do que acontece noutras unidades de intervenção do Porto, pretende dinamizar a gestão do território, atraindo atividades de elevado valor.

No domínio cultural realça-se a intenção de promover vários espetáculos e outros eventos, afirmando-se a criatividade e a inovação como centrais, referindo-se ainda o envolvimento ativo da população em todas as fases de produção artística e cultural. As questões sociais são abordadas principalmente através de iniciativas que pretendem envolver os cidadãos em processos geradores de ideias criativas, capacitando-os para que possam desempenhar um papel mais ativo na tomada de decisão e na aplicação de projetos no território. As questões económicas surgem associadas à gestão rigorosa do espaço, à realização de estudos de apoio às atividades comerciais e de serviços e a um amplo processo de dinamização da procura de novos investidores e residentes. Além disso, estão previstas pequenas intervenções infraestruturais, que se desenrolarão sem

apoio comunitário, na base de um protocolo com a Metro do Porto, entidade parceira do projeto.

No âmbito da reabilitação nas oito unidades de intervenção que têm documento estratégico aprovado, registam-se essencialmente ações infraestruturais associadas a grandes empreitadas de intervenção no edificado e espaço público, com efeito na revitalização económica e social, entre as quais se salientam a intervenção nas Cardosas (que motivou a demolição de todo o interior do quarteirão – figura 29), associada à construção de um hotel, de um parque de estacionamento subterrâneo e de uma nova praça, bem como à instalação de um *welcome centre* turístico.

or

O processo de seleção e a construção do programa de ação

A seleção das ações e a construção do programa de ação consideram as propostas do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial e do Masterplan para a Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto, designadamente no que se refere a seleção dos eixos estratégicos e ao conceito de Gestão de Área Urbana, documentos que resultaram de processos alargados de debate e reflexão sobre o território e que dessa forma legitimam a intervenção.

Envolvimento e participação dos atores locais

O projeto 1ª Avenida conta com o envolvimento de três entidades – Porto Vivo, Porto Lazer e Metro do Porto – numa parceria que será responsável pela execução das operações aprovadas e por um conjunto de iniciativas complementares programadas para o período 2013-2015.

No âmbito dos acordos de reabilitação registava-se no final de 2011 a assinatura de protocolos de reabilitação em 20 parcelas e a formalização de 37 contratos de parceria (17 em D. João I e 20 nas Cardosas), traduzindo uma forte dinâmica de intervenção privada e uma boa capacidade de articulação com proprietários e investidores, que nem sempre, contudo, se estende aos residentes que assume formas muito variáveis.

Apesar de não existir um envolvimento direto dos atores locais na construção da proposta (tendo participado na construção dos documentos que lhe servem de suporte), o envolvimento e a participação das forças vivas locais são conceitos centrais em toda a fase de implementação do programa. Com efeito, considera-se na candidatura que o sucesso da intervenção depende da apropriação do programa pela população, proprietários e associações locais, esperando-se que estes sejam capazes de formar uma parceria de desenvolvimento e gestão territorial aberta a investidores e atores externos. O Gabinete de Gestão da Área Urbana espera ainda que a rede seja capaz de concertar interesses no âmbito da segurança, limpeza ou acessibilidade ao centro histórico, criando rotinas de monitorização e intervenção conjunta, existindo uma "Linha da Participação" que pretende criar condições para o envolvimento efetivo da população nos processos criativos e decisórios e uma "Linha da Interatividade" que incentiva a participação plena em atividades culturais, não orientada para atração de espectadores mas sim para o aumento dos intervenientes em todas as fases.

Estas ideias são sustentadas pelos atores locais, que sublinham a aproximação dos responsáveis do Gabinete de Gestão de Área Urbana e da coordenação do Programa, no sentido de desenvolver lógicas integradas de intervenção sobre o espaço urbano, procurando melhorar a articulação e capacidade de resposta perante anomalias que se colocam quotidianamente.

Natureza do investimento

Os dois eixos de intervenção na AIP dos Aliados apresentam investimentos de natureza muito diferente. No caso da reabilitação das oito unidades de intervenção predomina a mobilização de capitais privados, embora em alguns casos a Porto Vivo também se associe ao financiamento das intervenções. Um exemplo desta situação é o processo de regeneração das Cardosas, onde o investimento global ascende a próximo de 39 milhões de euros e é assegurado por um consórcio entre a Porto Vivo (que detém 24,72% do capital) e a Lucios (com 75,28% dos encargos).

O programa de ação do 1ª Avenida envolve um investimento global de pouco mais de 1,1 milhões de euros (dados do POVT[260]), com uma comparticipação comunitária de 70% no âmbito do eixo V (Infraestruturas e Equipamentos para a Valorização Territorial e o Desenvolvimento Urbano) do POVT. Os 30% remanescentes são assegurados através de capitais públicos da Porto Vivo e da Porto Lazer, não havendo qualquer envolvimento de capital privado.

A jusante, o projeto 1ª Avenida tem programadas um conjunto de intervenções complementares, a realizar após conclusão das ações, onde se espera intervenções pontuais no espaço público (contando com a cooperação da Metro do Porto), na reabilitação do edificado (através da atração de investidores privados) e na dinamização de atividades sociais, culturais e económicas por parte dos empresários locais.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

O projeto de revitalização económica e social da Baixa do Porto procura definir formas inovadoras de gestão e intervenção no espaço urbanos, traduzindo uma visão estratégica das instituições municipais que apresenta condições para a replicação noutros territórios. Salienta-se a articulação com instituições de segurança (PSP) e de limpeza, bem como com um conjunto de atores económicos e associações recreativas e culturais, locais e regionais, procurando-se reforçar dinâmicas de trabalho em rede e de intervenção conjunta.

Numa outra dimensão, a estratégia de intervenção foi definida em articulação com o Turismo do Porto e Norte de Portugal, procurando contribuir para o reforço da oferta económica, turística e cultural em espaços nobres da cidade, em especial a Avenida dos Aliados, a Praça da Liberdade e a Rua Sá da Bandeira, faltando todavia qualquer articulação extramunicipal

Eficácia e resultados da intervenção

O programa 1ª Avenida conheceu alguns atrasos, uma vez que apesar da sua aprovação ter ocorrido em 2009 o contrato de financiamento só foi assinado em 2011. Como as ações ainda estão em execução, não são visíveis de momento muitos resultados da intervenção No entanto, é possível referir que no arranque da operação, em Setembro de 2011, foi realizado um levantamento dos estabelecimentos comerciais e

[260] Disponíveis em http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20120806154746moptc.pdf (Acedido em 25/08/2012)

atividades existentes, bem como das áreas desocupadas e com potencial para acolherem novas atividades. Entretanto, em 22 de Junho de 2012, desenrolou-se a primeira atividade do projeto: o Festival da Escola Superior de Música, Artes e Espetáculos do Porto que teve lugar na Praça D. João I.

No que se refere à reabilitação urbana dos vários quarteirões da AIP, os dados de final de 2011 apontavam para a conclusão das obras em 7 parcelas e para a existência de trabalhos em curso em 37. Nos seus resultados merece referência a transformação ocorrida nas Cardosas, com abertura Hotel Intercontinental do Porto, parque de estacionamento (no subsolo) e criação de uma praça interior, estando a decorrer a reabilitação de vários edifícios do quarteirão que combinarão o uso residencial e comercial, com a instalação de um centro de acolhimento turístico a instalar pela Turismo de Porto e Norte de Portugal.

4.4. Reabilitação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia

O Centro Histórico de Vila Nova de Gaia tem sido um dos territórios privilegiados na ação do executivo municipal liderado por Luís Filipe Menezes, que ao longo dos últimos anos apostou na sua requalificação e regeneração. Nesta linha de ideias, a administração local idealizou e aprovou um amplo projeto de beneficiação do tecido histórico, definindo um conjunto de objetivos que apontam para a recuperação e beneficiação do património edificado e do espaço público, para a construção de novas áreas habitacionais, comerciais e de serviços, para o reforço das infraestruturas e equipamentos de apoio, para a reorganização e beneficiação da rede viária e para a criação e qualificação de áreas verdes.

A estratégia tem vindo a materializar-se através de dois eixos fundamentais: o financiamento comunitário no âmbito das PRU, procurando dar continuidade à intervenção POLIS concluída em 2010, com aprovação de duas fases do "Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia"; e a materialização de um conjunto de iniciativas privadas, facilitadas pelas estruturas administrativas municipais através de um conjunto de benefícios ou da constituição de parcerias público-privadas.

Assim, o programa de ação promovido pelo Município de Vila Nova de Gaia e aprovado, em duas fases distintas, pela Autoridade de Gestão do ON2 no âmbito das PRU, representa apenas uma parte da estratégia global de intervenção no centro histórico. Em linhas gerais, a intervenção no centro histórico abrange uma área com

cerca de 155 ha (classificada como ACRRU [261]), para o qual foi delineado um investimento global de 817 milhões de euros para um horizonte de 10 anos (com início em 2007, ao mesmo tempo do quarto quadro comunitário de apoio), prevendo intervenções múltiplas na reabilitação do edificado e das áreas devolutas e degradadas, construção nova, reabilitação das caves, construção de equipamentos, qualificação do espaço público e da estrutura verde e dinamização do turismo.

Desde o início, a administração local assumiu como estrategicamente importante a captação de investimento privado[262] e o apoio a projetos privados que se enquadrassem na visão de cidade definida, assumindo que o lançamento de ações de cariz público deveria desempenhar um efeito catalisador e multiplicador do investimento. É nesta linha de ideias que se elabora o Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, desenhando um conjunto de intervenções localizadas numa área de 32,5 ha da freguesia de Santa Marinha, a qual está muito marcada pela concentração de valores paisagísticos e patrimoniais onde se inclui boa parte das caves do Vinho do Porto.

Na área de intervenção foram diagnosticados problemas variados, com especial relevância a ser conferida ao estado de desocupação ou subaproveitamento de muitos dos armazéns (motivado pela deslocalização e concentração das empresas), ao avançado grau de degradação e deterioração dos edifícios residenciais, à dificuldade de atração da população mais jovem e ao consequente envelhecimento da população e esvaziamento das construções.

O programa de ação estrutura-se em várias operações[263] (quadro 41), que pretendem promover e dar continuidade ao projeto de requalificação da frente ribeirinha, estimulando o regresso da população e a afirmação de Vila Nova de Gaia como "pólo urbano de referência da contemporaneidade nacional e internacional no contexto da Área Metropolitana do Porto" (Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, p. 5), com potenciação da vertente lúdica e turística da área, revitalização do espaço público, melhoria da acessibilidade e reabilitação do edificado.

[261] Publicada pelo Decreto Regulamentar n.º 54/97, de 19 de Dezembro

[262] Facto que motivou várias apresentações e deslocações ao estrangeiro por exemplo.

[263] O atraso na aplicação dos fundos comunitários e as alterações legislativas a meio do processo obrigaram à reconfiguração de todas as operações presentes nos programas de ação aprovados pelas PRU. Assim, entre os documentos de candidatura iniciais (que mereceram validação e avaliação positiva) e os resultados finais em termos de atribuição de incentivo há algumas diferenças. No caso dos projetos para o centro histórico de Gaia 15 ações têm financiamento aprovado nas PRU, 4 avançam em simultâneo com capitais públicos e privados, apesar de não terem incentivo comunitário e 2 caíram.

Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia – Fase I (financiadas pelas PRU)
O1 – Requalificação Urbanística da Área de Intervenção de Cândido Reis;
O2 – Atividades Culturais e Recreativas da Tuna Musical de Santa Marinha;
O3 – Reconversão de Edifício para Instalação do Instituto das Artes e Imagem;
O4 – Requalificação Urbanística da área de intervenção de G. G. Fernandes;
O5 - Atividades Culturais e Recreativas dos Mareantes do Rio Douro;
O7 – Reconversão do Convento Corpus Christi para Instalações da Gaiurb E.E.M.;
O8 – Vinho do Porto: Cultura e Valorização do Produto e do seu Entreposto;
O11 – Instalação de Centro Interpretativo e Dotação de Conteúdos Adequados Às Suas Atividades;
O13 – Reconversão de Edifício para Instalação da CidadeGaia SRU/Loja da Reabilitação da Beira-Rio;
O15 – Conceção e construção da ligação Via Rosa Mota à Rua General Torres e requalificação da Rua General.
Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia – Fase I (ainda em apreciação, mas em execução)
O6 – Recuperação/Reconversão do património da Fábrica Igreja Santa Marinha;
O10 – Implementação de sistema de bicicletas de utilização gratuita - Bugg;
O14 – Reconversão de edifício para a instalação da creche e casa da Paróquia de Santa Marinha.
Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia – Fase II (financiadas pelas PRU)
O2 – Requalificação de dois arruamentos na envolvente à Escarpa da Serra;
O3 – Requalificação urbanística da área de intervenção da Calçada da Serra;
O5 – reabilitação de edifício para instalação de atividades socioeconómicas;
O7 – Reabilitação de Edifício sito na Rua do Pilar;
O8 – Construção da Via Panorâmica e Requalificação da VL 8.
Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia – Fase II (ainda em apreciação, mas em execução)
O4 – Restauro da Capela Sª D'Além e requalificação do espaço exterior envolvente.

Quadro 41 – Operações do Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

Os programas de ação aprovados no âmbito das PRU procuraram combinar ações infraestruturais e imateriais de natureza distinta, tentando dar coerência a uma estratégia integrada de desenvolvimento, tendo por base Masterplan realizado pela empresa Parque Expo. Analisando a tipologia de ações de acordo com o enquadramento dado pelos regulamentos das PRU (quadro 42) verificamos, contudo, que há um predomínio

das medidas orientadas para a promoção do desenvolvimento cultural e para a qualificação do espaço público e do ambiente urbano, sendo esta última a que representa a maior fatia do investimento mobilizado (78,10%).

Tipologia de ação	Qualificação do espaço público e do ambiente urbano	Desenvolvimento económico	Desenvolvimento social	Desenvolvimento cultural	Animação e gestão da parceria local	Ações transversais a todos os domínios
N.º de ações	11	1	2	13	0	1
Investimento (%)	78,10%	1,09%	4,33%	12,41%	0%	4,08%

Quadro 42 – Tipologia de ações do Programa Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, segundo o regulamento das PRU

Os projetos de intervenção no espaço público e no ambiente urbano incluem a realização de um conjunto de documentos estratégicos, orientados para mobilizar e envolver os agentes locais na criação de condições para intervenção em algumas áreas específicas. Considera-se como especialmente importante a atuação no espaço público e no parque habitacional, bem como a criação de oportunidades para a instalação de novas empresas que possam contribuir na revitalização desta área, incluindo aqui o projeto de instalação do Instituto das Artes e Imagem.

No contexto das ações de dinamização cultural são consideradas várias realizações em parceria com associações locais, destacando-se a intervenção no Mosteiro da Serra do Pilar, a realização de várias atividades desportivas e recreativas e o apoio a atividades promovidas pela Tuna Musical de Santa Marinha (encontro de teatro amador, encontro de teatro amador infantil, encontro da música popular portuguesa, etc.), pela Fábrica da Igreja da Freguesia de Santa Marinha, pelo Centro Social e Paroquial de Santa Marinha e pela Associação de Empresas de Vinho do Porto (preservação e valorização dos barcos rabelos como património histórico da cidade, com realização de regatas e criação de um polo educacional sobre o vinho do porto).

Quando reduzimos as classes de classificação das ações e efetuamos uma abordagem aos três pilares da regeneração urbana (quadro 43) verificamos que o peso da intervenção física e arquitetural representa 92,71% do volume total de investimento. As ações de natureza social, onde se incluem ações de dinamização cultural, são em número mais reduzido e representam apenas 6,20% do investimento, o que se explica pelo facto de grande parte das ações orientadas para o desenvolvimento cultural estarem

associadas a componentes infraestruturais de intervenção sobre o edificado. Regista-se ainda uma fraca aposta nas ações de cariz económico, sendo que apenas encontramos um projeto dirigido diretamente para o apoio ao tecido económico local.

Dimensão	Arquitetural/Físico (intervenções no espaço público, no edificado e no ambiente urbano)	Económico (ações de apoio direto ao tecido e aos agentes económicos locais)	Social (operações de apoio aos residentes, grupos desfavorecidos e de reforço da identidade/cultura)	Outras (operações transversais ou de gestão e animação da parceria local)
N.º de ações	19	1	8	0
Investimento (%)	92,71%	1,09%	6,20%	0

Quadro 43 – Tipologia de ações do Programa Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, segundo as dimensões da regeneração urbana

Se alargarmos a análise aos vários projetos em cursos verificamos que a dinâmica particular de reabilitação urbana (e também da construção nova) reforça o peso da intervenção e transformação física do território, uma vez que a generalidade dos projetos em curso, apesar de combinarem uma forte aposta na oferta habitacional com a dinamização turística e a revitalização económica, englobam empreitadas arquiteturais de grande volume de investimento. Incluem-se neste grupo um conjunto alargado de intervenções habitacionais (incluindo de habitação social) e instalação de equipamentos e unidades de prestação de serviços, comércio, restauração e bebidas (mercado público, lar de terceira idade, gabinete de apoio social, parques de estacionamento, etc.) e ainda de várias unidades hoteleiras (incluindo um projeto PIN para um hotel de 5 estrelas, entretanto concluído).

O processo de seleção e a construção do programa de ação

O processo de seleção dos projetos e de construção do programa de ação baseou-se essencialmente na visão de ordenamento e desenvolvimento territorial desenvolvida pelo Município de Vila Nova de Gaia nos últimos anos, uma vez que este, enquanto promotor, assume conhecer "profundamente e de longa data os problemas e potencialidades desta área, bem como os principais atores locais fundamentais para a concretização da estratégia de intervenção" (Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, Anexo 2, p. 12).

Partindo deste pressuposto, o Município de Vila Nova de Gaia iniciou um processo de aproximação à sociedade civil e aos atores urbanos locais mais representativos, procurando associa-los à preparação do programa. No entanto, durante a elaboração do diagnóstico e na definição final da estratégia, as ligações estabelecidas estiveram limitadas à articulação com a Junta de Freguesia de Santa Marinha e empresas públicas municipais, sendo muito reduzido o envolvimento da sociedade civil e do setor privado, ainda que o trabalho que vinha sendo desenvolvido ao longo da última década no âmbito da dinamização da área e do apoio a iniciativas sociais, culturais e recreativas e apoio e valorização da população possa ter permitido manter um relacionamento próximo com o movimento associativo local, donde uma maior facilidade em trazê-los para cooperar na preparação de alguns projetos que integraram o programa de ação.

Ainda assim, a maioria dos residentes e proprietários locais classificam de "insuficientes" os índices de transparência e envolvimento dos atores locais, sublinhando que não houve qualquer diálogo ou contacto prévio, que o arranque das obras constituiu uma surpresa e que apenas conheceram a maior parte dos projetos e intenções da Câmara Municipal através da comunicação social ou dos cartazes informativos colocados na área de intervenção.

Envolvimento e participação dos atores locais

A apresentação do programa de ação identificou o envolvimento da população e agentes locais e a criação de redes entre eles como chave para o sucesso da estratégia de regeneração urbana. Nesta linha de ideias a Câmara Municipal procurou promover a participação dos parceiros locais mais representativos, com especial importância a ser atribuída às empresas municipais com competências de intervenção no domínio do urbanismo, habitação e animação cultural, à Associação de Empresas de Vinho de Porto e a um conjunto de associações recreativas, culturais e desportivas.

No entanto, o envolvimento dos parceiros fez-se de forma diferenciada, observando-se, de acordo com as entrevistas realizadas, que o relacionamento entre os parceiros não integrados na administração local era incipiente, promovendo-se sobretudo a cooperação entre poderes públicos e privados/associações e não a criação de redes com múltiplas direções.

Um primeiro grupo integra algumas empresas municipais na dependência da Câmara Municipal (Gaiurb, Gaianima e CidadeGaia até à sua incorporação na Gaiurb), o Instituto das Artes e Imagem – Ensino de Investigação, Formação, Tecnologia Lda., a

Fábrica da Igreja Paroquial da Freguesia de Santa Marinha e o Centro Social e Paroquial de Santa Marinha, que se constituíram como beneficiários diretos do programa, recebendo o incentivo comunitário e assumindo total responsabilidade pelo arranque e correta execução das ações ou operações que coordenavam.

Um segundo grupo envolveu estruturas locais como o Clube Fluvial Portuense, a Associação Recreativa "Os Mareantes do Rio Douro" e a Tuna Musical de Santa Marinha, que não tinham responsabilidades diretas de financiamento ou gestão das operações mas que colaboravam com no acompanhamento e execução de projetos específicos.

Apesar de o diagnóstico ter identificado por parte da população "hábitos de participação na vida associativa local, relações sólidas de vizinhança e forte identificação com o seu bairro" (Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, Anexo 2, p. 14) e ser apontado como estratégico o reforço do seu papel nas parcerias locais, a verdade é que as oportunidades de participação foram reduzidas e adquiriram um carácter excessivamente formal no âmbito da elaboração dos planos estratégicos de reabilitação urbana[264], através de procedimentos consultivos tradicionais sem influência na elaboração das estratégias e projetos de intervenção. Esta ideia é sustentada pela população, referindo que, apesar de reconhecer os efeitos positivos da intervenção na promoção do turismo, dinamização da atividade económica e reabilitação do edificado, se regista um claro défice de envolvimento e participação dos atores locais.

Esta tendência está também marcada na organização da parceria local, caracterizada por uma Unidade de Direção controlada pelas instituições da administração local – apesar de envolver a Associação de Empresas do Vinho do Porto, considerado como parceiro estratégico, a par da SOGRAPE, parceiro privado de grande parte dos projetos que avançaram em complementaridade à PRU – que asseguravam toda a coordenação, animação e controlo do desempenho dos parceiros, da qual dependiam uma Estrutura de Apoio Técnico – composta exclusivamente por funcionários do município e das empresas municipais – e uma Estrutura de Implementação do Programa de Ação, também ela liderada pelo Município de Vila Nova de Gaia.

[264] Designados ainda por documentos estratégicos no formulário de candidatura.

Natureza do investimento

Os dados apresentados para o investimento global apontam para 817 milhões de euros, esperando-se que a captação de investimento privado seja capaz de garantir cerca de 80% da verba. Por isso, compreende-se que a par das operações aprovadas no âmbito das PRU estejam em curso vários projetos de reabilitação e qualificação na área definida como ACRRU, onde a generalidade do investimento é assegurado por privados ou no âmbito de parcerias público-privadas. Inserem-se nesta lógica a construção do hotel Yeatman da Taylor's, em que a Câmara Municipal apenas assegurou junto do Governo a classificação do projeto como PIN, mas o capital foi totalmente privado; o Cais Cultural, resultante de uma parceria pública privada com a NOVOPCA; o teleférico, construído ao abrigo de uma parceria pública privada; vários parques de estacionamento, possibilitados por parcerias com privados e pela concessão do direito de exploração; o Centro Multimédia, construído por capitais privados no edifício da Gran Cruz; a Escola Superior de Tecnologias da Saúde, na sequência de protocolo com o Instituto Politécnico do Porto; a construção de um edifício com 30 fogos de habitação social numa parceria com o IHRU e privados, entre muitos outros projetos.

Instituição/Fonte	Investimento (% do global)	Totais
QREN – PRU	71,09%	Financiamento comunitário 71,09%
Município de Vila Nova de Gaia	12,40%	Investimento público 22,54%
Gaiurb - Urbanismo e Habitação, E.E.M.	9,72%	
Gaianima - Equipamentos Municipais, E.M.	0,41%	
Associação das Empresas de Vinho do Porto	3,21%	Investimento privado 6,37%
Centro Social Paroquial de Santa Marinha	1,38%	
Fábrica Igreja Santa Marinha	0,96%	
Instituto das Artes e da Imagem	0,82%	

Quadro 44 – Natureza do investimento do Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia

Esta dinâmica de intervenção torna extremamente difícil a contabilidade rigorosa do volume de investimento mobilizado, até porque se trata essencialmente de investimento privado e de complexos esquemas negociais entre a administração local e os investidores. No entanto, no que se refere aos programas de ação aprovados no âmbito

das PRU (entendido como fundamental para atrair investimento privado complementar) é possível avaliar e caracterizar a natureza do investimento efetuado (quadro 44), verificando-se que dos cerca de 19 milhões de euros investidos nas duas fases de requalificação do centro histórico de Vila Nova de Gaia, a maior parte é assegurada pelo financiamento comunitário do QREN (71,09%), sendo que alguns dos projetos recebem um incentivo majorado na ordem dos 80%, ao passo que noutros a existência de componentes não elegíveis faz com que o apoio se fique pelos 50%.

O investimento público representa 22,54% do valor global, sendo assegurado essencialmente pelo Município de Vila Nova de Gaia e pela empresa municipal Gaiurb. Nas PRU o capital privado tem um peso relativamente baixo, representando apenas 6,37% do investimento global, com especial destaque para a Associação das Empresas de Vinho do Porto.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

A implementação das várias operações e todos os procedimentos de gestão, acompanhamento, avaliação e organização do desempenho das parcerias é da responsabilidade de uma Estrutura de Implementação constituída no âmbito do protocolo de parceria local estabelecido entre os vários parceiros da PRU. Esta estrutura incorpora o Município de Vila Nova de Gaia e todas as entidades beneficiárias das diferentes ações, estabelecendo canais de ligação com as instituições regionais que asseguram a gestão e operacionalização dos incentivos comunitários, mas não prevê qualquer tipo de contacto ou articulação com outros atores regionais e/ou locais nem com a sociedade civil.

Tal como acontece na generalidade dos casos, não se regista qualquer tipo de cooperação entre escalas ou administrações. O diálogo com o outro lado do Rio Douro (Município do Porto) é inexistente e não houve qualquer preocupação de articulação dos investimentos realizados nos dois lados do Douro, nem tampouco de promover soluções equilibradas. Com efeito, ao recusar a classificação do centro histórico de Gaia como área de proteção do Centro Histórico do Porto Património da Humanidade (apenas o Mosteiro da Serra do Pilar e metade da Ponte D. Luís I estão incluídos na delimitação oficialmente reconhecida), o Município de Vila Nova de Gaia apostou numa estratégica orientada para a reabilitação/renovação do edificado e do espaço público, com uma forte dinamização do turismo, capitalizando a sua posição face ao Porto e desvalorizando

alguns dos princípios de preservação que a legislação impõe aos espaços classificados e suas áreas de proteção.

Assim, além da cooperação entre as diferentes administrações locais ser nula, também se observa a inexistência de uma estratégia de planeamento e desenvolvimento à escala regional, o que resulta na duplicação de alguns investimentos e numa aposta massificada de Gaia na "turistificação" do seu centro histórico e da sua frente ribeirinha, ainda que isso se faça à custa do equilíbrio territorial e da salvaguarda de alguns valores culturais e paisagísticos.

Eficácia e resultados da intervenção

O programa de ação desenvolvido no âmbito da PRU apresentava metas ambiciosas, esperando que a sua implementação se constituísse como impulsionador da atividade privada. Apesar de alguns atrasos processuais do QREN pode considerar-se que a execução das operações, em especial as aprovadas na primeira fase, tem-se processado a bom ritmo, registando-se a realização de algumas ações de natureza imaterial e a conclusão de vários projetos infraestruturais. Neste contexto, destaca-se a conclusão de várias intervenções de reabilitação dos edifícios e do espaço público nas áreas delimitadas para requalificação urbanística (onde se avançou com os planos estratégicos) e a conclusão das obras de reabilitação e qualificação de espaços para a instalação da Gaiurb, da Loja da Reabilitação (onde também estava sedeada a CidadeGaia SRU) e do Instituto das Artes e da Imagem.

Com a conclusão em simultâneo de vários projetos públicos, privados e mistos, de que são exemplo o teleférico, o Hotel Yeatman ou os vários parques de estacionamento, a intervenção tem-se revelado bastante eficaz na produção de um efeito multiplicador do investimento e no reforço das dinâmicas e processos de mudança física do território e de dinamização turística (todavia difícil de avaliar). Esta ideia é sustentada pelos empresários com atividade na área de intervenção, os quais elegem a promoção no domínio do turismo e a reabilitação do edificado como os principais efeitos da intervenção em curso. No entanto, apesar da vitalidade do espaço, ainda não estão quantificados os efeitos demográficos e sociais da intervenção (que ainda está em curso, recorde-se), sabendo-se apenas que os Censos de 2011 registam uma ligeira quebra populacional na freguesia de Santa Marinha (de 1,99% desde 2001).

5. Regeneração urbana e governança no âmbito das intervenções em unidades de habitação social

A par da intervenção urbana sobre o tecido urbano mais antigo, também a reabilitação de empreendimentos de habitação social se tem constituído como uma das principais preocupações das instituições públicas com responsabilidades no planeamento e gestão dos territórios. Apesar da sucessão de programas e incentivos de apoio à intervenção nas unidades de habitação construídas e adquiridas com o apoio financeiro do Estado, a verdade é que grande parte destes espaços continua marcada por um conjunto de problemas estruturais que se refletem nas condições de vida de quem habita estes espaços.

Todos os municípios do Grande Porto têm promovido vários projetos de correção de patologias infraestruturais e apoio aos seus residentes, ainda que por norma se tratem de intervenções isoladas e setoriais (a exemplo das várias intervenções de Gaia em 2009 e da beneficiação do Bairro das Saibreiras em 2010), ou de projetos excessivamente ousados do ponto de vista financeiro (exemplo da Maia). Noutros casos, a estratégia passou por demolir em parte ou no todo o conjunto de construções e realojar os seus residentes (caso dos bairros de S. João de Deus e Aleixo).

No entanto, apesar da intervenção urbana no domínio da habitação ser constante, a criação pelo IHRU da Iniciativa Bairros Críticos (IBC) permitiu de certa forma revolucionar a forma de pensar e intervir estes territórios. Com base neste programa, pretendia-se promover uma gestão integrada e participada, envolvendo os atores locais na administração patrimonial e social dos bairros e na preparação, implementação e avaliação de projetos de melhoria da qualidade dos edifícios e revitalização económica e social.

Esta lógica de intervenção integrada – associando à reabilitação física o apoio social e a valorização económica dos residentes – foi transposta para as PRU, permitindo a disponibilização de importantes apoios a intervenções no Bairro do Lagarteiro e na Urbanização de Vila D'Este (figura 30).

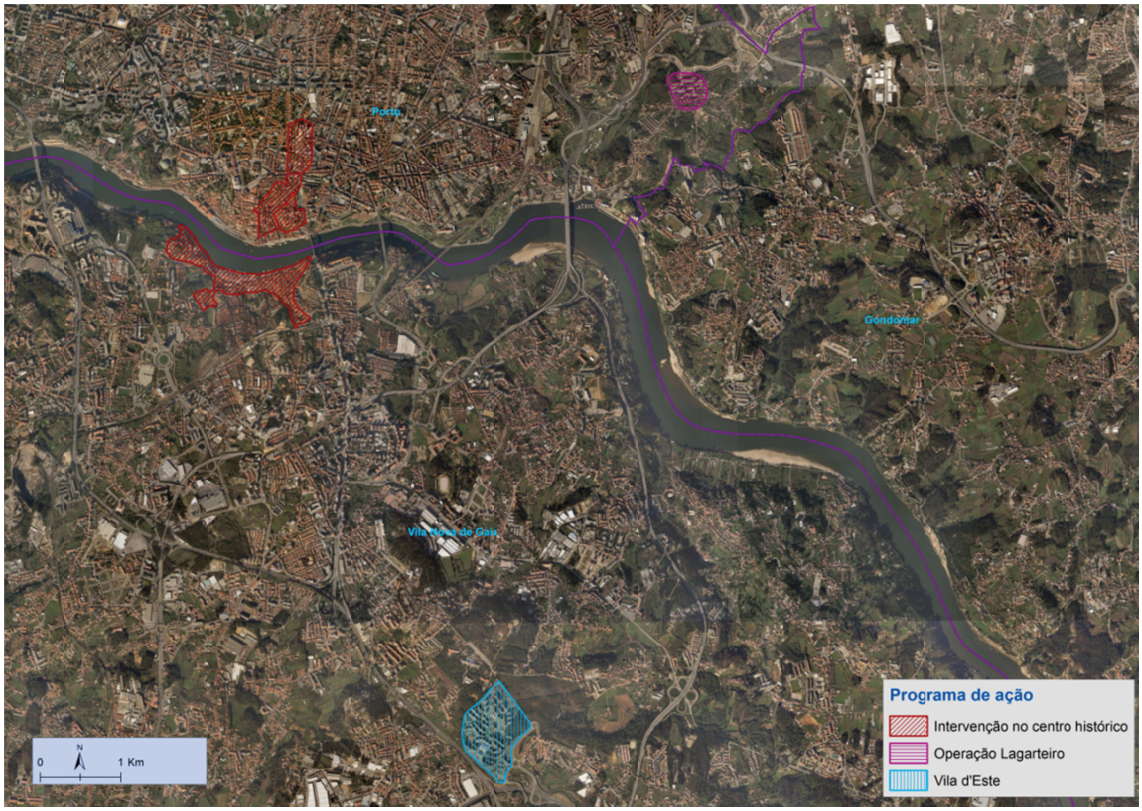


Figura 30 – Programas de ação de intervenção em unidades de habitação social no âmbito da POLIS XXI

5.1. Operação Lagarteiro

A "Operação Lagarteiro" nasceu no contexto da IBC, traduzindo a vontade do IHRU e das autoridades nacionais com responsabilidades no domínio da habitação de desenvolver na AMP um projeto inovador de reabilitação urbana alicerçada na participação, à imagem do que se projetava para a Cova da Moura e o Vale da Amoreira.

O espaço selecionado, onde residiam cerca de 1800 pessoas, é marcado, de acordo com os diagnósticos elaborados, por intensos processos de segregação social, económica, urbanística e cultural Apontavam-se ainda problemas associados à ausência de instituições de base local ou de uma estratégia que fosse capaz de combater as patologias físicas e sociais identificadas.

Foi definida uma estratégia de intervenção alicerçada em dez operações (quadro 45) que pretendia melhorar a imagem urbana, a qualidade de vida e as competências individuais e coletivas, tendo como visão tornar o Lagarteiro num "espaço residencial aberto, seguro e com qualidade urbana, onde o gosto pela aprendizagem e a convivência alargada reforcem as oportunidades, individuais e coletivas, para prosperar e para uma melhor integração na cidade" (Operação Lagarteiro – Plano de Intervenção, p. 2)

O1 – Reabilitação e Conservação dos Edifícios
O2 – Reabilitação e Manutenção de Espaços de Habitação
O3 – Novos Espaços Públicos ou Coletivos
O4 – Novos Equipamentos no Bairro e na envolvente do Bairro
O5 – Saúde é Vida
O6 – Segurança Ativa
O7 – Escola em Rede
O8 – A.N.I.M.A.R. – Atrair, Negociar, Incentivar, Mobilizar, Ativar, Reinserir
O9 – Comunidade Empreendedora
O10 – Questões Operacionais

Quadro 45 – Operações do programa de intervenção no Lagarteiro

A materialização dos projetos não ficou, contudo, limitada ao enquadramento da IBC e dos programas de apoio do IHRU. Muitas das operações ganharam autonomia e deram lugar a programas de ação autónomos que procuraram formas de financiamento que assegurassem a sua realização. Neste contexto, a operação "Novos Espaços Públicos ou Coletivos" veio a dar lugar a um programa de ação de "Requalificação Urbanística e Ambiental do Bairro do Lagarteiro", submetida e aprovada no âmbito das PRU.

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

As operações que integram a Operação Lagarteiro estruturam-se em três eixos de intervenção, sublinhando a importância da requalificação urbanística e ambiental, da promoção de uma cidadania ativa e das questões operacionais associadas à participação e à informação. A análise dos diferentes projetos, de acordo com a tipologia de operações das PRU[265] (quadro 46), apresenta-nos uma forte incidência de ações de natureza social, e das intervenções de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, com apenas uma ação orientada para a promoção do desenvolvimento económico.

Tipologia de ação	Qualificação do espaço público e do ambiente urbano	Desenvolvimento económico	Desenvolvimento social	Desenvolvimento cultural	Animação e gestão da parceria local	Ações transversais a todos os domínios
N.º de ações	12	1	25	3	3	0

Quadro 46 – Ações da Operação Lagarteiro, segundo o regulamento das PRU

[265] Apesar de apenas uma operação ser financiada pelas PRU trata-se de uma intervenção urbana integrada que, à imagem do que sucede em Vila D'Este seria elegível para financiamento integral.

Quando reduzimos a amplitude de análise às dimensões da regeneração urbana (quadro 47), obtemos resultados idênticos, uma vez 66,67% das ações estão orientadas para o apoio social aos residentes e aos grupos mais desfavorecidos, procurando reforçar a sua identidade e capacidade de inserção na comunidade e na cidade. Todavia, se as medidas associadas a intervenções no espaço público, no edificado e em ambiente urbano são em número mais reduzido, representam uma fatia considerável dos cerca de 8 milhões de euros de investimento da operação. Com efeito, apesar de não ser possível obter informação financeira detalhada sobre todas as ações, os valores aprovados nas PRU a ações de reabilitação física do espaço público (2.650.000€), o custo da criação do espaço ANIMAR (1.250.000€) e as verbas alocadas à reabilitação dos 13 blocos habitacionais indicam que uma considerável parte dos recursos financeiros se concentram na intervenção física.

Dimensão	Arquitetural/Físico (intervenções no espaço público, no edificado e no ambiente urbano)	Económico (ações de apoio direto ao tecido e aos agentes económicos locais)	Social (operações de apoio aos residentes, grupos desfavorecidos e de reforço da identidade/cultura)	Outras (operações transversais ou de gestão e animação da parceria local)
N.º de ações	12	1	28	3

Quadro 47 – Tipologia de ações da Operação Lagarteiro, segundo as dimensões da regeneração urbana

Entre as ações de natureza social encontram-se projetos de natureza muito variada, incluindo iniciativas dirigidas à problemática das dependências e outras manifestações de exclusão social, ações de apoio à família e promoção dos cuidados de saúde, iniciativas de mediação familiar e comunitária, projetos de dinamização da vida escolar e de ocupação dos tempos livres e a criação de equipamentos sociais como o Centro Social do Azevedo.

Do ponto de vista infraestrutural, além da construção ou remodelação de espaços para instalação de alguns equipamentos, os principais projetos dizem respeito à reabilitação de partes comuns dos edifícios, à reabilitação e manutenção dos espaços de habitação, à qualificação e reorganização urbanística de novos espaços públicos e à promoção de acessibilidades pedonais e rodoviárias que articulem o bairro com o seu exterior.

O processo de seleção e a construção do programa de ação

O processo de seleção de projetos e construção de um programa de intervenção no Lagarteiro baseou-se num esquema definido pela equipa de trabalho local, assente em três fases distintas: diagnóstico, procurando identificar os problemas e inventariar as necessidades e oportunidades de desenvolvimento; discussão e concertação, com espaços de reflexão e grupos de discussão que definiram, de forma negociada e partilhada, os eixos estruturantes do programa; e a concretização, onde se procurou ter em conta critérios e indicadores de sustentabilidade.

A aplicação deste esquema metodológico motivou um amplo trabalho de cooperação entre o Grupo de Parceiros Locais (GPL) e o Grupo de Apoio Técnico (GAT), que ao fim de 11 meses de cooperação resultou na construção de um plano de intervenção. Este plano, respeitando as linhas gerais das opções de política de habitação do IHRU e da Câmara Municipal do Porto, traduziu a concertação dos interesses locais em temas como a estruturação urbanística e ambiental, o desenvolvimento social e cultural, a estrutura institucional e as atividades económicas. Ainda assim, regista-se que a população residente aponta algumas falhas ao processo, especialmente após a aprovação do plano de intervenção, sublinhando que os encontros diminuíram de intensidade e que a sua opinião passou a ser cada vez menos valorizada no âmbito dos processos de tomada de decisão.

Envolvimento e participação dos atores locais

A Operação Lagarteiro apresenta-se como uma boa experiência no que diz respeito à construção de estratégias alicerçadas na participação, na medida em que traduz um forte investimento nas dinâmicas de aprendizagem e articulação de atores. O processo de envolvimento foi despoletado em Janeiro de 2006 com o lançamento da IBC, motivando a construção de um GPL que envolveu um total de 21 entidades públicas e privadas, incluindo instituições da administração central e local.

No entanto, registaram-se alguns problemas na maturação e discussão das propostas, o que se ficou a dever aos prazos apertados que deviam ser cumpridos e a uma insuficiente cultura de participação e envolvimento em iniciativas semelhantes por parte da maioria dos atores locais. De acordo com os atores locais entrevistados, as principais instituições alteraram a sua postura entre a fase de diagnóstico (onde estavam presentes os técnicos) para a fase de discussão e construção do plano de intervenção (onde

passaram a estar presentes os decisores), procurando influenciar a seleção das ações e condiciona-la pelos seus interesses.

É neste contexto, em que as lógicas de participação vão sendo progressivamente minimizadas, que o protocolo de parceria é assinado e formalizado, em Maio de 2008. Apesar desta alteração da postura institucional de alguns parceiros, a operação manteve a lógica de envolvimento e participação dos atores locais, assegurando que o plano de intervenção fosse acompanhado por um processo de implementação, gestão e monitorização das operações participado.

O resultado foi a elaboração de um diagnóstico que traduz uma compreensão dos problemas e oportunidades por todos os participantes, a construção de uma visão conjunta para o futuro do território, o envolvimento direto e corresponsabilização dos residentes e instituições locais e a criação de uma cultura de participação, ainda que as estruturas administrativas locais e centrais (Câmara Municipal e IHRU) mantenham algum distanciamento em relação a algumas características da intervenção.

Natureza do investimento

A projeção financeira para a execução da Operação Lagarteiro engloba um conjunto muito alargado de fontes de financiamento (figura 31), fruto da articulação de instituições administrativas locais e centrais e do enquadramento em vários programas de incentivo como as PRU, o Prohabita e a IBC.

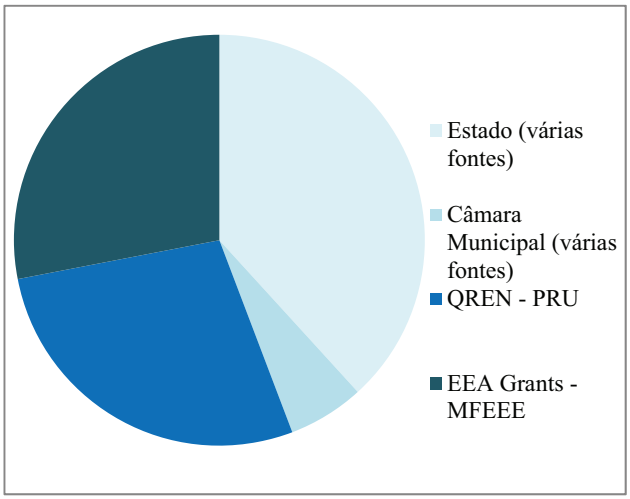


Figura 31 – Natureza de investimento da intervenção no Lagarteiro

Com efeito, verificamos que o Estado assumiu responsabilidades para o financiamento de cerca de 38% da operação, disponibilizando para o efeito financiamento do IHRU e de vários ministérios para projetos específicos, incentivos no âmbito do Prohabita e do Programa Operacional Potencial Humano (POPH) e de candidaturas a programas comunitários sempre que possível. É neste contexto e no âmbito de uma candidatura ao Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu EAGrants que se conseguiu obter um apoio na ordem de 2,3 milhões de euros, representando cerca de 28% do investimento global.

A participação financeira da Câmara Municipal do Porto é mais reduzida, representando apenas 6%, uma vez que no âmbito das PRU se conseguiu um incentivo que garante cerca de 28% do custo da operação.

Apesar desta projeção do financiamento, os últimos meses mostraram as fragilidades da parceria, uma vez que a extinção da IBC levou a que o IHRU retirasse o seu gabinete do bairro e não garantisse a disponibilização de cerca de 1,4 milhões de euros destinados à reabilitação de cinco blocos habitacionais, alegando incapacidade financeira.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

Na sua conceção a Operação Lagarteiro corporizou um bom exemplo de cooperação e articulação entre escalas e administrações, na medida em que conseguiu juntar no GPL várias entidades da administração central e local com parceiros privados e elementos da sociedade civil. Esta articulação fazia-se em torno dos grandes objetivos nacionais para a política de habitação, assumindo-se as vantagens de intervir num espaço da AMP com grande capacidade de disseminação das práticas e intervenções realizadas.

No entanto, a fase de construção de um plano de intervenção colocou a descoberto alguns desencontros entre o Município do Porto e o IHRU, situação que viria a ser agravada pela conjuntura económica nacional e pela ausência de uma componente financeira que garantisse o suporte financeiro e a autonomia do projeto, o que provocou grande instabilidade, agravada pelo encerramento da IBC pelo Governo em Maio de 2012 e pela incapacidade financeira do IHRU em suportar a intervenção nos 5 blocos habitacionais que ainda aguardam o início da intervenção.

A situação motivou várias diligências da Câmara Municipal do Porto junto do IHRU em Lisboa, sem que tenha sido possível chegar a acordo. Entretanto, assumindo o caso como uma injustiça social municipal, a autarquia optou por reprogramar a obra para o médio prazo, assegurando a reabilitação dos blocos restantes de forma faseada.

Eficácia e resultados da intervenção

No que diz respeito às realizações, estão concluídos projetos como a construção do espaço ANIMAR ou as obras de reabilitação de 8 blocos habitacionais e de várias praças, espaços verdes e espaços públicos (com apoio das PRU).

Os desenvolvimentos recentes (encerramento da IBC pelo IHRU e não garantia de financiamento para a reabilitação dos 5 blocos habitacionais restantes) produziram

alguns efeitos negativos na coesão social do bairro e dos seus residentes, uma vez que, em consonância com o discurso oficial da Câmara Municipal do Porto, a maioria dos residentes do Lagarteiro refere que a intervenção produziu graves problemas de injustiça social (figura 32).

dente

No âmbito da dinamização social e aproximação à população e às suas necessidades concluíram-se também várias iniciativas, designadamente a operacionalização do Gabinete de Emprego, as Oficinas de Vida, a dinamização de atividades de apoio escolar (ocupação das férias grandes, envolvimento dos mais jovens no projeto "Hortas Biológicas" e reforço das competências através da iniciativa "Eu sou capaz"), a materialização do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (com a PSP) e vários projetos de combate à exclusão social (designadamente no âmbito da inserção profissional de toxicodependentes, do apoio à família e da saúde). No entanto, algumas destas ações não estão a ser totalmente apreendidas pela população local, uma vez que estas referem que o investimento realizado em domínios como o emprego e os efeitos que daí decorrem são insuficientes e desajustados das necessidades do bairro.

Do ponto de vista processual, a Operação Lagarteiro é um bom exemplo de estratégia territorial ancorada na participação e no envolvimento dos atores locais, com efeitos no reforço das culturas de participação e construção partilhada de projetos para o território, facilitando a apropriação dos resultados. Ainda assim, estas lógicas ficaram aquém do potencial que a operação apresentava, uma vez que houve desencontros de ideias entre as administrações central e local e um progressivo afastamento destas em relação aos residentes.

5.2. Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila D'Este

O projeto de regeneração urbana da Vila D'Este traduz uma vontade expressa do Município de Vila Nova de Gaia em promover a qualificação e melhoria do parque habitacional e da qualidade de vida dos residentes numa das urbanizações mais importantes do Grande Porto. Construída entre 1984 e 1986 no âmbito do Programa do Fundo de Fomento e Habitação, a Vila D'Este é constituída atualmente por um total de 109 edifícios, organizados em 18 blocos, onde se encontram 2085 habitações (propriedade privada) e residem cerca de 16 mil pessoas, maioritariamente da classe média/baixa (Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila d'Este, Fase I – documento de candidatura).

Apesar de desde o momento da sua construção terem sido realizados vários investimentos de qualificação da urbanização[266], num valor global que ronda os 20 milhões de euros, a verdade é que o diagnóstico realizado pelas instituições públicas locais identificou um conjunto de problemas que justificou a prioridade de uma intervenção de fundo no edificado e nos espaços exteriores. Neste contexto, a Urbanização de Vila D'Este é apresentada como "uma aérea urbana crítica pela concentração de problemas sociais, pelo desfavorecimento e menor capacitação da sua população, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhe anda associado e pelo bloqueio de oportunidades" (Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila d'Este, Fase I – documento de candidatura, p.12).

Em pormenor, são identificadas várias anomalias no edificado (problemas em coberturas, terraços, revestimentos, caixilharias e ventilação), nos espaços públicos (ausência de espaços verdes e de lazer, anomalias nas áreas pavimentadas, espaços de circulação pedonal pouco cuidados e problemas na iluminação e mobiliário urbano) e no domínio das questões sociais[267] (famílias disfuncionais e/ou carenciadas, desemprego, abandono escolar, alcoolismo, droga, violência doméstica, falta de equipamentos sociais de apoio a idosos, jovens e carenciados, etc.) que configuram Vila D'Este como uma

[266] Geralmente associadas à instalação/construção de infraestruturas urbanas como o Pavilhão desportivo e da Piscina Municipal, o Polidesportivo da Sede da Associação de Moradores ou a Escola EB1 Vila D'Este.
[267] Aproveitando o trabalho desenvolvido pelo Plano Operacional da Comissão Social da Freguesia e pelo Gabinete de Apoio Social Local do município.

área urbana problemática e constituíram as bases do programa de ação desenvolvido para a Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este.

Neste contexto, a Câmara Municipal de Gaia e a Gaiurb[268] (empresa municipal à qual foi delegada a execução e gestão de todos os projetos) constituíram uma parceria local, a qual montou um programa de ação que foi apresentado e submetido a apreciação da Autoridade de Gestão do ON2 em dois momentos distintos, assumindo a "coesão social como pilar fundamental (…) para um desenvolvimento sustentado do concelho de Vila Nova de Gaia" (Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila d'Este, Fase I – documento de candidatura, p.11).

O Programa de Ação para a Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este – Fase I foi estruturado em três grandes operações (quadro 48), as quais procuravam promover a requalificação urbana do edificado, a requalificação do espaço público e do ambiente urbano e, finalmente, a inclusão social e a valorização socioeconómica e profissional dos seus habitantes.

Programa de Ação para a Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este – Fase I
O1 – Requalificação dos Edifícios de Vila D Este Fase 1;
O2 – Requalificação do espaço público e do ambiente urbano;
O3 – Inclusão social e valorização socioeconómica e profissional.
Programa de Ação para a Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este – Fase II
O4 – Requalificação dos Edifícios de Vila D Este Fase 1;
O5 – Inclusão social e valorização socioeconómica e profissional.

Quadro 48 – Operações do Programa de Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este

A operação de intervenção sobre o parque edificado está organizada em três ações (projeto, obra e estudo higrotérmico) e foi responsável por uma intervenção de fundo na urbanização de Vila D'Este, com requalificação e substituição de diversos elementos dos edifícios. O eixo estratégico de valorização do espaço público e do ambiente urbano foi potenciado através de uma única ação que interveio de forma na organização e qualificação da rede viária, iluminação, mobiliário urbanos, áreas verdes e espaços de lazer. Por fim, a operação três estruturou-se num conjunto de ações que definiram como essencial a criação de uma Agência de Desenvolvimento Local – que promova a criação

[268] No início do programa estava envolvida a GaiaSocial, que em 2011 foi incorporada na Gaiurb, transferindo-lhe as suas competências e responsabilidades

de um espaço multiusos e anime um espaço jovem, um espaço mulher e um espaço aberto – e num concurso ("Quer entrar?") para a valorização das entradas dos prédios em Vila D'Este.

A primeira fase de intervenção em Vila D'Este está concluída e contemplou a intervenção em 766 habitações e 31 espaços comerciais, sendo que foi recentemente lançada a segunda fase do programa de requalificação e regeneração urbana. Elaborado após a aprovação do primeiro programa de ação, e com uma total autonomia jurídica e financeira, o Programa de Ação para a Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este – Fase II foi desenhado para completar a intervenção da primeira fase, intervindo em mais 12 blocos (1319 habitações e 45 lojas comerciais) e elevando o montante global do investimento para perto dos 20 milhões de euros.

Apresentada como a maior obra do género em curso na Europa, a segunda fase de intervenção em Vila D'Este foi oficialmente lançada em Abril de 2012, contando com duas operações aprovadas (quadro 48): uma orientada para a intervenção no edificado e outra para as questões sociais e económicas. A intervenção sobre o edificado desenvolve-se em modelos idênticos aos da primeira fase, ao passo que as ações sociais e económicas de natureza essencialmente imaterial se focalizam agora nos temas da inclusão e empregabilidade dos residentes, definindo um conjunto de ações e animações (Ruínas do Tempo; Amigos do Jardim; Santos Populares, etc.) que são promovidas pela Agência de Desenvolvimento Local criada e que passou recentemente a designar-se por Pólo Integrado para a Empregabilidade e Vida Ativa (PIEVA).

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

A análise das operações que integram o Programa de Ação para a Regeneração e Requalificação Urbana da Vila D'Este, nas suas duas fases, revela uma clara supremacia dos investimentos de natureza infraestrutural.

Com efeito, a análise das ações com base no enquadramento e classificação oficial dada pelos regulamentos das PRU (quadro 49) revela-nos uma forte concentração do investimento nas medidas de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, as quais agregam 95,75% do montante global. Ainda assim, verifica-se que no número de ações há um equilíbrio com as medidas de promoção do desenvolvimento social, que apesar de representarem um volume de investimento reduzido (3,35%) aparecem em número elevado e traduzem formas de apoio aos diferentes grupos carenciados.

Tipologia de ação	Qualificação do espaço público e do ambiente urbano	Desenvolvimento económico	Desenvolvimento social	Desenvolvimento cultural	Animação e gestão da parceria local	Ações transversais a todos os domínios
N.º de ações	5	1	5	0	0	0
Investimento (%)	95,75%	0,90%	3,35%	0%	0%	0%

Quadro 49 – Ações do Programa de Reabilitação e Regeneração Urbana de Vila D'Este, segundo o regulamento das PRU

Uma abordagem aos três pilares da regeneração urbana (quadro 50) oferece-nos uma perspetiva semelhante, onde apenas é visível um pequeno crescimento do número de ações e volume de investimento em ações de natureza arquitetural, refletindo empreitadas que estão associadas a fases iniciais de algumas das componentes imateriais de cariz social. Observa-se, em ambas as análises o reduzido peso das ações de natureza económica ou com impacto direto no desenvolvimento económico da região, bem como a não mobilização de capitais para aspetos relacionados com a gestão e animação da parceria local.

Dimensão	Arquitetural/Físico (intervenções no espaço público, no edificado e no ambiente urbano)	Económico (ações de apoio direto ao tecido e aos agentes económicos locais)	Social (operações de apoio aos residentes, grupos desfavorecidos e de reforço da identidade/cultura)	Outras (operações transversais ou de gestão e animação da parceria local)
N.º de ações	6	1	4	0
Investimento (%)	96,30%	0,90%	2,80%	0%

Quadro 50 – Tipologia de ações Programa de Reabilitação e Regeneração Urbana de Vila D'Este, segundo as dimensões da regeneração urbana

Esta situação prende-se naturalmente com o facto de estarmos perante uma intervenção territorialmente limitada numa urbanização e que assume como essencial a reabilitação do edificado e a qualificação do espaço público. Assim, a intervenção nos edifícios e espaços públicos concentra grande parte do investimento por traduzir intervenções complexas que se constituem como soluções para anomalias físicas estruturais que em muito prejudicam a imagem urbana de Vila D'Este e a qualidade de vida dos seus residentes.

Incluem-se neste domínio ações como a requalificação das coberturas com introdução de isolamento térmico e impermeabilização, isolamento e revestimento dos terraços; a reabilitação das paredes; a requalificação dos espaços de entrada e caixas de escadas; a substituição das caixilharias; a instalação de mecanismos de combate a incêndio; a criação de novos acessos á urbanização e requalificação dos existentes; a execução de novas ligações automóveis; a reorganização dos circuitos e estacionamento automóvel; a requalificação de percursos pedonais; e a qualificação da iluminação, mobiliário urbano e estrutura ecológica do espaço.

As ações de natureza social e económica estão ancoradas num Centro e numa Agência de Desenvolvimento Local e na gestão e animação de espaços multiusos, designadamente através de ações de formação social e parental para reforço das competências sociais e pessoais; da orientação e preparação de jovens e mulheres para o mercado de trabalho, através da formação profissional; da criação de centro de recursos educativos que permita aumentar a conciliação entre a atividade profissional e a vida familiar e de apoio à família; e da organização de várias atividades sociais, culturais e desportivas.

O processo de seleção e a construção do programa de ação

Ao longo da elaboração do diagnóstico e de construção do programa de intervenção na urbanização de Vila D'Este existiu um trabalho de articulação e cooperação das instituições públicas municipais (Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Gaiurb) com os principais atores presentes no espaço, designadamente as 3 associações de residentes.

Esta lógica de forte proximidade e trabalho de equipa resulta de um longo processo de colaboração – iniciado e desenvolvido ao longo de intervenções que foram anteriormente promovidas no espaço – e permitiu desenvolver um programa de ação coerente e que se entendeu como adaptado às necessidades físicas do espaço mas também às ambições da população que aí reside. Refira-se ainda que as características dominantes da população residente na Vila D'Este, com elevados índices de carência, toxicodependência e alcoolismo, motivaram a aproximação da administração local a um conjunto de estruturas de cariz social, designadamente a Rede Social e a Comissão Social da Freguesia de Vilar de Andorinho.

A seleção dos projetos candidatos traduz também uma visão de cidade e do espaço da urbanização da Câmara Municipal, representando uma forte aposta pública na

qualificação de um espaço que ao longo dos últimos 25 anos já tinha sido alvo de múltiplos investimento de cariz físico. No caso das intervenções em domínios como a ação social, a educação e a empregabilidade, observa-se uma forte influência das principais instituições sociais na configuração das medidas a implementar, claramente influenciadas pelo público-alvo.

Envolvimento e participação dos atores locais

Analisando a parceria local formalmente constituída para a execução do projeto de regeneração urbana, verificamos que esta reúne um pequeno grupo de atores, com origens, responsabilidades e interesses diferenciados. No conjunto encontram-se várias instituições públicas como a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (enquanto promotora), a Gaiurb (enquanto beneficiária e responsável por todas as operações), a Junta de Freguesia de Vila de Andorinho, a Unidade de Inserção na Vida Ativa de Vila de Andorinho (UNIVA[269]), o Programa de Escolhas 3ª Geração[270] e o Instituto da Construção – Laboratório de Física da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto; e diversas associações de natureza privada, com origem na própria urbanização de Vila D'Este, designadamente a Associação de Moradores de Vila D'Este, a Associação de Condomínios da Urbanização de Vila D'Este (ACUVE) e a Associação de Proprietários de Vila D'Este (AP).

O envolvimento do associativismo privado foi extremamente importante na fase de realização dos inquéritos e diagnósticos, uma vez que todas elas trabalhavam e conheciam as dinâmicas, oportunidades e ameaças do espaço, permitindo igualmente um contacto facilitado com os residentes. Durante a execução e posterior monitorização das intervenções, o papel reservado a estes parceiros aparece definido no protocolo de parceria, sendo esperado que todos eles garantam a manutenção e conservação do edificado e dos espaços públicos, bem como constituam uma reserva legal para obras de preservação e beneficiação futura dos edifícios intervencionados, sendo que nenhum deles se envolve financeiramente nos projetos.

No caso das instituições públicas é evidente o peso da administração local, em especial da Câmara Municipal e das empresas municipais que lhe estão associadas, que assumem uma posição hierárquica superior de todo o processo. O envolvimento da

[269] Unidade resultante de um protocolo entre o Centro de Emprego e a Junta de Freguesia de Vilar do Andorinho que presta um serviço gratuito à comunidade, visando a inserção e reinserção escolar e profissional.
[270] Programa coordenado pela GaiaSocial.

Junta de Freguesia, da UNIVA e do Programa de Escolhas 3ª Geração é residual, limitando-se ao acompanhamento e aconselhamento de algumas das iniciativas de cariz social em curso. O Instituto de Conservação tem também uma presença reduzida que se limita à realização de um estudo higrotérmico dos edifícios, onde é inclusivamente responsável por parte do financiamento.

Na conceção e fundamentação do programa, é também considerado o papel da sociedade civil e em especial dos moradores na Vila D'Este, defendendo-se que as novas lógicas de governança urbana que estão subjacentes ao projeto implicam uma "revalorização das instituições de base local e do próprio estatuto dos moradores, cultivando e exercitando as suas capacidades e competências, desenvolvendo a cidadania e a consciência dos direitos e deveres sociais" (Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila d'Este, Fase I – documento de candidatura, p.11). Neste contexto, observa-se um esforço assinável de capacitação dos residentes em Vila D'Este através de um conjunto de ações de formação e de apoio social, o que se pretende reforçado por uma aposta no sentimento de pertença e espírito de comunidade, através de iniciativas de animação desenvolvidas regularmente. Contudo, de acordo com os residentes na Vila d'Este as oportunidades e mecanismos de participação desenvolvidos foram progressivamente reduzidas, culminando num período de fraca transmissão de informação e de não auscultação da população local para medidas corretivas ou complementares.

Nesta linha de ideias, esta aposta peca na fraca corresponsabilização dos atores privados e da sociedade civil, já que raramente a execução, gestão e avaliação são delegadas (acontece apenas no caso do estudo higrotérmico e na cooperação da AP, enquanto Instituição Particular de Solidariedade Social em vários projetos de inclusão social e valorização socioeconómica e profissional) e os diferentes parceiros não estão representados na Unidade de Direção (liderada pela Câmara Municipal, que coordena todo o projeto), nem na Estrutura de Apoio Técnico ou na Unidade de Coordenação (ambas lideradas pela Gaiurb para assegurar o cumprimentos de todos os prazos e responsabilidades, bem como a dinamização e monitorização de todo o processo), fazendo-se apenas representar na Estrutura Transversal – estrutura que reúne de dois em dois meses para elaborar, acompanhar e avaliar os projetos, elaborando o orçamento, planos de atividades e relatórios financeiros e de avaliação, que na prática se traduzem em realizações muito fugazes de aprovação de documentos previamente realizados.

Natureza do investimento

A urbanização de Vila D'Este motivou, desde a sua construção, um conjunto de intervenções públicas de beneficiação dos espaços e instalação de equipamentos, mas nunca como agora se investiu tanto em tão pouco tempo na sua requalificação. Com efeito, os dados da Câmara Municipal de Gaia referem que o investimento aprovado no âmbito dos dois programas de ação (cinco operações) financiados pelo QREN (próximo dos 20 milhões de euros) é sensivelmente igual ao que foi aplicado nos vinte anos anteriores.

Em relação à natureza do investimento (quadro 51), verificamos que este é essencialmente comunitário, com o apoio concedido pelo QREN no âmbito das PRU a representar 80,04% do montante global. Estes valores são possíveis porque os programas de ação aprovados pela Autoridade de Gestão do ON2 cumpriram os requisitos para obter uma majoração de 10% ao incentivo inicialmente concedido e porque a quase totalidade do investimento foi considerado elegível para efeitos de apoio comunitário.

Instituição/Fonte	Investimento (% do global)	Totais
QREN – PRU	80,04%	Financiamento comunitário 80,04%
Câmara Municipal de Gaia GaiaSocial / Gaiurb	19,91%	Investimento público 19,96%
Instituto da Construção (FEUP)	0,05%	

Quadro 51 – Natureza do investimento do Programa de Reabilitação e Regeneração Urbana de Vila D'Este

O restante financiamento é assegurado por instituições públicas, com o grosso do investimento a ser feito pela administração local (Câmara Municipal de Gaia e empresas municipais como a GaiaSocial primeiro e a Gaiurb depois da fusão da GaiaSocial), sendo quase insignificante a participação financeira do Instituto da Construção da FEUP.

Por fim, convém referir que não há qualquer mobilização de capital privado, apesar da totalidade dos edifícios intervencionados serem propriedade privada. O envolvimento das instituições e associações locais, enquanto representantes dos proprietários e residentes, faz-se exclusivamente no domínio da elaboração e acompanhamento dos projetos, não havendo comparticipação financeira em troca de um compromisso de manutenção e conservação do edificado e dos espaços públicos.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

A articulação e cooperação entre escalas e administrações é relativamente frágil, pese embora na construção dos programas de apoio comunitário, bem como na definição do âmbito territorial das PRU, tenham existido alguns encontros negociais de concertação entre representantes das administrações central e local. Estes encontros transpõem-se para as estruturas de acompanhamento e gestão dos programas de ação, envolvendo também os representantes locais, mas adquirem um carácter quase apenas burocrático de resposta a exigências europeias e nacionais patentes nos regulamentos de acesso aos fundos comunitários.

No que se refere à construção, execução e monitorização dos projetos de regeneração da Vila D'Este a cooperação fez-se essencialmente entre as instituições da administração local e os organismos de "administração comunitária" existentes na urbanização, traduzindo-se em ganhos de eficácia e eficiência na elaboração e implementação dos projetos e no reforço do envolvimento da população, podendo considerar-se que terá havido uma apropriação mais rápida dos resultados.

Em relação à articulação com outros órgãos da administração local, designadamente com outros municípios do Grande Porto ou da Área Metropolitana do Porto, ela revela-se praticamente inexistente, com a intervenção na urbanização de Vila D'Este a traduzir uma visão muito individualizada do município sobre questões sociais e de habitação, quando os montantes investidos (num período de crise financeira) – e conhecendo-se os índices de endividamento municipais – aconselhariam a concertação de estratégias, políticas e investimentos à escala supramunicipal.

Eficácia e resultados da intervenção

Embora a segunda fase da intervenção na Vila D'Este ainda esteja na sua fase inicial, a conclusão da primeira fase permite retirar desde já algumas conclusões. Concluída a reabilitação do espaço público e de seis blocos habitacionais (num total de 766 habitações e 31 espaços comerciais) são visíveis claras melhorias na imagem urbana[271], com efeitos na qualidade de vida dos seus residentes.

Com efeito, de acordo com a população residente na urbanização, a requalificação do edificado e os arranjos exteriores conseguiram eliminar e corrigir as anomalias detetadas, requalificando e adaptando os edifícios às exigências atuais, designadamente

[271] Importante também porque é a porta de entrada no município e no Grande Porto a partir da A1.

através da promoção das condições de eficiência energética, reconfiguração das acessibilidades e potenciação dos espaços de contacto e sociabilização no espaço público. Neste contexto, além da qualificação dos edifícios e da melhoria das condições de conforto das habitações (através da resolução dos problemas de infiltração e da melhoria do comportamento térmico promovida por um conjunto de intervenções nos telhados e fachadas) observou-se uma clara melhoria do ambiente urbano (através da criação de áreas verdes e de lazer e da instalação de equipamentos recreativos e de lazer), da acessibilidade e mobilidade (através da revisão dos circuitos e reorganização da rede viária) e da multifuncionalidade dos espaços urbanos

Do ponto de vista da inclusão social e valorização profissional as ações desenvolvidas procuraram dar resposta aos principais problemas detetados nos domínios da ação social, do emprego e da educação. Os projetos realizados permitiram obter progressos, designadamente no que diz respeito à revitalização do ambiente social, à construção de uma malha social mais sólida e à prevenção de comportamentos sociais de risco. Neste contexto, a população local refere como muito importantes a criação de espaços de convívio e a dinamização de atividades recreativas, culturais e desportivas que reforçaram o espírito de comunidade, a integração dos indivíduos no território e a valorização e dignificação do contexto social.

No entanto, não se registam grandes progressos nos indicadores económicos ou de emprego, até porque a conjuntura económica nacional e internacional a isso não ajuda. Assim, apesar do desenvolvimento de novas oportunidades de qualificação, emprego e empreendedorismo, com grande foco nos grupos carenciados, nas mulheres e nos jovens, a verdade é que muitos dos problemas relativos à condição económica e ao emprego – e também à dimensão social – persistem.

6. Regeneração urbana e governança no âmbito da valorização de frentes marítimas

A terceira dimensão de análise diz respeito a intervenções no contexto da valorização de frentes de água, marcando a continuação das lógicas que prevaleceram no programa POLIS no que se refere à importância da qualificação urbanística e valorização ambiental de espaços urbanos de excelência.

Figura 33 – Programas de ação de intervenção em frentes marítimas no âmbito da POLIS XXI

Este tipo de intervenção foi muito importante no Grande Porto ao longo da última década, associando-se a projetos de qualificação das frentes ribeirinhas de Porto, Vila Nova de Gaia, Gondomar e Matosinhos por exemplo. No entanto, o período mais recente, marcado pela política de cidades POLIS XXI e por uma valorização de abordagens mais integradas ao espaço urbano, acaba por ter expressão mais reduzida que os projetos de intervenção em centros históricos ou em conjuntos habitacionais vistos como problemáticos.

6.1. Programa de Ação para a Regeneração Urbana da Marginal Atlântica

O Programa de Ação para a regeneração urbana do território da Marginal Atlântica assume como centrais os princípios de política urbana da competitividade, coesão e sustentabilidade, procurando que a abordagem de base territorial seja capaz de promover "um tecido económico mais qualificado, diversificado e robusto" (Programa de Ação Marginal Atlântica, p. 17), um espaço público com mais "vitalidade e qualidade", a integração dos mais frágeis ou desfavorecidos nos "processos de criação de riqueza, de valorização social e cultural do território e de participação na construção de um futuro desejado" (Programa de Ação Marginal Atlântica, p. 17), promovendo a

valorização dos saberes e identidades locais, a ligação da cidade ao mar e a adoção de princípios e práticas ambientais mais equilibrados.

Para a concretização destes objetivos, o projeto urbano para a Marginal Atlântica estrutura-se em quatro operações (quadro 52), que apostam essencialmente numa intervenção de fundo no território – com qualificação de toda a marginal, criação de uma Via Atlântica e construção de várias ligações – e na criação da Reserva Natural Local do Litoral de Matosinhos.

O1 – Marginal Atlântica Ligações
O2 – Marginal Atlântica
O3 – Reserva Natural Local: Preparação da Fundamentação Técnica para a Criação da Paisagem Protegida
O4 – Reserva Natural Local: Caracterização do Património Natural do Litoral de Matosinhos

Quadro 52 – Operações do Programa de Ação Marginal Atlântica

Além destes projetos, que representam um investimento superior a 10 milhões de euros, o Município de Matosinhos incorporou no programa de ação candidatado um conjunto de outras quatro operações, que apesar de representarem um investimento bastante inferior, não constam da lista de projetos aprovados pela Autoridade de Gestão. Neste conjunto de ações inclui-se a dinamização de um Museu Industrial das Casas do Mar do Marau e do Mião (incluindo a preservação e valorização das cestarias romanas da Praia de Angeiras e o desenvolvimento do Núcleo Museológico de Pesca Artesanal); a recuperação do Núcleo de Casas de Mar do Marreco (através de uma parceria com a Escola Superior de Arte e Design - ESAD, que visa o desenvolvimento de novos conceitos de utilização das Casas de Mar); a realização de sessões temáticas sobre os diferentes domínios que preocupam as famílias (apontando para a promoção de sessões temáticas sobre a igualdade de género, o papel da família na prevenção do uso/abuso de drogas e comportamentos de risco, questões materno-infantis, cuidados de higiene, planeamento familiar, emprego e formação profissional) e a realização de sessões de sensibilização para a manutenção e preservação dos espaços e educação ambiental (através da divulgação de estratégias de intervenção no meio ambiente como a reciclagem ou a preservação dos espaços verdes e das estruturas físicas dos conjuntos

habitacionais, procurando em parceria com um parceiro privado[272] envolver a população no processo de revitalização do espaço de forma continuada).

A natureza das operações: regeneração ou reabilitação?

Na PRU Marginal Atlântica observa-se um claro predomínio das ações e investimentos orientados para a intervenção no espaço público e para a qualificação do ambiente urbano, uma vez que a totalidade das operações aprovadas se enquadra nesta tipologia de ações (quadro 53).

Tipologia de ação	Qualificação do espaço público e do ambiente urbano	Desenvolvimento económico	Desenvolvimento social	Desenvolvimento cultural	Animação e gestão da parceria local	Ações transversais a todos os domínios
N.º de ações	8	0	0	0	0	0
Investimento (%)	100%	0%	0%	0%	0%	0%

Quadro 53 – Ações do Programa Ação Marginal Atlântica, segundo o regulamento das PRU

Com efeito, verificamos que o programa de ação aposta na reabilitação urbana do espaço, negligenciando as questões económicas e sociais e a lógica de intervenção integrada que o enquadramento do POLIS XXI conferia obrigatoriamente a estes projetos. De facto, a aposta forte é na mobilização do incentivo comunitário para uma intervenção física de fundo, esperando a Câmara que o potencial balnear da área associado à melhoria da sua imagem, à qualificação dos espaços de estar e de circulação ciclável e pedonal e ao reforço da atratividade turística, seja capaz de promover o desenvolvimento de novas atividades económicas e a melhoria da qualidade de vida dos residentes.

Para tal, avançam em complementaridade ações de valorização de alguns dos elementos com interesse patrimonial (muito assentes na requalificação de edifícios para a instalação de núcleos museológicos) e medidas de qualificação e capacitação da população local (ainda que muito agarradas à lógica tradicional de sessão temática de exposição de conteúdos e oportunidades). Além disso, espera-se uma forte vaga de investimento privado que se estima poder chegar aos 40 milhões de euros nos próximos anos, devendo incluir a construção de um campo de golfe, três hotéis, vários bares e

[272] No caso a Empresa de Inserção Mestre Jardim, através de coordenação da (ADEIMA).

restaurantes, apoios de praia, praias temáticas, circuitos pedestres, aquaparques e atividades náuticas. Espera-se também dinamizar o tecido económico através da construção de uma superfície comercial de média dimensão, aumentando a área urbanizável e reforçando a atratividade para a instalação de equipamentos de apoio à terceira idade, designadamente um domicílio para idosos e uma unidade de cuidados paliativos.

Dimensão	Arquitetural/Físico (intervenções no espaço público, no edificado e no ambiente urbano)	Económico (ações de apoio direto ao tecido e aos agentes económicos locais)	Social (operações de apoio aos residentes, grupos desfavorecidos e de reforço da identidade/cultura)	Outras (operações transversais ou de gestão e animação da parceria local)
N.º de ações	6	0	0	2
Investimento (%)	98,69%	0%	0%	1,31%

Quadro 54 – Tipologia de ações do Programa Ação Marginal Atlântica, segundo as dimensões da regeneração urbana

A análise às dimensões da regeneração urbana (quadro 54) mostra uma forte incidência dos projetos de intervenção física e arquitetural no espaço público e construído (98,69% do investimento), o que evidencia a importância das operações de requalificação da Via Atlântica e do espaço envolvente, bem como da criação ou beneficiação de ligações, através de grandes empreitadas infraestruturais que pretendem promover a qualificação do espaço público e de circulação, bem como as estruturas de apoio às atividades balneares.

O processo de seleção e a construção do programa de ação

A seleção das operações e a construção do programa de ação resultou essencialmente de uma estratégia de médio prazo definida pela Câmara Municipal de Matosinhos para a faixa atlântica do município, a qual esteve já na base de intervenções anteriores como a implementação do Programa POLIS em Matosinhos [273], a

[273] O programa foi executado entre 2001 e 2006, promovendo uma forte transformação do território, designadamente com a criação e requalificação de 64000m² de espaço público, a valorização e criação de 5300m² de parques urbanos, a construção de 8500m² de estacionamento subterrâneo e a construção de equipamentos públicos como o Centro de Monitorização e Interpretação Ambiental (dados da Parque Expo, disponíveis em http://www.parqueexpo.pt/conteudo.aspx?caso=projeto&lang=pt&id_object=581&name=Polis-Matosinhos – acedido em 03/08/2012)

requalificação da Marginal de Leça e a recuperação da área entre o Farol da Boa Nova e a rotunda de Leça da Palmeira junto às instalações da Petrogal.

Além desta visão do território, foi também considerada a importância do Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e em especial dos projetos incluídos no Programa da Orla Costeira de Matosinhos[274], procurando-se desenhar-se relações que reforçassem os progressos alcançados nos últimos anos na valorização da frente marítima, designadamente em relação ao estacionamento, à circulação pedonal, à supressão de barreiras arquitetónicas e em geral qualificação do espaço público e do ambiente.

Assim, pode considerar-se que o Município encarou as PRU como uma oportunidade de dar continuidade a uma estratégia de valorização de toda a sua faixa atlântica, procurando aproveitar o incentivo comunitário para dar um novo ritmo ao processo e para materializar projetos em carteira. Neste contexto, a seleção das ações privilegiou as medidas que eram consideradas prioritárias para a melhoria da qualidade de vida na área costeira, intervindo nos domínios da acessibilidade (Via Atlântica), da modernização das infraestruturas urbanas e qualificação da imagem urbana (Marginal Atlântica) e da qualificação e preservação ambiental (Reserva Natural), alavancando a partir daí vários investimentos públicos e privados de valorização da atividade económica e turística, do património cultural e das práticas desportivas e recreativas.

Desta forma, apesar da apresentação prévia do programa e do envolvimento de associações concelhias e da sociedade civil, não terá havido, de acordo com a opinião de residentes e atores económicos locais, fora da Câmara Municipal grande influência na seleção das ações apresentadas à Autoridade de Gestão do ON2, procurando-se essencialmente territorializar e materializar as ideias do município para a marginal atlântica, esperando que – tal como aconteceu nos projetos anteriormente realizados em Matosinhos-Sul e em Leça da Palmeira – os resultados sejam apropriados pela população local e dessem lugar a um forte número de visitantes e novos residentes.

Envolvimento e participação dos atores locais

O programa de ação da Marginal Atlântica foi apresentado por uma parceria local, liderada pelo Município de Matosinhos, que envolve um leque alargado de atores e instituições locais, onde se incluem as Juntas de Freguesia de Perafita e Lavra,

[274] Disponíveis em http://www.cm-matosinhos.pt/pages/570

representantes do movimento associativo (Associação Empresarial do Concelho de Matosinhos; ADEIMA – Associação para o Desenvolvimento Integrado de Matosinhos; FAPAS – Fundo para a Proteção dos Animais Selvagens; ASNASA – Associação dos Nadadores Salvadores de Angeiras; Associação dos Pescadores Aposentados de Matosinhos), instituições de ensino (ESAD; Escola EB2,3 de Lavra; Escola EB2,3 de Perafita) e atores económicos locais (bares de praia; pescadores; comerciantes do Mercado de Angeiras, apoios de praia; restaurantes).

Apesar do envolvimento de um leque tão alargado de atores, a sua participação efetiva nas diferentes fases do projeto foi pouco significativa. Com efeito, durante a construção do programa de ação os mecanismos de envolvimento e participação reduziram-se a sessões de apresentação das soluções arquitetónicas para o espaço, que apesar de serem bem acolhidas pelos atores presentes, não permitiam a introdução de alterações de fundo. Durante a execução dos projetos (ainda em curso), não foi atribuída qualquer responsabilidade de execução aos parceiros signatários do programa de ação, reservando-lhes um papel consultivo no âmbito do Conselho de Parceria (órgão responsável pela gestão e animação da intervenção) e a tarefa de acompanhar a implementação das ações e "dar parecer sobre o plano anual de atividade Marginal Atlântica e os relatórios semestrais de atividade, bem como emitir opinião sobre temas que lhe submetidos pela Comissão Executiva" (Programa de Ação Marginal Atlântica, p. 32). Todas as responsabilidades de elaboração, gestão, implementação e monitorização dos projetos são reservadas à figura de um Coordenador (Câmara Municipal) que tem liberdade total de ação e gestão financeira, sendo apoiado por uma equipa externa.

Em síntese, e considerando a opinião dos responsáveis pelo programa de ação e dos residentes, é possível referir que os mecanismos de participação e envolvimento dos atores locais parecem claramente subexplorados na PRU de Matosinhos, o que deriva em parte da existência de uma visão prévia da intervenção a efetuar e da forte aposta numa intervenção física. Ainda assim, a fraca capacitação e corresponsabilização dos atores locais e dos residentes, aliada ao aumento das áreas urbanizáveis, indica uma aposta na regeneração urbana feita a pensar sobretudo no capital privado, no investimento imobiliário e numa outra classe de residentes.

Natureza do investimento

O esquema montado para suportar o investimento no programa de ação da Marginal Atlântica (quadro 55) é relativamente simples, uma vez que não envolve investimento

de nenhuma outra instituição, pública ou privada, que não o Município de Matosinhos. Com efeito, apesar da configuração inicial da PRU incluir um incentivo comunitário mais reduzido[275] (na ordem dos 69%) e contemplar uma pequena participação de capitais privados (que não chegava a 1%), a estrutura final de operações aprovadas recebeu um financiamento comunitário superior a 8 milhões de euros (79,65%), assegurando o Município de Matosinhos toda a componente do investimento público.

Instituição/Fonte	Investimento (% do global)	Totais
QREN – PRU	79,65%	Financiamento comunitário 79,65%
Município de Matosinhos	20,35%	Investimento público 20,35%

Quadro 55 – Natureza do investimento do Programa de Ação Marginal Atlântica

Esta mobilização de investimento público como forma de promover o aproveitamento de uma oportunidade de financiamento de quase 80% para uma profunda intervenção na marginal atlântica de Lavra e Perafita está, no entanto, associada a uma estratégia de intervenção mais alargada, onde o Município de Matosinhos estima que o volume global de investimento será superior a 50 milhões de euros.

Neste contexto, a concretização dos projetos anteriormente referidos (hotéis, golfe, superfícies comerciais, investimentos balneares, urbanização e equipamentos sociais) far-se-á exclusivamente com base em capitais privados, pretendendo-se assim a melhoria da qualidade de vida na área da intervenção, já que se poderá associar às empreitadas físicas um conjunto de ações indutoras do desenvolvimento económico, social e cultural.

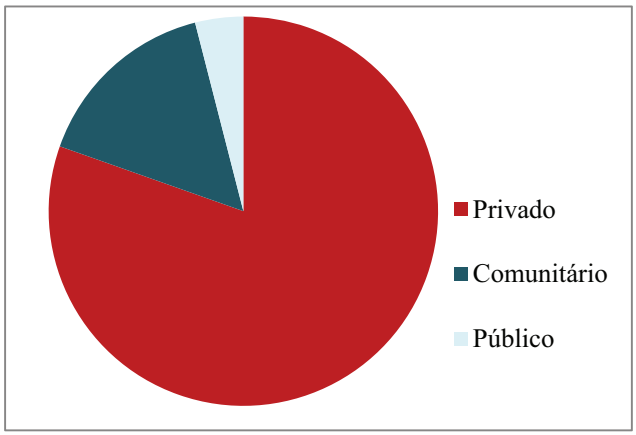


Figura 34 – Natureza do investimento total na Marginal Atlântica

Assim, de acordo com a projeção inicial do município de Matosinhos (apresentada no programa de ação), a intervenção global na marginal atlântica, considerando as PRU e os investimentos complementares

[275] Por se desconhecer na altura a possibilidade de obter uma majoração de 10%.

(figura 34) traduz um esforço maioritariamente dos capitais privados (80,41%), assegurando o incentivo comunitário das PRU 15,60% do investimento, ao passo que os capitais públicos nacionais representam apenas 3,99% do bolo global.

Articulação e cooperação entre escalas e administrações

A natureza das operações que integram a PRU Marginal Atlântica traduz, como vimos, uma estratégia muito própria do Município de Matosinhos para toda a sua faixa atlântica entre Matosinhos (desde o Parque da Cidade e a fronteira administrativa com o Município do Porto) e Lavra (junto à fronteira administrativa com Vila do Conde). Neste contexto, a opção por uma intervenção essencialmente física e pela criação de condições para um forte investimento privado nos setores turístico e imobiliário não traduz qualquer visão ou estratégica regional ou supramunicipal para o território.

Ainda assim, o encontro entre administrações e escalas de intervenção territorial é assegurado através da articulação e respeito pelos princípios e projetos estabelecidos no POOC, adequando as características da intervenção em termos de preservação ambiental e da seleção dos materiais.

Sobressai, em todo o caso, a ausência de uma reflexão territorial alargada, comum aos concelhos do Grande Porto, o que acarreta grandes riscos. Neste caso específico, e considerando o exemplo da intervenção POLIS em Matosinhos, do processo de construção e especulação imobiliária que lhe esteve associado, e os conflitos de fronteira gerados junto ao Parque da Cidade do Porto, parece-nos claro que a intervenção em Lavra e Perafita pediria uma concertação de estratégias com os municípios vizinhos e um maior equilíbrio entre os efeitos esperados e as necessidades da população residente.

Eficácia e resultados da intervenção

A execução das operações da Marginal Atlântica ainda se encontra a meio do caminho, pelo que, naturalmente, a área de intervenção ainda está num processo de intensa transformação. Ainda assim, é possível referir que o espaço conheceu já, em algumas áreas (com destaque para a área entre o Cabo do Mundo e Angeiras), importantes transformações, que provocaram uma melhoria significativa da imagem urbana (ciclovias, equipamentos, espaço público), da qualidade dos espaços de estar e das condições de mobilidade e acessibilidade.

Esta transformação tem, no entanto, poucos resultados passíveis de ser avaliados através de indicadores. Da mesma forma, os comerciantes e agentes de restauração sublinham que a intervenção apresenta um impacto reduzido na atividade económica, até porque ainda não se concretizaram os grandes projetos privados previstos, designadamente a criação de equipamentos hoteleiros que se espera possam vir a mudar o perfil dos visitantes/turistas e vantagens na criação de emprego.

7. Síntese

O desenvolvimento de uma política de cidades para a preparação e estruturação do quarto comunitário de apoio constituiu um importante marco na consolidação de uma tendência, iniciada nos anos anteriores, do aumento da preocupação com os diferentes espaços das cidades portuguesas, em particular aqueles que se encontravam envolvidos por um leque alargado de problemas de índole social, económica ou infraestrutural.

No Grande Porto, os primeiros anos do século XXI já traduzem esta preocupação. Os municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia lançam-se em importantes processos de reabilitação urbana e qualificação urbanística e ambiental de espaços degradados ou de frente de água, aproveitando para o efeito um conjunto de oportunidades. Estas oportunidades surgem, por norma, associadas à possibilidade de aceder a um importante incentivo financeiro no âmbito de programas de financiamento comunitário (Polis e Urban II, entre outros.), de importantes organizações com projeção internacional (Porto 2001, Euro 2004) ou de processos estruturantes à escala regional (onde se destacou a instalação do Sistema de Metro Ligeiro).

Este conjunto de projetos e realizações apresentou geometrias e resultados variáveis nos diferentes municípios, mas teve o condão de contribuir para a consolidação de uma cultura de intervenção, reforçando as lógicas e princípios de valorização do carácter integrado, estratégico e participativo das operações.

Com o lançamento da POLIS XXI e dos vários instrumentos de apoio que englobava, num período em que as SRUs do Porto e Vila Nova de Gaia já estavam no exercício das suas funções, reforçam-se as dinâmicas de intervenção integrada sobre o território, particularmente nestes dois municípios. Tal decorre também da formulação de vários programas de apoio, mas em especial das PRU, incorporarem os princípios da regeneração urbana e da governança, desafiando os diferentes municípios e entidades

com interesse no planeamento, intervenção e gestão territorial a desenvolverem parcerias para a qualificação, revitalização e regeneração dos territórios urbanos. Em simultâneo, as SRUs procuram corporizar importantes dinâmicas de reabilitação urbana, procurando criar sinergias e modelos de cooperação e atuação conjunta com proprietários e investidores.

A análise efetuada considerou os principais projetos desenvolvidos nos últimos 5 anos, com destaque para os que têm enquadramento nos instrumentos de operacionalização da POLIS XXI (PRU e AIDU) e na atividade da Porto Vivo e da CidadeGaia (até à sua extinção). Da investigação desenvolvida resultou um conjunto de conclusões:

- No âmbito das PRU, principal instrumento de apoio às intervenções urbanas, os municípios de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia conseguiram a aprovação de oito programas de ação, envolvendo um incentivo comunitário superior a 73 milhões de euros, o que representa cerca de 16% do incentivo concedido pelo programa em toda a região Norte;
- Além da POLIS XXI, também a criação das SRUs se revelou de extrema importância para o processo de reabilitação e regeneração urbana do território. Em Vila Nova de Gaia, a CidadeGaia desenvolveu um importante trabalho de planeamento estratégico e articulação com o setor privado, permitindo a materialização de importantes projetos dentro da estratégia política do município, até à sua incorporação na Gaiurb. No Porto, a Porto Vivo tem desenvolvido um importante papel de dinamizador e mediador do processo de reabilitação urbana, assegurando a elaboração de documentos estratégicos para 32 unidades de intervenção, promovendo a assinatura de vários acordos de reabilitação, coordenando múltiplos e complexos processos de intervenção, gerindo duas PRU e envolvendo-se em parcerias público-privadas, mobilizando sempre que possível fundos do contrato de financiamento assinado com o BEI/IHRU e estudando o recurso a fundos de desenvolvimento urbano do JESSICA;
- No contexto do Grande Porto há desiguais capacidades de intervenção e mobilização de investimento privado, traduzidos na concentração do investimento nos municípios litorais (sobretudo Porto e Vila Nova de Gaia) em oposição a Gondomar, Maia e Valongo;

- As estratégias de intervenção implementadas têm privilegiado a intervenção sobre a cidade antiga, os conjuntos de habitação social e, no caso de Matosinhos, da frente atlântica;
- Os projetos apresentam uma grande preponderância das ações de natureza física e arquitetural, relegando as questões sociais e económicas para um patamar secundário ou para iniciativas complementares. Esta tendência é especialmente visível na repartição orçamental dos programas, sendo que o elevado número de ações de natureza social e cultural que por vezes se regista corresponde a investimentos reduzidos. Esta situação traduz uma forte da aposta nas intervenções de qualificação urbanística, confirmando, no urbanismo, uma tendência histórica para o triunfo da arquitetura sobre a geografia económica e social (Fernandes, 2011);
- A construção dos programas de ação traduz uma crescente aposta na procura de estratégias de regeneração urbana integradas e coletivas, que associem à requalificação do espaço público iniciativas de criação e modernização de equipamentos e infraestruturas, bem como medidas de apoio social e cultural, ainda que os domínios sejam considerados com pesos muito diferenciados;
- A seleção das ações e a construção dos programas de ação resulta por norma de reflexões estratégias anteriores, no âmbito da elaboração de estudos estratégicos ou planos de ação, em que se contemplavam mecanismos de participação e consulta pública. Esta evidência permite que muitos programas respondam às exigências legais de participação e envolvimento dos atores locais na construção das operações. No entanto, a informação a que tivemos acesso mostra que há uma tendência para que prevaleça a visão dos poderes públicos e para o envolvimento preferencial de grandes grupos privados e de empresas municipais com participação de capitais da autarquia;
- Observa-se um crescente hibridismo e complexidade dos processos e das soluções propostas, procurando envolver diferentes parceiros públicos e privados. No entanto, regista-se uma insuficiente exploração dos mecanismos de participação e o reduzido envolvimento da sociedade civil nas fases de construção e seleção das operações, mas sobretudo na implementação das mesmas, mantendo uma reduzida capacidade de influenciar as escolhas ou decisões;

- A elaboração dos programas de intervenção evidencia uma crescente valorização das parcerias público-privadas e da captação de investimento privado (apesar de os dinheiros públicos continuarem a ser muito importantes), configurando complexos esquemas de investimento com participação de dinheiros públicos, comunitários e privados;
- O envolvimento do setor privado, especialmente evidente nas intervenções de reabilitação urbana dos centros históricos do Porto e Vila Nova de Gaia, acontece quase sempre sem discussão e validação pública de uma estratégia (apesar de existirem processos de discussão pública no âmbito da elaboração dos documentos estratégicos ou, desde 2009, das ARU), o que poderá também indiciar um caminho orientado para a "privatização da regeneração urbana", concentrada em torno dos interesses e poder de grandes atores económicos, nem sempre coincidentes com os objetivos da cidade, da sociedade civil e dos restantes agentes (Mcareavey, 2009);
- Todas as operações deixam transparecer a inexistência de uma visão regional ou supramunicipal relativamente ao planeamento e gestão do território, predominando a cultura do "cada um por si", que muitas vezes acaba por ser lesiva ao interesse público, gerando perdas de eficiência na utilização dos recursos e colocando em causa a eficácia das intervenções;
- Apesar do período de análise ser curto, são já visíveis vários efeitos das intervenções efetuadas, sobretudo das realizações físicas (espaço público qualificado; edifícios reabilitados; equipamentos instalados) e da dinamização turística e económica de alguns espaços;
- Do ponto de vista processual, a aplicação de princípios de governança aos processos de gestão e intervenção sobre o território faz-se a um ritmo muito lento, apesar de importantes avanços na operacionalização de uma unidade de gestão da área urbana no Porto que apresenta alguns resultados satisfatórios. Ainda assim, a perceção geral é a de um processo em que a governança está ainda pouco "territorializada" e excessivamente "teorizada".

CONCLUSÕES

Transformação dos territórios e valorização dos espaços urbanos

Os territórios estão a atravessar um importante período de reestruturação, marcado por um conjunto de processos e dinâmicas de mudança que alteram profundamente a sua geografia, em diferentes escalas e possivelmente sobretudo na forma como as escalas se articulam entre si. Este processo não acontece, contudo, de forma idêntica em todos os territórios, adquirindo características, ritmos e temporalidades que variam de país para país, de região para região, de cidade para cidade e até à escala do bairro, quarteirão e rua. Conferiu-se especial atenção aos espaços urbanos europeus, partindo-se do entendimento e da ideia veiculada por vários documentos de política comunitária que estabelecem que as cidades são essenciais para o desenvolvimento sustentável dos territórios e para uma organização espacial harmoniosa no contexto da União Europeia (UE). Com efeito, a Europa é um dos continentes mais urbanizados do mundo, com os dados mais recentes a darem conta de que mais de dois terços da população residem em áreas urbanas, existindo uma tendência clara para o crescimento destes valores. Esta preponderância das áreas urbanas leva a que as cidades concentrem uma série de problemas de natureza variada, mas também a que concentrem uma forte capacidade de produzir soluções e respostas para as diferentes ameaças, já que assumirão um importante papel enquanto "motores da economia" (Sassen, 2006) e espaços cruciais de conetividade, criatividade e inovação.

As últimas décadas vieram acelerar o contexto de incerteza e aumentar e complexificar os desafios que se colocam às cidades europeias, traduzidas num conjunto de pressões que colocam em causa a capacidade de se constituírem como espaços social e territorialmente justos e coesos, economicamente atrativos e sustentáveis. Esta corrente de mudança e ameaça sobre o papel das cidades europeias – e sobre o modelo de desenvolvimento urbano europeu – está associada a um conjunto de transformações, entre as quais se incluem, de acordo com várias intervenções e documentos produzidos pela UE no âmbito do processo de reflexão "*Cities of Tomorrow*"[276]:

[276] Processo de reflexão à escala da UE, envolvendo representantes das instituições comunitárias e de várias entidades administrativas e universidades dos diferentes Estados-membro. Consistiu na realização de vários seminários (Junho, Outubro e Dezembro de 2010) e na produção de um conjunto de contribuições escritas ou relatórios de análise, que viriam a ser vertidos na publicação de um documento de política regional da UE que pretende inspirar os responsáveis pela política urbana a diferentes escalas, deixando contributos no que concerne às abordagens aos problemas urbanos e aos modelos de cidade para o futuro.

- Um conjunto de mudanças demográficas, com especial destaque para o envelhecimento da população e sua distribuição assimétrica sobre o espaço, levando ao despovoamento e acumulação de problemas em alguns centros urbanos;
- A estagnação/quebra do tradicional processo de crescimento económico contínuo da Europa, agravado pelo contexto de crise económica dos últimos anos do século XXI e pela necessidade de recurso a ajuda externa de alguns Estados-membros;
- A deficiente articulação entre as políticas de crescimento económico, emprego e progresso social, levando a um aumento exponencial dos indicadores de desemprego e de trabalho pouco qualificado, com efeitos na capacidade de resposta de muitas famílias e territórios;
- O aumento das disparidades de rendimentos entre os mais ricos e os mais pobres, produzindo fortes assimetrias sociais e territoriais;
- O aumento da polarização social e da segregação social e espacial, especialmente visível em grandes cidades europeias através do aumento do número de grupos excluídos, de movimentos minoritários e de conflitos sociais;
- A crise dos sistemas de segurança social e a progressiva exposição da incapacidade do Estado-Providência;
- A expansão urbana e a difusão do povoamento de baixa densidade, colocando desafios no que respeita à procura de soluções para garantir a sustentabilidade dos territórios e para assegurar a manutenção da prestação de serviços públicos de proximidade com qualidade;
- O aumento das ameaças ambientais e das pressões sobre os ecossistemas urbanos.

Este conjunto de transformações/problemas surge associado ao progressivo reconhecimento e disseminação da ideia de que as fronteiras administrativas das cidades, regiões ou países já não refletem as realidades e exigências físicas, sociais, económicas, culturais e ambientais do desenvolvimento, pelo que se torna necessário criar novas formas e modelos de pensar, planear e gerir o território, assentes na valorização da diversidade dos espaços e dos recursos e estratégias locais. É neste contexto que assistimos nas últimas décadas à afirmação do conceito de governança, o qual é

associado a novos modelos e objetivos de governação dos territórios, designadamente com a valorização de abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas ao desenvolvimento.

Governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação do território

Orientações e tendências de transformação

No contexto dos processos e dinâmicas de mudança em curso, assistimos à emergência de novos modelos e objetivos de governação do território, associados designadamente à reestruturação do papel do Estado e à incorporação de um conjunto de princípios e valores associados à abertura, coerência, eficácia, participação e responsabilização dos diferentes grupos de atores envolvidos no desenho e (sobretudo) na concretização políticas públicas e dos seus instrumentos de operacionalização ou regulação.

Estes princípios ancoram-se no conceito de governança, descrito no primeiro capítulo como um processo flexível, híbrido e multifacetado de regulação e governação dos territórios, baseado numa organização em rede da ação coletiva e dos diferentes grupos de atores ou, de uma forma mais sintética, como representando todos os processos de governação territorial que resolvem os problemas de forma eficaz através da mobilização e organização em rede da ação coletiva.

No contexto europeu, o desenvolvimento de formas de governança, adaptadas às realidades e especificidades de cada espaço é entendido como essencial para dar uma resposta mais eficaz aos desafios atuais, promover a qualidade de vida das pessoas e garantir a competitividade, coesão e sustentabilidade dos territórios. Nesta linha de ideias, o discurso técnico e político – alicerçado num conjunto de relatórios e documentos de referência (com destaque para o Livro Branco da Governança Europeia, produzido pela Comissão Europeia) – tem vindo a sustentar um quadro conceptual e metodológico para a reorganização dos modelos de governação territorial a diferentes escalas, com orientações e tendências da mudança, de que se sublinha:

- Promoção e valorização de modelos holísticos de desenvolvimento e gestão territorial que sejam capazes de lidar com os desafios, pressões e oportunidades de forma integrada e através de abordagens multissetoriais;

- Equilíbrio entre as abordagens baseadas nas pessoas e as abordagens baseadas no território;
- Articulação de estruturas formais de governação com estruturas informais, flexíveis e multiescalares, permitindo responder da melhor forma e na escala mais adequada às necessidades da população;
- Promoção de visões comuns para o território, agregando objetivos e modelos de desenvolvimento contrários e potencialmente geradores de conflitos e elegendo a prospetiva como instrumento fundamental do planeamento;
- Promoção do trabalho em rede e da constituição de parcerias territoriais alargadas;
- Promoção da cooperação e articulação espacial, no sentido de assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado, coerente e eficiente na utilização dos recursos;
- Flexibilidade e adaptação às circunstâncias de cada contexto, ainda que considerando sempre a necessidade e as vantagens de articular várias escalas temporais e territoriais;
- Promoção da coordenação horizontal e vertical das políticas e dos processos;
- Promoção da capacitação dos cidadãos, da participação dos atores e de uma utilização inovadora do capital social;
- Valorização da inovação social como instrumento para vencer a fraca articulação entre o crescimento económico e o desenvolvimento social, procurando estimular a relação entre o espaço público e privado e promover o envolvimento, a participação e a criatividade.

Evidências e reflexões a partir da realidade portuguesa

Como vimos, o processo de transformação do Estado português ao longo dos últimos anos é muito particular, não acompanhando as tendências europeias associadas ao desmantelamento do Estado-Providência e à reorganização ideológica e organizacional da administração pública. No caso do Grande Porto, a pesquisa permite concluir que os princípios da governança se encontram perfeitamente assimilados no discurso político, mas que a sua aplicação territorial é ainda reduzida, podendo admitir-se que esta situação retrate o que se passa em geral no país e designadamente nos seus

principais centros urbanos. Esta afirmação é sustentada por um conjunto de ideias e fatores, de natureza diversa, apresentados de seguida.

Em primeiro lugar, importa referir que a criação de redes de trabalho ou de parcerias para o desenvolvimento de projetos tende a privilegiar, pelo menos desde os anos 80, o envolvimento do capital privado em detrimento da sociedade civil e das suas organizações. Ainda que o contexto europeu apresente modelos e configurações muito diversificadas, parecem existir vários sinais de convergência com o modelo inglês (tradicionalmente baseado na constituição de parcerias público-privadas), já que em França o envolvimento do setor privado (o Estado é o ator chave de uma abordagem centralizada à governança) é reduzido e na Holanda se valoriza o envolvimento de associações locais no âmbito de uma abordagem corporativa.

Em Portugal, a criação destas redes bipolarizadas (Estado central e local mais parceiros privados) é evidente na generalidade dos programas de regeneração e reabilitação urbana analisados, observando-se uma forte preponderância do capital privado na seleção das estratégias territoriais, muitas vezes sem conhecimento ou legitimação direta por parte dos residentes e dos eleitos (no caso de assembleias municipais e de freguesia). Este parece ser o caso dos projetos em curso no Morro da Sé (envolvimento direto de um consórcio público-privado na seleção dos projetos) e no centro histórico de Vila Nova de Gaia (envolvimento indireto dos grandes parceiros privados, condicionando o tipo e os objetivos da intervenção pública).

Uma segunda linha de ideias prende-se com o facto dos processos participativos estarem claramente subexplorados em Portugal. O envolvimento da sociedade civil e dos diferentes grupos de atores locais é reduzido e por vezes há conceções erradas sobre os valores da participação, envolvimento e responsabilização, promovendo-se a concentração do poder de decisão nos atores públicos. Esta ideia é sustentada, por exemplo, na fraca participação no âmbito dos processos de consulta pública associados à elaboração dos documentos estratégicos; num reduzido envolvimento da sociedade civil no âmbito dos projetos de regeneração urbana analisados, circunscrito, de acordo com a opinião dos residentes, a pequenas ações de natureza imaterial; ou ainda na redução (ou mesmo fim) das reuniões que são promovidas após aprovação dos *masterplans* ou programas de ação (como atestam as respostas obtidas nas entrevistas realizadas, por exemplo, no centro histórico de Vila Nova de Gaia ou no Bairro do Lagarteiro).

Outra questão importante prende-se com o facto de, em algumas intervenções, parecerem colocar-se alguns problemas de legitimidade e responsabilização, o que especialmente o caso na atuação das sociedades de reabilitação urbana (designadamente nas ACRRU e mais recentemente nas ARU), já que lhes são concedidos poderes equivalentes aos dos municípios (aprovações, licenciamentos, fiscalizações) sem que tenham uma dimensão política associada a princípios democráticos, de eleição e fiscalização. Com efeito, o facto de serem nomeadas pelo poder central e/ou local faz com que a sua intervenção escape ao controlo direto por parte dos cidadãos e dos seus eleitos.

Pode também falar-se num défice de autonomia relativamente ao aparelho da administração pública que algumas das estruturas criadas apresentam. No âmbito da investigação realizada, esta constatação é especialmente evidente nas sociedades de reabilitação urbana e na dependência (sobretudo financeira) que estas mantêm do Estado central. No caso do Porto esta realidade é atual, tendo mesmo levado a que o Presidente do Conselho de Administração, Rui Moreira, tenha tornado pública, no início de 2012[277], a possibilidade de falência da Porto Vivo por atrasos no pagamento estatal (através do IHRU) de uma verba superior a 1,2 milhões de euros.

Por fim, importa reter que a territorialização da governança é dificultada por um défice de articulação supramunicipal e intermunicipal e por uma cultura de (des)entendimentos, marcada por fortes desconfianças e divergências político-partidárias, o que está bem marcado no Grande Porto, onde se observa um reduzido grau de cooperação e uma quase inexistente coordenação supramunicipal, apesar de estarmos num espaço urbano territorialmente contínuo e polinucleado. Esta fragmentação da decisão e egoísmo é responsável por vários conflitos territoriais, promovendo a ineficiência na utilização de recursos e diminuindo a eficácia das políticas públicas, do que resultam perdas para o todo e para os residentes/eleitores/visitantes de cada uma das partes.

Ainda assim, considerando o ponto de partida no princípio dos anos 80, pode falar-se de grandes progressos, designadamente na formulação de orientações e programas de intervenção e no desenvolvimento, espontâneo ou induzido, de movimentos formais ou informais de reflexão e intervenção nos processos de planeamento e gestão territorial.

[277] Notícia publicada em vários órgãos de comunicação social, entre os quais o Público http://www.publico.pt/Local/ihru-defende-novo-modelo-de-funcionamento-para-a-porto-vivo-1529601 (acedido em 31/01/2012)

Regista-se, nesta linha de ideias, o reforço da capacidade de organização e intervenção de grupos da sociedade civil e organizações do terceiro setor, evidenciando a difusão de princípios que associam o envolvimento ao reforço da legitimação e da transparência dos processos.

Igualmente importante é o desenvolvimento de alguns programas e metodologias descentralizadas de participação, negociação e concertação de interesses, como exemplificam a Agenda 21 Local e vários programas associados ao financiamento comunitário, como as "Parcerias para a Regeneração Urbana", as "Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação" ou as "Estratégias de Eficiência Coletiva". Apesar da sua aplicação nem sempre traduzir uma correta aplicação dos princípios de governança, é indiscutível que permitem disseminar valores e práticas associadas à parceria, à gestão partilhada e à melhoria da eficácia dos processos de planeamento e gestão do território.

Sentido da mudança	Contexto português	Desafios atuais
Desenvolvimento de modelos de governança territorial adaptados à especificidade de cada contexto.	Avanços no discurso político e na formulação de programas em algumas áreas, como exemplificam a política de cidade POLIS XXI e o PROVERE – Programa de Valorização de Recursos Endógenos.	
Organização em rede da ação coletiva e dos diferentes atores.	As redes privilegiam o setor privado e a manutenção/ concentração dos poderes de decisão nas estruturas públicas.	Capacitação institucional.
Integração horizontal, vertical e setorial.	Insuficiente cooperação e articulação territorial, associando-se a uma reduzida integração de políticas setoriais;	Governança territorial. Participação. Parcerias.
Participação, responsabilização e capacitação dos cidadãos;	Reduzido envolvimento e processos participativos pouco explorados, apesar da criação teórica de modelos e da criação de grupos de natureza formal e informal;	
Abertura, transparência e coerência.	Maior abertura dos processos e das instituições, mas problemas de legitimação subsistem.	

Quadro 56 – Quadro síntese: governança em Portugal

Globalmente, verificamos que as experiências de governança e cooperação institucional são muito reduzidas evidenciando a desconfiança existente entre os atores públicos e uma incapacidade (ou falta de vontade) de desenvolver novos modelos de governação territorial. A cultura de governança é escassa e está pouco associada a dinâmicas de trabalho em rede ou a parceria, traduzindo essencialmente uma reorganização do relacionamento entre o Estado central e local e uma maior abertura ao setor privado.

Os grandes desafios colocam-se na construção de compromissos alargados entre as instituições públicas, as entidades públicas e privadas e as estruturas da sociedade civil, no sentido de implementar modelos de governança territorial adaptados às especificidades e necessidades de cada território. A literatura e experiência internacional sugerem que o caminho deve passar pelo reforço da capacitação institucional, pelo desenvolvimento de processos de aprendizagem coletiva e por uma distribuição de responsabilidades efetiva que promova o trabalho em rede e de forma coordenada, orientado para resultados e resposta a ambições comuns.

Ordenamento do território como política pública

Orientações e tendências de transformação

Se a dimensão e natureza dos problemas ajuda a explicar a promoção da governança territorial, as transformações processadas ao longo dos últimos anos estabelecem uma relação com a emergência de novas culturas de ordenamento do território. A transição conceptual e paradigmática no campo do ordenamento do território resulta em larga medida no que é visto com a falência do modelo modernista e das limitações que os modelos de zonamento, desenho e especialização – bem como a excessiva tecnicidade jurídica – evidenciavam, designadamente através do aumento das desigualdades. Neste contexto, à visão modernista, técnica e racional do ordenamento do território – caracterizada pela intervenção pública rígida sobre a regulação e transformação do solo – opõem-se atualmente, simplificando, uma visão neoliberal e uma visão neomoderna. A primeira está relacionada com as lógicas da competitividade territorial, associando-se ao marketing e à estratégia, conferindo um papel central ao setor privado; a segunda sublinha a importância dos processos flexíveis e inclusivos, do planeamento colaborativo e da governança de base territorial.

Apesar da existência de diferentes culturas em confronto, o sentido geral da mudança no âmbito do planeamento e ordenamento à escala europeia aponta para configuração do ordenamento do território enquanto política pública e para valorização dos modelos de planeamento estratégico e colaborativo, com envolvimento dos diferentes atores territoriais, participação cidadã e articulação de escalas. Com efeito, a transição registada surge associada à necessidade de melhorar a eficácia e a qualidade das políticas públicas num contexto que é marcado por uma crescente complexidade dos processos, por uma forte descrença nas instituições e pela coexistência de um número crescente de valores e interesses diferenciados por parte dos cidadãos.

No geral, este sentido de transformação intensificou-se a partir da década de 1980, como exemplifica as transformações operadas pelos diferentes países analisados. Assim, convém lembrar que concorrem neste sentido de mudança as alterações impostas em França pelas leis descentralizadoras de 1982 e 198, ou mais tarde pela *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain*, acabando progressivamente com o predomínio do uso do solo sobre a estratégia e reforçando o poder das comunidades locais para produzirem políticas públicas, designadamente através do alargamento das suas competências técnicas e políticas e do aumento da importância das instituições de cooperação intermunicipal. Na Holanda, esta componente estratégica, utilitária e integrada do ordenamento do território consolidou-se precocemente, assente num modelo que se ancorou na convicção de que a vitalidade das empresas e das economias, promovida por um planeamento ativo e colaborativo, era essencial para o desenvolvimento do país e dos seus espaços urbanos. Na Inglaterra, os anos 80 também marcam o aumento do reconhecimento da importância do ordenamento do território (*spatial planning*) enquanto política pública e prática colaborativa, assistindo-se a definição de várias orientações que procuravam promover uma melhor integração das várias dimensões do planeamento e um maior envolvimento dos atores interessados.

Nesta linha de ideias, o ordenamento do território procura responder de forma eficaz a um conjunto de desafios que se colocam ao desenvolvimento de base espacial. O ordenamento do território, através dos seus profissionais e nas orientações políticas (em graus e formas diversas) tem procurado, desenvolver mecanismos de resposta e atuação num contexto de profunda crise económica e social, assumindo a necessidade de construir o futuro num contexto de dúvida, risco e incerteza. Em segundo lugar, o ordenamento do território tem vindo a assumir a vantagem da reorganização do papel e das funções do Estado, reconhecendo a sua incapacidade de governar sozinho, a

necessária transição para um modelo de governança e as vantagens dos processos participativos e comunicativos. Em terceiro lugar, o ordenamento do território assume-se como política pública, incorporando um novo referencial de exigência e intervenção, pautado por lógicas de pró-atividade (e não apenas de correção das falhas ou insuficiências do mercado), promoção da capacitação e envolvimento dos atores locais e gestão da resistência, transição e/ou transformação dos territórios.

O resultado desta evolução conceptual do ordenamento do território é a formatação de um modelo que deixa de ser entendido como um processo linear de formulação de planos e passa a constituir-se como um processo iterativo de planeamento, elaborado através de processos de decisão participados e colaborativos numa lógica de governança territorial em que a articulação de interesses e a coordenação asseguram a qualidade e legitimidade da governação.

Assim, o ordenamento do território associa-se à ideia de uma nova administração pública (Bourgon, 2007), enraizada nos princípios de cidadania (enquanto valor político que representa a possibilidade de todos se envolverem no debate e decisão pública), interesse público (representando os interesses comuns e não um somatório dos interesses individuais) e implementação de políticas (ao serviço da população e com valorização da participação) públicas. Neste processo, onde há lugar à interação e envolvimento de atores locais, cabe ao Estado um papel de articulação, coordenação e facilitação da missão do ordenamento enquanto política pública, assegurando a criação de oportunidades, a melhoria da capacidade de adaptação dos indivíduos e territórios e a superação de problemas e desafios através da regulação do uso e transformação do solo, da integração de políticas setoriais e da aplicação de um modelo de governança territorial.

Evidências e reflexões a partir da realidade portuguesa

Apesar deste sentido de transformação do ordenamento do território no contexto europeu, a análise efetuada evidencia a existência de diferentes culturas e estádios de transformação. No caso de Portugal, verifica-se que o quadro institucional permanece muito centralizado e burocratizado (sobretudo à escala do Estado Português, mas também na dimensão municipal), tornando extremamente difícil a criação de estruturas e mecanismos que sejam capazes de promover uma resposta integrada, estratégica e eficaz por parte da administração pública. Esta situação é visível a diferentes escalas e manifesta-se, por exemplo, através da multiplicação e sobreposição de instrumentos e

delimitações, como ocorre com as várias delimitações vigentes no centro histórico do Porto ou a permanência de uma área de proteção ao centro histórico do Porto Património da Humanidade que não é reconhecida pelo município de Vila Nova de Gaia.

Em geral os processos parecem carecer de um caráter global, abrangente e prospetivo, já que não é frequente encontrar visões territoriais alargadas que considerem os vários espaços (transpondo os limites administrativos), a articulação de grandes projetos com intervenções localizadas (em áreas de intervenção, quarteirões ou áreas de reabilitação urbana), ou programas globais que organizem os diferentes equipamentos, serviços, facilidades e investimentos em diferentes escalas e diversas durações temporais. Por isso, continua a ser muito frequente a adoção de soluções pouco adaptadas às especificidades de cada espaço, optando-se muitas vezes pelo que parece ser a reprodução de modelos e projetos implementados noutros espaços mas que que não consideram a história e as especificidades da área em questão[278].

Esta situação parece-nos estar intimamente associada à ausência de escalas regionais ou intermédias em Portugal, facto que constitui um forte entrave à reestruturação do ordenamento do território e à configuração de novos modelos de administração pública, uma vez que não se promove nem se apoia a coordenação e cooperação supramunicipal. Com efeito, o sistema português caracteriza-se por uma forte desarticulação vertical e horizontal, traduzida numa grande fragmentação da cadeia de decisão (sem o desenvolvimento de redes ou estruturas de concertação) e na reduzida articulação das políticas e agendas setoriais.

Interessaria neste ponto considerar a experiência de alguns países europeus, designadamente a Holanda e a França. De facto, a experiência de planeamento regional multiescalar holandês e a recente revisão legislativa francesa – introduzindo uma abordagem mais flexível ao planeamento, associada à descentralização, valorização das escalas intermédias (em particular do domínio intermunicipal, por exemplo através dos *contrats d' agglomération*) e das preocupações sociais – poderiam e deveriam constituir elementos de aprendizagem para uma política de ordenamento que a meu ver terá de partir de uma reforma da estrutura de administração pública e dos instrumentos e competências de intervenção territorial.

[278] Um bom exemplo desta situação é a crescente valorização (ou mesmo banalização) da criação de grandes praças abertas, por vezes com eliminação dos elementos existentes (como atesta a intervenção recente na Avenida dos Aliados).

No entanto, enquanto outros países europeus avançaram para reformas ou processos profundos de modernização – como comprova o reforço da prospetiva e da dimensão estratégica (em França, através da Lei SeRU), da cooperação intermunicipal e das competências dos governos locais (também em França); ou a valorização a componente estratégica que assegurava a ligação do planeamento regional de natureza socioeconómica ao planeamento físico através de políticas focalizadas, da capacitação dos residentes, da integração de campos de política e da valorização de acordos como formas de regulação política (na Holanda) – em Portugal as reformas introduzidas no domínio do ordenamento do território evidenciam a falta de coordenação e integração dos conceitos e figuras existentes, persistindo uma separação entre o planeamento de natureza socioeconómica e o planeamento urbanístico ou de uso do solo

As intervenções recentes promoveram um reforço do papel do Estado no ordenamento do território, ainda que reconhecendo a autonomia das estruturas locais e integrando um conjunto de princípios e dimensões estratégicas influenciados pelas orientações europeias. Incluem-se aqui a racionalização dos investimentos públicos e o desenvolvimento de mecanismos de abertura ao setor privado e à participação da população no âmbito do planeamento, sobretudo quando este assume uma maior preocupação com questões de natureza social. Trata-se de um cenário semelhante ao inglês, embora nesta caso a abordagem tenha sido mais incisiva, designadamente por associar à valorização do trabalho em rede/parceria uma forte componente de planeamento regional e de priorização da criação de comunidades sustentáveis. Assim, em Portugal os efeitos produzidos são escassos, uma vez que a maioria dos instrumentos mantém uma natureza regulatória onde as componentes estratégias ou prospetivas e os programas de ação associados rareiam.

Ainda assim, nos últimos anos registam-se algumas transformações importantes, visíveis na estruturação de programas como o URBAN ou as PRU e na dimensão estratégica, de reflexão territorial e de envolvimento da população que lhes está associada. Com efeito, estes programas basearam-se em conceitos explícitos de parceria e participação da sociedade civil, mas apresentam desfasamentos importantes entre a formulação teórica e a aplicação prática, sendo também evidente que a dimensão social nunca foi tida como prioritária, acabando por representar pequenas percentagens dos investimentos realizados.

Sentido da mudança	Contexto português	Desafios atuais
Melhor qualidade das decisões no domínio das políticas públicas.	Permanece uma excessiva tecnicidade burocrática, malgrado algumas melhorias recentes.	Reforma da estrutura organizativa da administração pública; Articulação, mobilização e gestão dos diferentes atores, dos seus conhecimentos e interesses; Coordenação, desenvolvimento e gestão eficiente de processos participativos e colaborativos, criando compromissos alargados e visões integradas de futuro.
Ordenamento do território como política pública.	Ordenamento do território mantem-se essencialmente regulatório.	
Processos de decisão partilhados e colaborativos.	Desarticulação vertical e horizontal, com fraco desenvolvimento dos mecanismos participatórios, muito associados ao setor privado.	
Ordenamento do território como governança territorial.	Visão tradicional do ordenamento do território (planos), ainda que enriquecida pela associação de outros atores e desenvolvimento de alguns mecanismos de consulta.	
Novo modelo de administração pública, baseado na articulação e coordenação entre escalas temporais e espaciais.	Quadro institucional centralizado, sem escalas intermédias e com pouca coordenação vertical e horizontal.	

Quadro 57 – Quadro síntese: planeamento e ordenamento do território em Portugal

Em síntese, considera-se que em Portugal a transição para uma nova cultura de ordenamento do território parece ”atrasada” relativamente a outros países, com vários desajustes face às orientações mais propagadas pela investigação científica e pelas políticas europeias, identificando-se um conjunto de obstáculos associados designadamente à existência de um Estado centralizado e burocrático, à inexistência de estruturas intermédias e a um défice cultural de trabalho em parceria. No entanto há sinais de abertura, traduzidos num conjunto de figuras e instrumento de participação e envolvimento de atores (como vimos por exemplo a propósito da regeneração urbana), ainda que estes mecanismos estejam claramente subexplorados e muito associados à valorização do setor privado e a um grande “controlo” da administração pública municipal.

Abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas ao planeamento e desenvolvimento urbano

Orientações e tendências de transformação

As alterações em curso afetaram também as noções e instrumentos de planeamento, emergindo uma corrente de valorização das abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas. Neste contexto, ganham cada vez mais importância os princípios de planeamento associados designadamente à ação e às lógicas de um processo onde se articulam plano, implementação e monitorização e onde se valoriza a participação, a opinião e a intuição. Esta conceção moderna de planeamento aceita a descontinuidade dos territórios urbanizados, desenvolvendo processos políticos, técnicos e sociais de resposta que valorizam a prospetiva, a construção de cenários e a pró-atividade, recorrendo às técnicas de comunicação e marketing territorial. As questões organizacionais passam a ser consideradas centrais de um processo de planeamento contínuo, flexível e em constante adaptação que valorize os processos de decisão descentralizados e partilhados e que se materialize através de um conjunto diversificado de modelos e abordagens, onde os planeamentos dinâmico, colaborativo e estratégico emergem como especialmente importantes.

No âmbito desta evolução dos princípios e instrumentos de planeamento, as questões e os territórios urbanos são considerados centrais, tanto mais que um dos principais desafios do desenvolvimento territorial da Europa identificados na Agenda Territorial 2020 diz respeito à expansão urbana, ou seja à rápida ocupação de novos territórios. Nesta linha de ideias, emergem como centrais os princípios e objetivos de promoção de cidades "verdes" e/ou "amigas", bem como de valorização da "reciclagem" dos espaços urbanos, designadamente através da regeneração urbana e da recuperação e reabilitação das áreas urbanas degradadas ou socialmente mais problemáticas.

Assim, a regeneração urbana (ou regeneração urbana integrada, conceito proposto pela Declaração de Toledo) assume-se como essencial para promover um desenvolvimento urbano mais inteligente, sustentável e socialmente inclusivo, bem como para assegurar a concretização dos objetivos da política territorial europeia: competitividade, coesão e sustentabilidade. No contexto da regeneração urbana – e numa estreita ligação aos princípios da governança territorial –, as políticas e mecanismos de intervenção em áreas urbanas devem valorizar e promover um conjunto de ideias e valores, designadamente:

- Desenvolvimento e implementação de estratégias e programas de ação integrados, traduzindo uma visão global de cidade que seja capaz de promover o desenvolvimento adequado de todas as dimensões da urbanidade, designadamente dos aspetos físicos, económicos e sociais (objetivos de vitalidade económica, eficiência ambiental e coesão social das cidades, expressos na Estratégia Europa 2020);
- Articulação e cooperação territorial, privilegiando as lógicas de continuidade e contiguidade espacial;
- Equilíbrio entre a intervenção em novos desenvolvimentos urbanos e a valorização das áreas já existentes;
- Valorização do envolvimento dos atores locais no desenvolvimento urbano através da participação cidadã como condição indispensável para a qualidade de vida e bem-estar da população;
- Indissociação entre a intervenção no ambiente construído e as ações de cariz social;
- Valorização da constituição de parcerias entre os atores (setor público, privado, sociedade civil e terceiro setor) como elemento central para o sucesso das abordagens integradas;
- Coordenação entre o curto, o médio e o longo prazo e articulação multiescalar, seja no planeamento territorial, seja na gestão urbana

Evidências e reflexões a partir da realidade portuguesa

O desenvolvimento de abordagens integradas, sistémicas, colaborativas e estratégicas ao planeamento e desenvolvimento urbano em Portugal tem vindo a ser promovido ao longo das últimas décadas, em especial após a adesão à União Europeia e está particularmente associado a um conjunto de programas e instrumentos de acesso a incentivos comunitários. Neste contexto, a década de 1990 revelou-se bastante importante para a introdução de princípios de regeneração, integração e participação, pese embora só nos últimos anos se tenha assistido a uma maior aproximação às lógicas da regeneração urbana, especialmente desenvolvidas em associação aos princípios da governança e no contexto da POLIS XXI.

A construção desta política de cidades e dos vários instrumentos operacionais que lhe estão associados marcam a assunção plena em Portugal de abordagens integradas ao

desenvolvimento urbano, prevendo o desenvolvimento de programas de ação globais que promovam a regeneração urbana, a competitividade e diferenciação dos espaços urbanos e a sua integração no contexto regional. Trata-se de uma política que reconhece a necessidade de um modelo de desenvolvimento urbano cada vez mais dependente do conhecimento, da inovação e da capacidade de desenvolvimento de modelos participados e colaborativos de planeamento e gestão dos territórios. Para tal salienta a importância da criação de processos estruturados e formais de cooperação entre diversas entidades (à escala local no caso da regeneração urbana e à escala regional nos outros tipos de intervenção), apoiando-se a implementação de visões partilhadas que possam dar uma resposta integrada aos desafios de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, do desenvolvimento económico, do desenvolvimento social e do desenvolvimento cultural.

Na sua formulação a POLIS XXI transporta para Portugal, por vezes com inovação e originalidade, os princípios e orientações estratégicas que emanam da UE no sentido de reforçar a associação da reabilitação física do edificado e do espaço público às questões de natureza económica e social. A análise da política no seu conteúdo e construção teórica evidencia uma grande capacidade de aprendizagem com as iniciativas anteriores e a experiência europeia, assumindo a importância da regeneração urbana integrada para o desenvolvimento dos territórios e colocando-nos num patamar que nada fica a dever as estratégias seguidas por outros países europeus, apesar de alguns desfasamentos temporais, designadamente no que diz respeito ao valor das parcerias e estratégias de base local, à política de contratualização e ao financiamento pelo mérito.

Com efeito, em França os processos de valorização das parcerias territoriais remontam ao início da década de 1990 (no seguimento do processo de descentralização) e têm estado associadas a abordagens integradas à regeneração urbana, baseadas em princípios de negociação e articulação no âmbito de programas como os *Grands Projets de Ville* ou os *Contrats Urbains de Cohésion Sociale*; na Holanda a regeneração urbana, com integração de todas as dimensões do desenvolvimento urbano em abordagens integradas, é uma prática antiga, que conheceu já diferentes períodos de implementação e maturação; e em Inglaterra o planeamento e a regeneração urbana desenvolveram-se e consolidaram-se a partir dos anos 80, associados designadamente ao envolvimento dos atores locais na promoção de comunidades sustentáveis e a complexas parcerias público-privadas.

No entanto, a análise efetuada à aplicação de vários programas de ação no âmbito da POLIS XXI (seja a partir de documentos e regulamentos como de entrevistas) apresenta um forte desencontro entre a teoria e a prática, ou seja entre os princípios e métodos definidos pela política e a sua aplicação territorial, o que poderá resultar duma insuficiente compreensão das dimensões e valores da regeneração urbana, bem como da associação proposta aos princípios de governança territorial, limitando os efeitos de uma política ambiciosa e de um grande investimento nos espaços urbanos.

Para esta situação concorrem vários fatores. Desde logo importa referir a tendência para o predomínio das estratégias de reabilitação física sobre a intervenção económica e social (o "triunfo da arquitetura", na expressão de Fernandes, 2006b). Esta constatação foi evidente na análise efetuada aos variados programas em curso no Grande Porto, mas é igualmente visível noutras intervenções em áreas urbanas que promovem apenas (ou quase só) a reabilitação do ambiente construído (ainda que utilizando o ícone e os fundos da regeneração urbana) e se restringem quase apenas à atuação por parte das sociedades de reabilitação urbana. Ainda que estas não tenham qualquer missão de natureza social (embora seja difícil promover a reabilitação sem atender às questões sociais que frequentemente estão associadas, por exemplo, à degradação das habitações), a sua linha de ação tem sido questionada, em especial no caso do Porto, dados os antecedentes que apresenta (atividade do Comissariado para a Renovação Urbana da Ribeira-Barredo e da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto).

A este propósito, importa registar que – malgrado o recurso a um programa de regeneração urbana e a aparente/formal concretização da metodologia a que este obriga – boa parte dos especialistas em urbanismo e responsáveis técnicos e políticos que foram ouvidos referem que a SRU Porto Vivo adotou uma filosofia exclusivamente orientada para o mercado e para a "comercialização" e rentabilização da cidade (para o turista e para o novo residente), abandonando metodologias e práticas anteriores de integração dos problemas sociais, culturas, políticos, urbanísticos e patrimoniais. O resultado deste procedimento é o incremento dos processos de especulação imobiliária e gentrificação.

Verifica-se uma tendência para a eleição do capital e da capacidade técnica privada como sistema privilegiado operativo. Esta importância do setor privado é visível através da multiplicação do número de parcerias público-privadas e dos consórcios mistos estabelecidos para a reabilitação e qualificação de áreas urbanas, por exemplo nas intervenções desenvolvidas nas Cardosas ou no Corpo de Guarda.

Neste contexto de "comercialização" e "turistificação" da cidade os valores económicos tendem a sobrepor-se às dimensões sociais, culturais e arquitetónicas. Assim, o elevado volume de investimento realizado na qualificação do espaço público e na reabilitação de habitações e equipamentos orienta-se de forma direta para a geração de mais-valias económicas, confundindo frequentemente os conceitos de preservação e conservação com reconstrução e cópia, como exemplifica o processo de reabilitação da unidade de intervenção de Carlos Alberto, o projeto para a unidade de alojamento turístico no Morro da Sé, ou ainda a intervenção preconizada para a ocupação residencial dos antigos armazéns de vinho do Porto em Vila Nova de Gaia.

Em suma, as iniciativas de regeneração urbana são marcadas por uma grande fragmentação, diversidade de agendas setoriais e pluralidade de estruturas de parceria, apresentando dificuldades de integração e envolvimento dos atores locais e um predomínio de programas de ação territorialmente delimitados e sem enquadramento numa visão global de cidade, em grande medida subordinados à disponibilidade e interesse do investimento privado. Acresce que as práticas institucionais vigentes, muito dependentes dos ciclos eleitorais, como comprova a recente reestruturação da POLIS XXI em "Reabilitação Urbana" (quando ainda se estão a executar vários programas desta política de cidades) e a existência de agendas setoriais fechadas, dificultam gravemente a associação da regeneração urbana à governança, bem como a territorialização e materialização dos princípios que lhe estão associados.

Assim, apesar da POLIS XXI ter conseguido introduzir dinâmicas de reflexão sobre as áreas urbanas (mais ou menos partilhadas e participadas) e valores associados à partilha de riscos e responsabilidades entre os atores urbanos, promovendo experiências de constituição de parcerias, reforço da confiança e concertação de interesses, a verdade é que o avanço legislativo e o esforço na criação de condições para a realização de objetivos ambiciosos não têm correspondência nos resultados alcançados. Porventura será sempre assim e o pouco que fica será já muito. Mas por certo que é muito menos do que poderia – e deveria – ser.

De facto, apesar de ser evidente a transformação e qualificação (física) dos territórios, visível por exemplo em Vila d'Este, no Lagarteiro e em várias intervenções concluídas nos centros históricos de Porto e Vila Nova de Gaia, a verdade é que, neste momento e atendendo à opinião da população residente nessas áreas, parecem incertos os seus efeitos económicos e sociais. Além disso, a transformação dos processos e modelos de planeamento e gestão territorial para abordagens mais participativas,

estratégicas e colaborativas não se processou da forma esperada, mantendo Portugal (a tomar o Grande Porto por referência) uma situação pouco condizente com as orientações europeias e com a experiência de outros países.

Sentido da mudança	Contexto português	Desafios atuais
Desenvolvimento e implementação de estratégias e programas de ação integrados.	Desenvolvimento de uma política de cidades inovadora e competitiva… mas desencontros entre a teoria e a prática.	Implementação e execução dos programas em curso. Avaliação e capacidade de aprendizagem. Reflexão territorial alargada: regenerar ou reabilitar? Europa 2020: Governança territorial?
Visão global de cidade.	Visão individual e egocêntrica. Não há diálogo nem cooperação com "partes" da mesma cidade (ainda que em municípios distintos).	
Desenvolvimento equilibrado de todas as dimensões da urbanidade.	Predomínio da reabilitação física e da "comercialização" da cidade sobre as questões económicas e sociais.	
Coordenação temporal e espacial.	Atrasos na execução, com dificuldades de acesso a financiamento, descontinuidades com alteração de governo e ausência de articulação escalar.	
Envolvimento, participação e responsabilização.	Predomínio do capital privado e pouco envolvimento da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.	

Quadro 58 – Quadro síntese: regeneração urbana em Portugal

Assim, o primeiro desafio que se coloca atualmente prende-se com a capacidade de realização dos vários programas de ação em curso no âmbito dos instrumentos operacionais da POLIS XXI, uma vez que o contexto de crise ameaça a concretização de estratégias de regeneração urbana e, consequentemente, a sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento urbano. Torna-se igualmente importante consolidar as dinâmicas de aprendizagem, baseando-as numa avaliação rigorosa da implementação dos projetos com base nas metas e indicadores propostos por cada uma das parcerias e na compreensão das dinâmicas das redes estabelecidas.

Só a partir desta aprendizagem se poderá partir para uma reflexão territorial participada e alargada, preparando a implementação da estratégia Europa 2020 e a construção de um novo quadro comunitário de apoio, onde – em linha com as orientações da EU – se deverá reforçar a dimensão territorial – não a que é limitada por fronteiras administrativas ou divergências pessoais, mas a que resulta das múltiplas dinâmicas e processos económicos, sociais e espaciais – no âmbito da política de coesão e de uma estratégia de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Articulação entre formas inovadoras de governação e regeneração de espaços urbanos: das reflexões às recomendações

Ao longo dos últimos anos, seja por passividade, incapacidade, estratégia política ou alguma outra razão que se desconhece, o Estado (central e local) tem permitido que os proprietários do solo, os agentes imobiliários e as empresas construtoras controlem e determinem muitos dos processos de transformação do espaço urbano. Tal resulta também da desarticulação entre planeamento e ordenamento num contexto de centralismo e atomismo institucional, malgrado a criação de programas e a disponibilização de fundos para a regeneração dos territórios e para a introdução de princípios associados à participação e ao trabalho em rede.

Com efeito, sintetizando algumas das ideias apresentadas como conclusões, verificamos que em contexto português se debate com múltiplas derivas do Estado, entre as quais as mais evidentes serão a legislativa (associada ao excesso de leis, planos e regulamentos), neoliberal (associada à ideia de que os privados resolverão a maioria dos problemas e que portanto se deve apostar essencialmente no reforço da sua atividade), da imagem (associada a uma preocupação excessiva com a imagem dos espaços, ainda que isso se faça à custa, por exemplo, de preocupações sociais) e organizativa (associada a uma insuficiente cultura de cooperação e articulação entre estruturas e escalas governamentais). Neste contexto, o ordenamento do território assume-se como fundamental, devendo reforçar-se os mecanismos e instrumentos de intervenção e orienta-los no sentido de aprender e fazer política com as pessoas, aproveitando, no sentido de melhor promover a mistura e os vários tempos e dimensões sensoriais das pessoas.

Assim, atualmente colocam-se importantes desafios de governação ao país em geral e às áreas urbanas em particular, agravados pela conjuntura de crise económica e pelo

aumento da intensidade dos problemas sociais. Neste contexto, o quinto quadro comunitário de apoio, tendo como horizonte a estratégia inscrita no "Europa 2020" e na "Agenda Territorial 2020", reveste-se de acrescida importância. Assim, assumindo o risco, apresento de seguida, tendo por base a investigação conduzida e o estudo realizado no Grande Porto, algumas recomendações que pretendem contribuir para a construção de um referencial processual e metodológico para as abordagens à regeneração urbana e para a melhoria da governança territorial.

Este referencial parte da ideia de capital territorial (Feio e Chorincas, 2009), entendido enquanto o somatório dos capitais natural (recursos naturais, valores ambientais e paisagísticos), físico (infraestruturas, capital financeiro e comercial, tecnologia, património), humano (população e suas características demográficas, qualificações, conhecimentos e competências) e social (famílias, organizações formais e informais, dinâmicas sociais e institucionais, sistemas de valores, história, cultura e normas sociais), como base para a criação de um modelo de governança territorial.

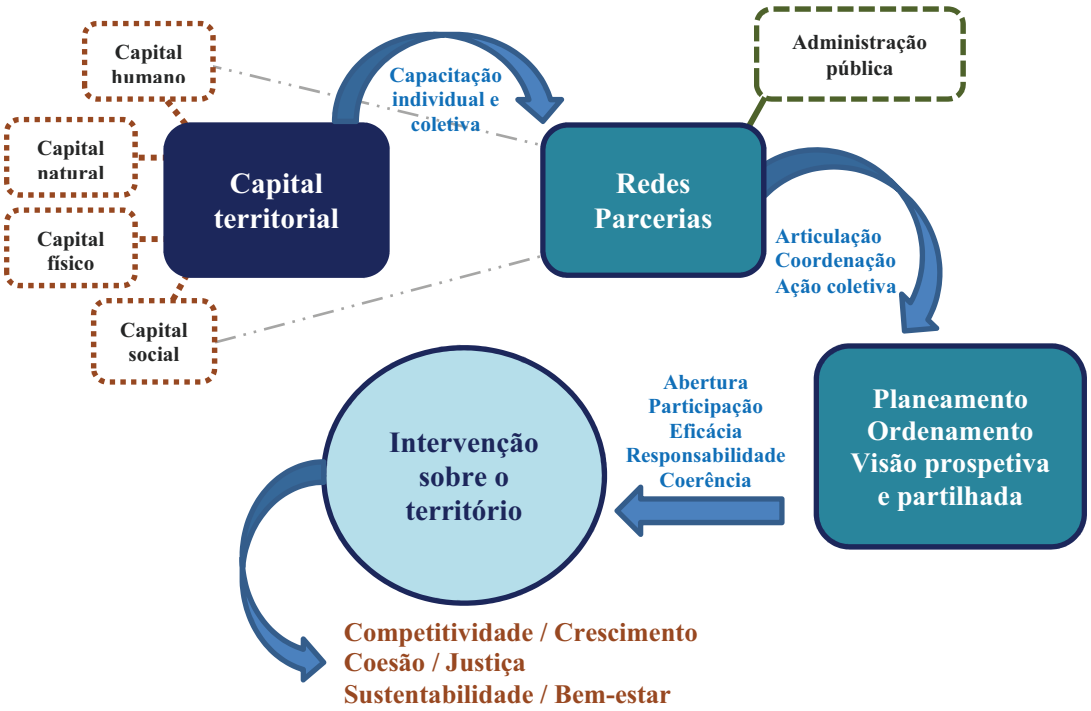


Figura 35 – Esquema metodológico para aplicação do modelo de governança territorial

Com base nos valores, recursos e características identitárias próprias de cada espaço devem criar-se redes e parcerias que associem à administração pública todas as dinâmicas e atores com interesse no território, promovendo-se a capacitação individual

e coletiva de todos eles. O funcionamento das redes e das parcerias deve privilegiar as lógicas de ação coletiva, promovendo-se a identificação de objetivos comuns e os interesses partilhados. Além disso, parece fundamental que os atores da administração pública (com a legitimidade dada pelos eleitores) ou qualquer outro grupo de atores (com legitimidade atribuída pela rede) assegurem um funcionamento democrático e transparente, baseado na articulação entre interesses distintos, escalas territoriais e regimes temporais e na coordenação setorial e horizontal à luz do diálogo e negociação constante.

É neste contexto, ainda que enquadrado nas disposições legais e no papel reservado às entidades públicas, que se devem desenvolver as estratégias de planeamento e ordenamento do território, entendidas enquanto políticas públicas e com valorização da construção de visões prospetivas, partilhadas e orientadas para a ação. Nesta linha de ideias, os princípios da abertura, participação, eficácia, responsabilidade e coerência – associados à boa governança – consolidam-se como valores estruturantes da intervenção sobre o território, associando-se, no caso dos espaços urbanos, aos princípios da regeneração urbana integrada.

A programação e planificação do desenvolvimento urbano para o horizonte 2020 deverão considerar como fundamental a articulação entre formas inovadoras de governação e a regeneração de espaços urbanos, transformando as especificidades e em geral o "capital territorial" de cada espaço em fatores de competitividade, coesão, sustentabilidade e governança. Para tal, partindo da experiência atual e dos resultados da investigação propõe-se que:

a) Se crie um sistema de produção e difusão de conhecimento, no sentido de desenvolver dinâmicas de aprendizagem coletiva. Partindo de experiências como o Urban Audit ou o ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) deve criar-se para as cidades portuguesas um sistema de indicadores que permita a monitorização e avaliação constante de dinâmicas e processos de mudança. Este processo deve juntar o trabalho técnico de peritos com o conhecimento empírico daqueles que vivem, sentem e conhecem o território. O conhecimento prévio das trajetórias de desenvolvimento, dimensões e especificidades sociais, económicas, culturais e arquitetónicas de cada espaço permitirá definir com pormenor o "ADN de cada espaço" e, assim, pensar, programar e implementar modelos de desenvolvimento ajustados à realidade territorial de cada cidade;

b) Se apoie, com base nos elementos que decorrem do diagnóstico do sistema urbano nacional e das características de cada pólo ou núcleo urbano, um processo alargado de reflexão e planeamento participado e colaborativo. Este processo deve ser empreendido numa escala intermédia (regional ou supramunicipal), considerando e integrando, por exemplo, os modelos territoriais propostos pelos planos regionais no ordenamento do território na configuração dos instrumentos de planeamento ou financiamento de políticas públicas. Este trabalho de reflexão territorial alargada deve envolver um leque alargado de atores e representar mais que o simples somatório de interesses individuais, presente na maioria dos Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD) ou Estratégias de Eficiência Coletiva (desenvolvidas no âmbito do PROVERE) como forma de "segurar" fontes de financiamento. Pelo contrário, devem promover a construção de visões de futuro do desenvolvimento urbano, que traduzam a definição e a partilha de objetivos e projetos comuns;
c) Se apoie a criação e a atividade de redes de parceria efetiva no âmbito das estratégias de regeneração urbana. A eficácia das redes reside na multiplicidade de atores envolvidos de forma voluntária e na capacidade de definição de um conjunto de regras e acordos (formais ou informais), que sejam aceites por todos os atores, promovendo a transparência e a confiança nos processos. Desta forma, todos os atores envolvidos na rede devem conhecer os benefícios e os ganhos que daí vão retirar, responsabilizando-se pelo cumprimento de determinadas tarefas;
d) Se associe às parcerias de base territorial a criação de estruturas formais de gestão das áreas urbanas (aproveitando, por exemplo, a proposta presente no Plano de Gestão para o Centro Histórico do Porto Património Mundial). Estas unidades devem constituir-se como plataformas de encontro e articulação segundo uma lógica territorial, adquirindo poderes e competências para a coordenação e dinamização de todas as entidades e pessoas envolvidas. As estruturas de gestão de área urbana devem envolver atores do setor público, privado, da sociedade civil e exercer uma atividade dinâmica, desenvolvendo estudos, gerindo intervenções e intervindo diretamente sobre o território;

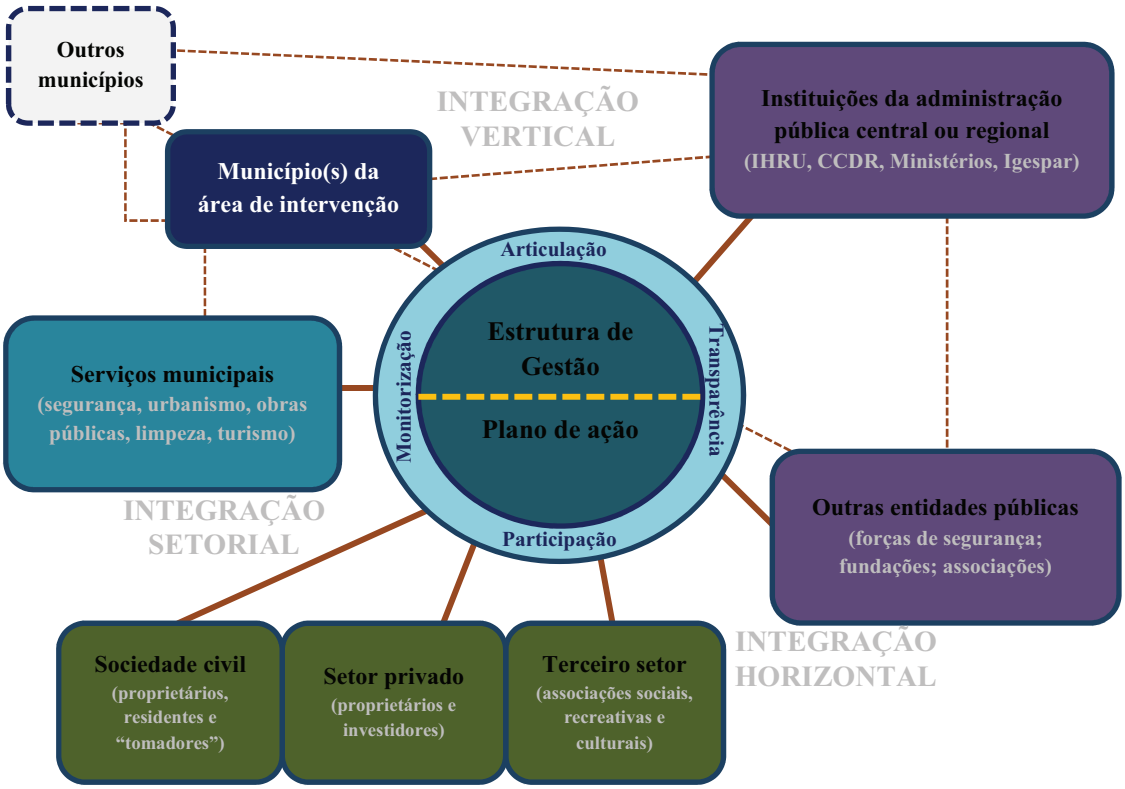


Figura 36 – Modelo de Estrutura de gestão/governança urbana

e) Se reforce a dimensão territorial das políticas e dos programas de financiamento, promovendo a intervenção em diferentes tipos de áreas urbanas problemáticas (sempre no contexto de uma visão alargada de cidade) e uma maior articulação entre os territórios, desincentivando (ou mesmo rejeitando) todos os programas que se subordinem, na sua conceção, às dinâmicas, interesses e territórios de acordo com os limites administrativos existentes. Ainda que se apoiem intervenções em pequenas áreas, circunscritas a um município, estas devem considerar a visão de conjunto e promover a articulação com outros territórios e escalas, carecendo de aprovação por associações intermunicipais e/ou todos os municípios vizinhos;

f) Se aproveite a vasta experiência de desenvolvimento de programas urbanos em Portugal, assumindo a POLIS XXI como modelo de política de cidades e as Parcerias para a Regeneração Urbana como referencial de intervenção em espaços urbanos, melhorando-a no que se refere à articulação territorial, à participação e envolvimento dos cidadãos e à integração das diferentes

dimensões da urbanidade, designadamente através de sistemas de avaliação e monitorização mais eficazes.

Este conjunto de sugestões (aqui adiantadas a título de sugestão para debate) poderá potenciar os resultados da associação da governança territorial à regeneração urbana, melhorando a abertura e transparência dos processos (designadamente através da criação de um sistema de conhecimento territorial público e acessível a todos), os mecanismos de participação e responsabilização dos atores (através da criação de redes de parceria e da operacionalização de unidades de gestão da área urbana), a coerência, justiça e equidade das soluções propostas (por derivarem da definição de objetivos partilhados e não de um somatório de interesses individuais muitas vezes conflituosos), resultando assim no aumento da eficácia, qualidade e legitimidade das políticas públicas, feitas com e para as pessoas.

BIBLIOGRAFIA

Referências bibliográficas

Agnew, J. & S. Corbridge (1995). Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy. New York, Routledge.

Albrechts, L., P. Healey, et al. (2003). "Strategic spatial planning and regional governance in Europe." Journal of the American Planning Association **69**(2): 113-129.

Allen, J. & A. Cochrane (2007). "Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power." Regional Studies **41**(9): 1161-1175.

Almeida, P. (2010). Cities, People and the Environment: The Polis Programme in Portugal. CITTA 3rd Annual Conference on Planning Research Bringing city form back into planning. Porto, CITTA.

Álvarez, J., A. Salgado, et al. (2006). A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Vigo, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Alves, R. (2001). Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português. Contributos para uma Intervenção Renovada. Geografia. Lisboa, UTL/IST. **Tese de Doutoramento**.

Alves, R. (2007). Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português, Fundação Calouste Gulbenkian – Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Amin, A. & N. Thrift (1994). "Globalization, Institutions and Regional Development in Europe." Oxford University Press.

Amin, A. & N. Thrift (2002). Cities: Reimagining the Urban, Blackwell Publishing Ltd.

Andersen, H. T. e R. Van Kempen (2003). "New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark." Cities **20**(2): 77-86.

Andersson, R. e S. Musterd (2005). "Area-based policies: a critical appraisal." Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie **96**(4): 377-389.

Annan, K. (1998). *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*. Chapter II. ONU

Ascher, F. (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme. Paris, L'aube.

Ascher, F. (2002). L'émergence de la societé hipertexte. Futuribles**:** 8.

Ascher, F. (2008). Les nouveaux compromis urbains. Paris, L'aube.

Atkinson, R. (1998). "Les aléas de la participation des habitants à la governance urbaine en Europe." Les Annales de la Recherche Urbaine(80-81): 9.

Atkinson, R. (2005). Urban Regeneration Partnerships and Community Participation: Lessons from England. Istambul 2004 International Urban Regeneration Symposium. O. Dilek, O. Pinar and T. Sirmar. Istanbul, Yayin Tarihi.

Atkinson, R. (2007). EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies. EURA Conference - The Vital City. Glasgow, EURA.

Bache, I. & M. Flinders (2004). Multi-level Governance. Cambridge, Oxford University Press.

Bagnasco, A. & P. L. Galès (2000). "Cities in Contemporary Europe." Cambridge University Press.

Baietto, J.-P. & J. Frébault (1996). De l'aménagement au management urbain. L'aménageur urbain face à la crise de la ville. A. Sturbelle, Éditions de L'Aube.

Ball, M. & P. J. Maginn (2005). "Urban change and conflict: Evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK." Housing Studies **20**(1): 9-28.

Balsas, C. (1999). Urbanismo comercial em Portugal e a revitalização do centro das cidades. Lisboa, GEPE/Ministério da Economia.

Balsas, C. J. L. (2004). "City centre regeneration in the context of the 2001 european capital of culture in Porto, Portugal." Local Economy **19**(4): 396-410.

Balula, L. & L. Carvalho (2006). "A revitalização do centro urbano – reabilitação e gestão da baixa comercial." Malha Urbana **2**(2).

Banachowicz, B. & J. Danielewicz (2004). Urban Governance – The New Concept of Urban Management The case of Lodz, Poland. Winds of Societal Change: Remaking Post-Communist Cities. University of Illinois, University of Illinois.

Banco Mundial (1991). Gerindo o desenvolvimento: a dimensão da governança. Países Baixos, Martinus Nijhoff publishers.

Bang, H. P. (2004). "Culture governance: Governing self-reflexive modernity." Public Administration **82**(1): 157-190.

Baptista, I. (2006). "Citizen Participation, Stakeholder Involvement, and the Planning Process in Portugal." L'Architecture d'aujourd'hui(336): 2.

Baptista, I. (2008). "O Programa POLIS e o "País Desordenado": percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal." Imprensa de Ciências Sociais.: 131-176.

Barata-Salgueiro, T. (1995). Tendências da urbanização em Portugal. O Mundo do cidadão. Um cidadão do mundo. M. A. d. S. (org.). São Paulo, Hucitec**:** 139-148.

Barata-Salgueiro, T. (2000). "Fragmentação e exclusão nas metrópoles." Sociedade e Território **30**.

Barata-Salgueiro, T. & A. F. Ferreira (2000). "As cidades, hoje e amanhã." Sociedade e Território **31/32**.

Baud, P., S. Bourgeat, et al. (1999). Dicionário de Geografia. Lisboa, Plátano.

Benz, A. (2004). Governance - Governing in complex control systems, Eine Einführung

Berg, L. v. d., E. Braun, et al. (1996). Organising and implementing major metropolitan projects. European Regional Science Association. Zurich, ETH Zurich.

Berg, L. v. d., J. v. d. Meer, et al. (2003). "Organising Capacity and Social Policies in European Cities." Urban Studies **40**(10): 20.

Bizelli, J. L. (2009). Estado, democracia e gestão da inovação. Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão. J. L. Bizelli and D. F. (orgs.). Piracicaba, Jacintha Editores.

Black, J. (2008). "Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes." Regulation & Governance **2**(2): 137-164.

Bock, S. (2006). ""City 2030"—21 cities in quest of the future: New forms of urban and regional governance." European Planning Studies **14**(3): 321 - 334.

Bonneville, M. (2004). "Les ambiguités du renouvellement urbain en France: effets d'annonce, continuité ou rupture?" Annales de la recherche urbaine **97**: 7-96.

Booth, P. (2003). "Promoting radical change: the Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains in France." European Planning Studies **11**(8): 949-963.

Booth, P. (2009). "Planning and the culture of governance: local institutions and reform in France." European Planning Studies **17**(5): 677-695.

Bourgon, J. (2007), "Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 (1), pp. 7-26

Bovaird, T., Löffler, E. (2003), Public Management and Governance. Routledge: London.

Breda-Vázquez, I., P. Conceição, et al. (2001). Evaluation of the effects of urban improvement programmes: methodological contributions. Area-based initiatives in contemporary urban policy. Cpenhaga, Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association.

Breda-Vàzquez, I., P. Conceição, et al. (2009). "Partnership Diversity and Governance culture: Evidence from Urban Regeneration Policies in Portugal." Urban Studies **46**(10): 2213-2238.

Breda-Vázquez, I., P. Conceição, et al. (2010). "How to learn with urban policy diversity and complexity: evaluation and knowledge sharing in urban policy." Planning Theory & Practice **11**(2): 209-239.

Brenner, N. (1999). "Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union." Urban Studies **36**(3): 431-451.

Brenner, N. (2003). "Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe." European Urban and Regional Studies **10**(4): 297-324.

Brenner, N. (2004). "Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000." Review of International Political Economy **11**(3): 447-488.

Brenner, N. & N. Theodore (2002). Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North AMerica and Western Europe. Oxford, Blackwell.

Bridge, G. & S. Watson (2000). A Companion to the City. Oxford, Blackwell.

Brownill, S. (1993). Developing London's Docklands. London, Paul Chapman.

Brownill, S. & J. Carpenter (2009). "Governance and `Integrated' Planning: The Case of Sustainable Communities in the Thames Gateway, England." Urban Studies **46**(2): 24.

Bryson, J. & B. Crosby (1992). Leadership for the Common Good. Tackling problems in a shared-power world. San Francisco, Joey-Bass.

Bull, A. C. & B. Jones (2006). "Governance and social capital in urban regeneration: A comparison between Bristol and Naples." Urban Studies **43**(4): 767 - 786.

Cardoso, R. & I. Breda-Vazquez (2007). "Social justice as a guide to planning theory and practice: Analyzing the Portuguese planning system." International Journal of Urban and Regional Research **31**(2): 384-400.

Carrington, W., J. DeBuse, et al. (2008). "The Theory of Governance & Accountability." University of Iowa Center for International Finance and Development.

Cars, G., P. Healey, et al. (2002). Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot, Ashgate.

Castells, M. (1996). The Rise of the Network Society. Oxford, WileyBlackwell.

CCDRN (2007). URBAN 2000-2006 Porto-Gondomar: relatório de execução. Porto, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

CCE (1997). Para uma agenda urbana da União Europeia. Bruxelas, Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias.

CCE (2001). European Governance: a White Paper. C. Europeia, Comissão Europeia**:** 35.

CE (Comissão Europeia) (1998). Sustainable urban development in the European Union: a framework for action, European Comission.

CE (2007). Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis. Leipzig, Comissão Europeia.

CESE (2007). "Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre "As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa"." Jornal Oficial da União Europeia **2007/C 168/02**.

Chadwick, C. (1971). A system view of planning. Oxford, Pergamon Oxford.

Chamusca, P. (2010a). "Reflexões sobre planeamento, governação e desenvolvimento sustentável em territórios de baixa densidade." Prado - ADVB **4**.

Chamusca, P. (2010b). "Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. ." Cadernos de Geografia **2**.

Chamusca, P. (2011). "Polis XXI, Governância e Planeamento Urbano no Norte de Portugal: impactos do programa de Regeneração Urbana, In SANTOS, N. e CUNHA, L. (2011, ed.) Trunfos de uma Geografia Activa. IUC, Coimbra, pp.453-460

Chamusca, Pedro (2012) Governança e Regeneração nas políticas urbanas de França, Holanda e Inglaterra. Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 1, pp. 7-40. CEGOT. (http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/19)

Charlick, R. (1992). Governance working paper, Associates in Rural Development.

Coaffee, J. & P. Healey (2003). "'My voice: My place': Tracking transformations in urban governance." Urban Studies **40**(10): 1979-1999.

Cochrane, A., J. Peck, et al. (2002). Olympic dreams: visions of partnership. City of Revolution. Restructuring Manchester. J. Peck and K. Ward. Manchester, Manchester University Press.

Cochrane, A. (2003). The new urban policy: Towards empowerment or incorporation? The practice of urban policy. Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy. R. Imrie and M. Raco. Bristol, Polity Press.

Cochrane, A. (2006). Understanding Urban Policy: A Critical Introduction, Wiley-Blackwell.

Conselho da Europa (1988). Carta Europeia do Ordenamento do Território. Estrasburgo: CEMAT

Core Cities (2006). A century for cities. London, Core Cities.

Costa, E. M. (1999). "Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa." Inforgeo **14**: 131-137.

Couch, C. & J. Karecha (2006). "Controlling urban sprawl: Some experiences from Liverpool." Cities **23**(5): 353-363.

Covas, A. (2007). A Governança Europeia: A política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados. Lisboa, Biblioteca Nacional.

Cowan, R. (2005). The Dictionary of Urbanism. Tisbury, Wiltshire, Streetwise Press.

Cox, K. R. (1997). Spaces of gloablization. Reasserting the power of the local. London, The Guilford Press.

CRESR (2005). New Deal for Communities 2001-2005: An Interin Evaluation. London, ODPM.

d'Albergo, E. (2010). "Urban issues in nation-state agendas: a comparison in Western Europe." Urban Research & Pratice **3**(2): 138-158.

DATAR (2001). Contrats d'agglomérations. Mode d'emploi.

DATAR (2004). Guide méthodologique pour la mise en oeuvre des pays.

Davies, J. S. (2005). "Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network." Policy Studies **26**(3/4): 25.

Deas, I. & B. Giordano (2003). "Regions, city-regions, identity and institution building: Contemporary experiences of the scalar turn in Italy and England." Journal of Urban Affairs **25**(2): 225-246.

Dekker, K. & R. Van Kempen (2004). Governance arrangements focusing on social cohesion: the Big Cities Policies in The Hague, The Netherlands. Eura-Eurocities.

Delamarre, A. & M.-C. Malhome (2002). La prospective territorial. Paris, La Documentation Française.

Delaney, D. & H. Leitner (1997). "The political construction of scale." Political Geography **16**: 93-97.

Dematteis, G. (2001). Per una geografia della territorialità e dei valori territoriali. SLoT Quaderno 1. P. Bonora. Bologna, Baskerville.

DETR (1997). SRB Challenge Fund: A Handbook of Good Practice in Management Systems. London, HMSO.

DETR (2000). The Urban White Paper. London, DETR.

DGDR (2001). Programa de Iniciativa Comunitária URBAN 2000-2006: Porto-Gondomar. Lisboa, Ministério do Planeamento.

DGDR (2004). Programa de reabilitação Urbana - Relatório Final, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional; EFTA; BEI.

Domingues, Á. (2003). "A Cidade-Providência." Sociologia **13**: 171-183.

Domingues, Á. (2006). Cidade e Democracia. 30 Anos deTransformação Urbana em Portugal Argumentum.

DOT (1989). Roads for Prosperity. London, DOT.

Dunleavy, P. (1981). The Politics of Mass Housing in Britain, 1945-1975: A Study of Corporate Power and Professional Influence in the Welfare State. Oxford, Oxford University Press.

Edelenbos, J. (2005). "Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice." Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions **18**(1): 111-134.

Edgar, L., C. Marshall, et al. (2006) Partnerships: putting good governance principle in practice. Institute on Governance Reports

Elster, J. (1998). Democracy; Decision making; Representative government and representation. Cambridge, Cambridge University Press

Ethington, P. & J. McDaniel (2007). "Political Places and Institutional Spaces: the intersection of political science and political geography." Annual Review of Political Science **10**(127): 42.

Ewalt, J. A. G. (2001). Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Annual conference of the American Society for Public Administration. Newark.

Ewen, S. & M. Hebbert (2007). "European cities in a networked world during the long 20th century." Environment and Planning C: Government and Policy **25**: 327-340.

Faludi, A. (1973). Planning theory. Oxford, Pergamon Press.

Faludi, A. (1998). "From Planning theory mark 1 to planning theory mark 3." Environment and Planning B: Planning with design(25th Anniversary Issue): 110-118.

Faludi, A. & B. Waterhout (2002). The making of the European Spatial Development Perspective. London, Routledge.

Faludi, A. (2008). "The learning machine: European integration in the planning mirror." Environment and Planning A **40**(6): 1470-1484.

Faludi, A. (2009). "A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'." Progress in Planning **71**: 1-42.

Farinòs, J. (2008). Gobernanza Territorial para el desarollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E., 46, 11-32

Feio, P. A. & J. Chorincas (2009). "Governação territorial e inovação das políticas públicas." PROSPECTIVA E PLANEAMENTO **16**: 137-157.

Feiock, R. (2004). Metropolitan Governance: conflict, compettion and cooperation, Georgetown University Press.

Feldman, M. S. & A. M. Khademian (2002). "To manage is to govern." Public Administration Review **62**(5): 541-554.

Fernandes, J. R., H. Cachinho, et al. (2000). Comércio tradicional em contexto urbano: dinâmicas de modernização e políticas públicas. Porto, GEDES / FLUP, Colecção Cadernos, n.º 2.

Fernandes, J. R. (2004). "O "Porto-Gaia" e a Cidade-Metrópole: contributo para responder à necessidade de reorganização do território metropolitano." A obra nasce: revista de arquitectura da Universidade Fernando Pessoa **2**: 70-85.

Fernandes, J. R. (2006a). Sustainable urbanism: reducing, recycling and reusing in a larger and more complex urban space. Urban changes in different scales; systems and structures. R. L. Gonzalez. Santiago de Compostela, Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela**:** 251-264.

Fernandes, J. A. R. (2006b). "Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias." Xeográfica **6**: 95-113.

Fernandes, J. A. R. (2006c). "O planeamento urbano e a coesão social: a perspectiva europeia e o caso de Portugal." Cidades **3**(5): 11-36.

Fernandes, J. A. R. & L. Ramos (2007). Planeamento Territorial à Escala Local: contextos, experiências e propostas (vistos desde o Norte de Portugal). Revista da Euro-região Galiza-Norte de Portugal. **11:** 55-75.

Fernandes, J. A. R. & P. Chamusca (2009a). From Strategic Planning to participated processes of territorial governance. City Futures '09. Marid.

Fernandes, J. A. R. & P. Chamusca (2009b). "Governância, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: Reflexões a propósito da teoria e da prática." Inforgeo **24**: 27-43.

Fernandes, J. R. (2011). "Area based initiatives and urban dynamics: the case of Porto city centre." Urban Research & Pratice **4**(3): 285-307.

Ferrão, J. (2003). Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo. Políticas Urbanas. Tendências, Estratégias e Oportunidades. N. Portas, Á. Domingues and J. Cabral. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian**:** 218-225.

Ferrão, J. (2010a). "Governança e Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática." PROSPECTIVA E PLANEAMENTO **17**: 11.

Ferrão, J. (2010b). "Ordenamento do Território: 25 Anos de Aprendizagem." Europa. Novas Fronteiras **26/27**: 77-84.

Ferrão, J. (2010c). "Uma Visão Política da Política de Ordenamento do Território." Socialismo no Século XXI: 62-71.

Ferrão, J. (2011). O ordenamento do território como política pública. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, J. & T. Marques (2003). National Urban System. Lisbo, DGOTDU/Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Ferreira, A. (2007). Gestão Estratégica de Cidades e Regiões. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Flinders, M. (2004). "Distributed public governance in the European Union." Journal of European Public Policy **11**(3): 520-544.

Florida, R. & T. Gulden (2005). "The World is Spiky." The Atlantic Monthly's(The World in Numbers): 48-51.

François, B. (2008). Le régime politique de la Ve. République. Paris, Éditions La Découverte.

Friedman, J. (1993). "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning." Journal of The American Planning Association **60**(3).

Fuini, L. & Pires, É. (2009). As dimensões da governança territorial:delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. 'Territorios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. M. S. e. E. S. (eds). São Paulo, Editora Expressão Popular.

Fung, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance." Public Administration Review **66**: 66-75.

Garcia, M. (2006). "Citizenship practices and urban governance in European cities." Urban Studies **43**(4): 745 - 765.

Garvin, A. (2006). Planning Now for the Twenty-first Century. Urban Planning Today. S. Saunders. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Gaspar, J. (1996). O novo ordenamento do território - geografia e valores. Dinamismos Sócio-Económicos e Reorganização Territorial: Processos de Urbanização e Reestruturação Produtiva. Coimbra, Instituto de Estudos Geográficos**:** 12.

Gibbs, D. C., A. E. G. Jonas, et al. (2001). "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region." Transactions of the Institute of British Geographers **26**(1): 103-119.

Gonzalez, S. & P. Healey (2005). "A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity." Urban Studies **42**(11): 2055-2069.

Governa, F. & C. Salone (2004). "Territories in action, territories for action: The territorial dimension of Italian local development policies." International Journal of Urban and Regional Research **28**(4): 796-818.

Governa, F. & C. Salone (2007). Networking Italy. Polycentrism and networks in Italian regional policies. Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism. N. Cattan, John Libbey.

Governa, F. (2010). "Competitiveness and cohesion: urban government and governance's strains of Italian cities." Análise Social **XLV**(197): 663-683.

Graham, J., B. Amos, et al. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief 15, Institute on Governance.

Groth, N. B. & S. Smidt-Jensen (2007). The ideo-centricity of urban poly-centricity. Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism. N. Cattan, John Libbey.

Haesbaert, R. (2011). O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 400p.

Hajer, M., J. Grijzen, et al. (2010). Strong Stories. How Dutch are Reiventing Spatial Planning. Rotterdam, 010 Publishers.

Hall, P. (1988). Cities of Tomorrow. Oxford, Blackwell.

Hall, P. (1993). "Forces Shapping Urban Europe." Urban Studies **30**(6): 883-898.

Hall, P. & U. Pfeiffer (2000). Urban Future 21: a global agenda for twenty-first century cities. London, E & FN Spon.

Hall, P. (2002). Urban and Regional Planning. London and New York, Routledge.

Hall, S. (2005). Conclusion. Restructuring large housing estates in Europe. R. v. Kempen. Bristol, Policy Press.

Hamedinger, A., H. Bartik, et al. (2008). "The Impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a `Europeanisation'?" Urban Studies **45**(13).

Harris, B. (1997). "The theory of planning and of its profession." Environment and Planning B: Planning and design **24**: 483-489.

Harvey, D. (1989). The Condition of Post-modernity. Oxford, Blackwell.

Harvey, D. (2009). Social Justice and the City. Georgia, University of Georgia Press; Revised edition. 368p.

Harwood, A. S. and M. Zapata (2006). "Preparing to plan: Collaborative planning in Monteverde, Costa Rica." International Planning Studies **11**(3-4): 187-207.

Haus, M. & J. E. Klausen (2010). "Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for Good Governance?" Urban Affairs Review **47**(2): 256-279.

Healey, P. (1992). "Planning through debate: the communicative turn in Planning theory." Town Planning Review **63**: 142-162.

Healey, P. (1998). "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning." Environment and Planning A **30**(9): 1531-1546.

Healey, P. (1999). "Institutionalist analysis, communicative planning, and shaping places." Journal of Planning Education and Research **19**(2): 111-121.

Healey, P. (2002). "On Creating the "City" as a Collective Resource." Urban Studies **39**(10): 1777-1792.

Healey, P. (2004). "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe." International Journal of Urban and Regional Research **28**(1): 45-+.

Healey, P. (2006a). "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space." European Planning Studies **14**(3): 299 - 320.

Healey, P. (2006b). "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning." European Planning Studies **14**(4): 525-546.

Healey, P. (2007). Urban Complexity and Spatial Strategies: towards a relational planning for our times. London & New York, Routledge.

Hermelin, B. (2009). "Spatial Strategic Planning in the Stockholm RegionDiscourses on the Space-economy and Growth Factors." European Planning Studies **17**(1): 131-148.

Hill, D. M. (2000). Urban Policy and Politics in Britain. London, Macmillan.

Hohn, U. & B. Neuer (2006). "New urban governance: Institutional change and consequences for urban development." European Planning Studies **14**(3): 291 - 298.

Holiday, I. (2000). "Is the British state hollowing out?" The Political Quarterly **71**(2): 10.

Hopkins, D. (2007). Multiple dialogues and conflicting agendas on governing the city: Western Australia's Dialogue with the City. State of Australian Cities National Conference. Adelaide.

Imrie, R. & H. Thomas (1999). British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations, Sage Publications Ltd.

Imrie, R. & M. Raco (2003). Urban Renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy, Policy Press.

Ingallina, P. (2001). Le Projet Urbain. Paris, Presses Universitaires de France.

Innes, J. (1995). "Planning Theory's emerging paradigma: communicative action and interactive practices." Journal of Planning Education and Research **14**: 140-143.

Innes, J. E. & D. E. Booher (2006). "Collaborative Policymaking: governance through dialogue." 27.

Jabbra, J. G. & O. P. Dwivedi (2004). "Globalization, governance, and Administrative Culture." International Journal of Public Administration **27**(13): 1101 - 1127.

Jessop, B. (1995). "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change." Economy and Society **24**: 307-333.

Jessop, B. (1998). "The rise of governance and the risks of failure: the case of the economic development." International Social Science Journal **155**: 17.

Jessop, B. (2000). Governance Failure. The New Politics of British Local Governance. G. S. (ed.). Basingstoke, Macmillan**:** 11-32.

Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony. Culture Governance as Political and Social Communication. H. P. B. (ed). Manchester, Manchester University Press**:** 17.

Jessop, B. (2006). "State and regulation theoretical perspectives on the European Union and the failure of the Lisbon Agenda." Competition and Ghange **10**: 21.

Jouve, B. (2005). "From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis." Public Administration and Development **25**(4): 285-294.

Jouve, B. & P. Booth (2005). Metropolitan Democracies. State Transformations and Urban Policies in Canada, France and Great-Britain. Aldershot, Ashgate.

Jouve, B. (2007). "Urban societies and dominant political coalitions in the internationalization of cities." Environment and Planning C: Government and Policy **25**: 374-390.

Katz, B., A. Altman, et al. (2007). An agenda for the urban age. The Endless City. R. Burdett and D. Sudjic, Phaidon Press Inc.

Keil, A. (2006). "New urban governance processes on the level of neighbourhoods." European Planning Studies **14**(3): 335-364.

Kernaghan, K. (2009). "Moving towards integrated public governance: improving service delivery through community engagement." SAGE: 16.

Klijn, E. H. & C. Skelcher (2007). "Democracy and governance networks: Compatible or not?" Public Administration **85**(3): 587-608.

Kokx, A., T. Spit, et al. (2009). "Trial and error in urban restructuring processes: learning from Dutch experiences." Urban Research & Pratice **2**(2): 20.

Kooiman, J. (1993). Modern Governance: new government-society interactions. London, Sage.

Kooiman, J. (2003). Governing as governance. London, Sage.

Krawchenko, T. (2009). "The OECD and Urban Governance Reform." Canadian Journal of Urban Research **18**(1): 27-46.

Kübler, D. & J. Piliutyte (2007). "Intergovernmental relations and international urban strategies: constraints and opportunities in multilevel polities." Environment and Planning C: Government and Policy **25**: 357-373.

Lacaze, J.-p. (1998). O Ordenamento do Território. Lisboa, Instituto Piaget.

Laquian, A. (2002). Urban Governance: Some Lessons Learned. Democratic Governance and Urban Sustainability. Washington D.C., Woodrow Wilson International center for Schoolars.

Larmour, P. (1998). Making sense of Good Governance. State, society and governance in Melanesia Program. Camberra, Australian National University.

Lawless, P. (2006). "Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England." Urban Studies **43**(11): 1191-2011.

Le Galès, P. (2002). European Cities. Social Conflicts and Governance. Oxford, Oxford University Press.

Lefèbvre, H. (2003 [1970]). The Urban Revolution. Minneapolis, University of Minessota Press

Lefèvre, C. (2010). "The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the western world." Análise Social **XLV**(197): 623-637.

Lever, J. (2011). "Urban Regeneration Partnerships: A Figurational Critique of Governmentality Theory." Sociology-the Journal of the British Sociological Association **45**(1): 86-101.

Levy, J. (2010). Contemporary Urban Planning, Longman.

Lichfield, D. (2010). "Integrated planning for urban regeneration: The Dynamic Planning approach." Journal of Urban Regeneration and Renewal **3**(4): 415-421.

Lobo, M. (2001). Administração Urbanística, Evolução Legal e sua Prática. Lisboa, IST Press.

Lopes, E. (2009). O papel das cidades no desenvolvimento de Portugal, O SOL é Essencial S.A.

Lorrain, D. (1991). "De l'administration républicaine au gouvernement urbain." Sociologie du travail **33**(4): 461-484.

Lorrain, D. (1998). "Administrer, Gouverner, Réguler." Les Annales de la Recherche Urbaine(80-81): 8.

Luhmann, N. (1995). Social Systems. Stanford, Stanford University Press.

Mace, A., P. Hall, et al. (2007). "New East Manchester: Urban Renaissance or Urban Opportunism?" European Planning Studies **15**(1): 51-65.

MacLeod, G. & M. Goodwin (1999). "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance." Progress in Human Geography **23**.

Marques, T. S. (2002). Sistema Urbano Nacional – Rede Complementar. Lisboa, Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.

Marques, T. S. (2004). Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais. Porto, Edições Afrontamento.

Marques, T. S. (2006). Portugal Urbano: mosaicos, polaridades, relacionamentos e governança. Cidade e Democracia - 30 anos de transformação urbana em Portugal. Á. Domingues. Lisboa, Argumentum**:** 80-90.

Marques, T. S. & A. Figueiredo (2002). National Urban System: Medium Sized Cities and Territorial Dynamics. Colecção Estudos 4, Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.

Massey, D., J. Allen, et al. (1999). City Worlds. London, Routledge/Open University.

Masson-Vincent, M. (2008). "Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space." Boletin De La Asociacion De Geografos Espanoles(46): 77-+.

Mayntz, R. (2002). The State and Civil Society in Modern Governance. VI Congreso Internacional del CLAD.

McAreavey, R. (2009). "Community Regeneration: An Elite or a 'Real' Community Space?" International Planning Studies **14**(3): 311-327.

McGuirk, P. M. (2000). "Power and policy networks in urban governance: Local government and property-led regeneration in Dublin." Urban Studies **37**(4): 651-672.

Meer, F. B. V. d. & J. Edelenbos (2006). "Evaluation in multi-actor policy processes, accountability, learning and cooperation." Evaluation **12**(2): 201-218.

Merlin, P. & F. Choay (2009). Dictionaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Paris, Quadrige.

Minnery, J. (2007). "Stars and their Supporting Cast: State, Market and Community as Actors in Urban Governance." Urban Policy and Research **25**(3): 325 - 345.

Murie, A., T. Knorr-Siedow, et al. (2003). Large housing estates in Europe: general developments and theoretical backgrounds. Utrecht, Utrecht University.

Musterd, S. & W. Ostendorf (2008). "Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal." Urban Research & Practice **1**(1): 78-92.

Narender, A. (2004). Trends in urbanization and need for good governance. Strenghtening urban management: unlocking the potential of Indian Cities, Hyderabad.

Négrier, E. (2005). The new French dice: metropolitan institutional building and democratic issues. Metropolitan Governance capacity, democracy and the dynamics of place. H. Heinelt and D. Kübler. London and New York, Routledge.

Négrier, E. (2006). "Rescalling French urban territories: state, local power and regional configurations in the building of new metropolitan institutions." European Planning Studies **14**(7): 947-953.

Nel'lo, O. (2010). "The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience." Análise Social **XLV**(197): 685-715.

Nielsen, E. H. & K. Simonsen (2003). Scaling from 'below': Practices, strategies and urban spaces. Conference on European Urban and Regional Studies, Barcelona, Spain, Carfax Publishing.

OCDE (2001). Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance. Paris, OCDE.

ODPM (2003). Sustainable Communities: building for the future. London, ODPM.

Oliveira, F. P. (2002). "Evolução do Quadro Legal dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)." Sociedade e Território **34**: 10-17.

Oliveira, C. & I. Breda-Vázquez (2009). Inter-municipal coordination and spatial planning: a cross-national comparison between Portugal, France and Italy. Proceedings of CITTA 2nd annual Conference on Planning Research - Planning in times of uncertainty, Porto, FEUP edições.

ONU (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. ONU.

ONU (2008). Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance E. C. f. Europe. New York & Geneva, United Nations.

Osmont, A. (1998). "La "Gouvernance": concept mou, politique ferme." Les Annales de la Recherche Urbaine(80-81): 8.

Parkinson, M. (2005). Urban Policy in Europe: Where have we been and where are we going? NODE Project, Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.

Penalosa, E. (2007). Politics, Power, Cities. The Endless City. R. Burdett and D. Sudjic, Phaidon Press Inc.

Pereira, M. (2010). "O ordenamento do território e o desenvolvimento regional: os planos regionais como plataforma de convergência?" Casos de Desenvolvimento Regional.

Perkmann, M. (2007). "Construction of new territorial scales: A framework and case study of the EUREGIO cross-border region." Regional Studies **41**(2): 253-266.

Peters, B. G. (2002). Governance: A Garbage Can Perspective. Vienna, Institute for Advanced Studies.

Peters, B.G. & J. Pierre (1998). "Governance without government? rethinking public administration." Journal of Public Administration Research and Theory **8**(2): 21.

Pierre, J. & Peters B. G. (Eds) (2000). Governance, Politics and the State. London, Macmillan.

Pinho, A. (2005). "Reabilitação urbana: balanço e perspectivas." Revista Tecer **16**.

Pinho, A. (2006). O papel da reabilitação no planeamento e nas políticas urbanas: A visão do Conselho da Europa. A Cidade para o cidadão: O planeamento de pormenor em questão. Lisboa, Ordem dos Arquitectos.

Pinho, A. (2007). Revitalização urbana e habitação. Conferência Internacional "Tendências nas Políticas Sociais de Habitação: Evoluir no séc. XXI". Lisboa, Lisboa, Presidência Portuguesa da União Europeia.

Pinho, P. & M. Vilares (2009). A Avaliação das Grandes Obras Públicas: o Caso do Metro do Porto. Porto, Faculdade de Economia: Universidade do Porto.

Pinson, G. & L. Galès (2005). State restructuring and decentralisation dynamics in France: politics is the driving force. C. E. n. d. p. V. Métropolis/cosmopolis. Paris, Centre de'Études Européenes science po.

Pinson, G. (2009). Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes. Paris, Presses de Sciences Po.

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

Pires, A. R. (2001). Breaking the ties with master plan: spatial strategic plans in Portugal. Changing institutional landscape of planning. J. Alden, L. Albrechts and A. R. Pires. Aldershot, Ashgate.

Pires, B. (2008). A Governança em Espaços Metropolitanos - o caso da Grande Área Metropolitana do Porto. DG. Porto, FLUP. **Tese de Mestrado**.

Portas, N., Á. Domingues, et al. (2003). Políticas Urbanas. Tendências, Estratégias e Oportunidades. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Priemus, H. (2004). "The path to sucessful urban renewal: current policy debates in the Netherlands." Journal of Housing and the Built Environment **19**: 199-209.

Priemus, H. (2006). "Regeneration of Dutch post-war urban districts: the role of the housing associations." Journal of Housing and the Built Environment **21**(4): 365-375.

Pugh, J., C. Hewett, et al. (2007). "Debating (de)territorial governance." Area **39**(1): 107-109.

Queirós, M. & M. Vale (2006). Ambiente urbano e intervenção pública: o programa POLIS. X Colóquio Ibérico de Geografia. A Geografia Ibérica no Contexto Europeu. Évora, APG/AGE/Universidade de Évora.

Raco, M., G. Parker, et al. (2006). "Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England." Environment and Planning C: Government and Policy **24**(4): 475-496.

Rhodes, R. A. W. (1995). The New Governance: governing without government. London, ESRC.

Rhodes, R. A. W. (1996). "The new governance: Governing without government." Political Studies **44**(4): 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Milton Keynes, Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (1999). Control and power in central-local government relations / R.A.W. Rhodes, Ashgate.

Rhodes, R. A. W. (2000). "The governance narrative: key findings and lesson from the ESRC's Whitehall Programme." Public Administration and Development **78**(2): 19.

Rhodes, R. A. W. (2007). "Understanding governance: Ten years on." Organization Studies **28**(8): 1243-1264.

Roberts, P. & H. Sykes (1999). Urban Regeneration: A Handbook, Sage Publications Ltd.

Rosenau, J. (1992). Governance, order and change in world politics. J. R. a. E.-O.-C. (eds).

Rota, F. S. (2007). Cities as nodes of research networs in Europe. Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism. N. Cattan, John Libbey.

Sager, T. (1994). Communicative Planning Theory. Avebury, Aldershot, Hants.

Sager, T. Ø. (2012). Reviving Critical Planning Theory: Dealing with Pressure, Neo-liberalism, and Responsibility in Communicative Planning, Routledge.

Salet, W. & A. Faludi (2000). The revival of strategic spatial planning. Amesterdan, Royal Netherlands Academy of Sciences.

Sassen, S. (2006). Cities in a World Economy. London, Sage Publications.

Savitch, H. & R. Vogel (2009). Regionalism and urban politics. Theories of Urban Politics. J. Davies and D. Imbroscio. Los Angeles, Sage.

Sbragia, A. M. (2000). "Governance, the state amd the market: what is going on?" Governance **13**(2): 8.

Scharpf, F. W. (1994). "Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations." Journal of Theoretical Politics **6**: 27.

Scott, A. J. (2001). "Globalisation and the rise of city-regions." European Planning Studies **9**(7): 813-824.

Seixas, J. & A. A. i. Mas (2010). "Urban governance in the South of Europe: cultural identities and global dilemmas." Análise Social **XLV**(197): 17.

Serdoura, F. M. & H. F. d. Almeida (2009). A new paradigm for the existing city, an approach. Proceedings of CITTA 2nd annual Conference on Planning Research - Planning in times of uncertainty, Porto, FEUP Edições.

Serra, N. (2002). Estado, Território e Estratégias de Habitação. Coimbra, Quarteto Editora.

SEU (1998). Bringing Britain Together: A National Strategy of Neighbourhood Renewal. London, SEU.

Shetter, W. Z. (1987). The Netherlands in perspective: Theorganization of society and environment. The Hague, Martinus Nijhoff.

Silva, H. (2007). Estudo das metodologias de reabilitação urbana em zonas históricas – Sociedades de Reabilitação Urbana. Lisboa, Instituto Superior Técnico

Silva, C. & S. Syrett (2006). "Governing Lisbon: evolving forms of urban governance." International Journal of Urban and Regional Research **30**(1): 98-119.

Simões, J. M. & J. Gaspar (2006). Planeamento e Ordenamento do Território. Geografia de Portugal. C. A. Medeiros. Lisboa, Círculo de Leitores. **IV:** 472.

Simões, J. M. (2009). Planeamento Regional. Dicionário das Obras Públicas. MOPT. Lisboa, MOPT - Ministério das Obras Públicas e Transportes**:** 7.

Soja, E. W. (2000). Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions, Wiley-Blackwell. 464p.

Soja, E. W. (2010). Seeking Spatial Justice. Minnesota, Univ Of Minnesota Press. 288p.

Sokol, M. (2004). City-regional governance: on conceptual issues. City Futures - An International Conference on Globalism and Urban Change,. Chicago, City Futures.

Souami, T. (1998). "Participer à la Gouvernance?" Les Annales de la Recherche Urbaine(80-81): 9.

Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." UNESCO.

Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of Urban Governance. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. G. Pierre. Oxford, Oxford University Press.

Stoker, G. (2004). Transforming local governance. Houndmills, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.

Sturup, S. (2009). "Planning, Program and Project." Urban Policy and Research **27**(1): 1-3.

Sullivan, H. & C. Skelcher (2002). Working across Boundaries: Collaboration in Public Services. London, Palgrave.

Sutcliffe, A. (1983). In search of the urban variable: Britain in the later nineteenth century. The Pursuit of Urban History. D. Fraser and A. Sutcliffe. London, Edward Arnold.

Swianiewicz, P. (2004). Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe: The Impact of Institutional Choices. “City Futures”, Chcago, URA/EURA.

Swyngedouw, E. & M. Kaïka (2003). "The making of 'glocal' urban modernities. Exploring the cracks in the mirror." City **7**(1): 5-21.

Swyngedouw, E. (2005). "Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state." Urban Studies **42**(11): 1991 - 2006.

Tallon, A. (2009). Urban Regeneration in the UK, Routledge.

Tandon, R. (2002). "Linking citizenship, participation and accountability: A perspective from PRIA." Ids Bulletin-Institute of Development Studies **33**(2): 59-+.

Tiesdell, S. & P. Allmendinger (2001). "Neighbourhood regeneration and New Labour's third way." Environment and Planning C: Government and Policy **19**: 903-926.

Turok, I. & S. Parnell (2009). "Reshaping Cities, Rebuilding Nations: The Role of National Urban Policies." Urban Forum **20**: 157-174.

UE (2006). Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe. Bristol, UE.

UE (2007). 1º Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia, UE.

UNDP (1997). UNDP – Governance and Sustainable Human Development. UNDP.

Uzun, N. (2010). "Urban governance in Istanbul." Análise Social **XLV**(197): 14.

Vale, M. (1995). "Perspectivas teóricas recentes no estudo da organização da produção e do território." Inforgeo **9&10**: 107-116.

Vale, M. (2004). Teorias e Políticas do Desenvolvimento Regional. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

Van Bortel, G. (2009). "Network governance in action: the case of Groningen complex decision-making in urban regeneration." Journal of Housing and the Built Environment **24**(2): 167-183.

Van Kempen, R. (2000). "Big cities policy in the Netherlands." Tijdschrift voor Economische en Sociale geografie **91**(2): 197-203.

Van Kempen, R. & G. Bolt (2009). "Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands." J Hous and the Built Environ **24**: 457-475.

Van Kempen, R. & E. Van Beckhoven (2006). Urban governance and integrated policies. Regenerating large housing estates in Europe: A guide to better practice. R. V. Kempen, A. Murie, T. Knorr-Siedow and I. Tosics. Utrecht, Utrecht University.

Van Marissing, E., G. Bolt, et al. (2006). "Urban governance and social cohesion: Effects of urban restructuring policies in two Dutch cities." Cities **23**(4): 12.

Veltz, P. (2002). Des Lieux et Des Liens: Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation. Paris, L'aube.

Verhage, R. (2005). "Towards a territorialized approach to urban renewal: A comparison of policies in France and the Netherlands." International Planning Studies **10**(2): 129-143.

Vigar, G., S. Graham, et al. (2005). "In search of the city in spatial strategies: Past legacies, future imaginings." Urban Studies **42**(8): 1391-1410.

Vigar, G. (2009). "Towards an Integrated Spatial Planning?" European Planning Studies **17**(11): 20.

Voogd, H. & J. Woltjer (1999). "The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on Dutch experience." Environment and Planning B: Planning and design **26**: 835-854.

Warleigh, A. (2006). Conceptual combinations: multi-level governance and policy networks. Palgrave advances in European Union Studies. C. M. a. B. A. Palgrave, Basingstoke.

Wassenhoven, L. (2008). "Territorial Governance, Participation, Cooperation And Partnership: A Matter Of National Culture?" Boletín de la A.G.E **46**: 24.

Webber, C. & A. Berube (2008). "Smarter, Stronger Cities: UK Urban Policy Innovations and Lesson from the US." Metropolitan Policy Program at Brookings.

West, K. (2007). Inter-municipal cooperation in France: incentives, instrumentality and empty shells. Intermunicipal cooperation in Europe. R. Hulst and V. Monfort. Dordrecht, Springer.

Willis, K. (2005). Theories and Practices of Development. Oxon, Routledge Perspectives on Development.

Young, C., M. Diep, et al. (2006). "Living with difference? The 'cosmopolitan city' and urban reimaging in Manchester, UK." Urban Studies **43**(10): 1687-1714.

Fontes de informação

Documentos

CCDRN (2011) – NORTE 2020 – Iniciativa Competitividade e Convergência

CE (2011) – Estratégia "Europa 2020"

CIP (2011) – Fazer acontecer a Regeneração Urbana

CIP (2012) – Estudo sobre "O Enquadramento Legal do Arrendamento Urbano e o Mercado de Arrendamento"

CIP (2012) – Estudo sobre " Legislação Fiscal e Processos de Licenciamento"

CMP (1969) – Estudo de Renovação Urbana do Barredo

Crow Report (1999). The Examination of SERPLAN Draft Regional Guidance for the Southeast. Guilford, GOSE.

DGOTDU (2007) – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

DPP (2011) – Cenários, Reflexões e Planos Estratégicos de Longo Prazo em Portugal. Lisboa. Divisão de Informação e comunicação

INE (2001) – XIII Recenseamento Geral da População, Resultados definitivos

INE (2010) – Série Contas Regionais

INE (2011) – XIV Recenseamento Geral da População, Resultados provisórios

ONU (2000) – Declaração do Milénio

Porto Vivo (2005). Masterplan - Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto. Porto, Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana.

Porto Vivo & Câmara Municipal do Porto (2008) – Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial

Porto Vivo (2011) – Relatório e Contas 2011

Presidência do Conselho de Ministros (2006) – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

Tribunal de Contas (2005). Euro 2004. 2ª fase da Auditoria. Relatório, v. 1, n. 37, secção 2, Tribunal de Contas.

UE (1990) – Livro Verde sobre o Ambiente Urbano

UE (1996) – Relatório sobre Cidades Sustentáveis

UE (1998) – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

UE (2000) – Proposal for a Multianual Programme of Co-operation in Urban Policy within the European Union

UE (2007) – Agenda Territorial da União Europeia

UE (2008) – Declaração de Marselha

UE (2010) – Declaração de Toledo

UE (2011) – Cities of Tomorrow: challenges, visions, ways forward.

Legislação

Decreto-Lei n.º 8/73.

Decreto-Lei nº 663 de 1974.

Decreto-Lei nº 658/74.

Decreto-Lei nº 737 A de 1974.

Decreto-Lei n.º 794/76.

Despacho de 27 de Outubro de 1976.

Decreto-Lei n.º 704/76.

Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/76).

Lei dos Setores (Lei n.º 46/77).

Decreto-Lei nº 217/1982.

Decreto-Lei n.º 449/83.

Decreto-Lei nº 177/84.

Despacho 4/SEHU/85.

Decreto-lei n.º 226/87.

Decreto-lei n.º 4/88.

Despacho nº 1/88.

Despacho SEC n.º 45/88.

Decreto-lei n.º 69/1990.

Lei-quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91).

Decreto-lei n.º 163/93.

Decreto-lei n.º 351/93

Decreto-lei n.º 197/92.

Decreto-Lei n.º 184/94.

Decreto-lei n.º 93/95.

Decreto-lei n.º 197/95.

Lei n.º 34/96.

Decreto-lei n.º 104/96.

Decreto-lei n.º 105/96.

Decreto-lei n.º 106/96.

Lei de Bases de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98).

Decreto-lei n.º 7/99.

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99).

RCM n.º 26/2000.

Decreto-lei n.º 329/2000.

Decreto-lei n.º 1/2001.

Decreto-lei n.º 39/2001.

Lei n.º 5-A de 11 de Janeiro de 2002.

Leis n.º 10 e 11 de 13/04/2003.

Decreto-Lei n.º 271/2003.

Despacho nº 42/2003

Lei 106/2003.

RCM n.º 22/2003.

Decreto-Lei 104/2004.

Decreto-Lei nº 135/2004.

Resolução do Parlamento Europeu de 13/10/2005.

RCM nº 143/2005.

Lei nº. 6/2006.

Decreto-lei nº 312/2007.

Lei n.º 45/2008.

Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009).

Decreto-Lei 308/09.

Lei orgânica n.º 1/2011.

RCM 20/2011.

RCM de 17 de Março de 2011.

Proposta de lei n.º 24/XII.

Regulamentos/Programas de ação de regeneração e reabilitação urbana

Operação Lagarteiro – Plano de Intervenção

POLIS – Regulamento Específico

POLIS XXI – Regulamento Específico

POLIS XXI – Documento de apresentação

Programa de Ação 1ª Avenida Aliados

Programa de Ação Marginal Atlântica

Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores – documento de candidatura

Programa de Ação para a Reabilitação Urbana do eixo Mouzinho-Flores – website

Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, Fase I – documento de candidatura

Programa de Ação para a Requalificação do Centro Histórico de Vila Nova de Gaia, Fase II – documento de candidatura

Programa de Reabilitação do Morro da Sé – documento de candidatura

Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila d'Este, Fase I – documento de candidatura

Regeneração e requalificação urbana da Urbanização de Vila d'Este, Fase II – documento de candidatura

URBAN – Regulamento Específico

Sítios da Internet

http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/

http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/g24209_pt.htm

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/98/1009&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/133&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en

http://maiamaiscidade.com/conteudo.html

http://urbact.eu/

http://vallishabita.net/

http://www.cidadegaia-sru.pt

http://www.comerciovivomouzinhoflores.com

http://www.communities.gov.uk

http://www.cm-matosinhos.pt/pages/570

http://www.dgotdu.pt

http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/initiative/src/frame2.htm

http://www.novonorte.qren.pt/pt/

http://www.parqueexpo.pt/conteudo.aspx?caso=projeto&lang=pt&id_object=581&name=Polis-Matosinhos

http://www.parqueexpo.pt/conteudo.aspx?caso=projeto&lang=pt&id_object=717&name=Polis-Vila-Nova-de-Gaia

http://www.polis.maotdr.gov.pt/

http://www.portovivosru.pt/

http://www.portovivosru.pt/morro_se/index.php

http://www.povt.qren.pt/

http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20120806154746moptc.pdf

http://www.publico.pt/Local/ihru-defende-novo-modelo-de-funcionamento-para-a-porto-vivo-1529601

http://www.regeneracaourbana.cip.org.pt/