

**Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto**



# **O Impacto de uma Infraestrutura de Transporte em ações de Regeneração Urbana**

Sandra Regina Oliveira de Sousa da Quadrada

VERSÃO FINAL

Dissertação realizada no âmbito do  
Mestrado em Planeamento e Projeto Urbano

Orientador: Prof. Doutor Álvaro Costa

novembro de 2014



## Resumo

Este trabalho é sobre a mensuração de variáveis, que tradicionalmente não são integradas nas metodologias de avaliação dos investimentos em infraestruturas de transporte urbano, e a forma como estas podem ser parte integrante das ferramentas de apoio à decisão. A abordagem proposta à avaliação das infraestruturas de transporte centra-se na sua capacidade de concorrer para a regeneração das comunidades urbanas. A primeira parte, correspondente a um enquadramento teórico, aborda a evolução dos conceitos e das políticas europeias de reabilitação urbana, desde a década de 1960 até a atualidade, o que permite abordar um conjunto de aspetos decisivos para a compreensão do tema da Regeneração Urbana. No contexto das atuais políticas, define-se o papel da infraestrutura urbana na regeneração das comunidades urbanas. Ainda na primeira parte do trabalho aborda-se outro tema do debate, a valoração dos benefícios adicionais da regeneração.

Com o objetivo de despoletar a discussão em torno dos benefícios adicionais da regeneração de uma comunidade urbana, a segunda parte deste trabalho, centra-se na elaboração um diagrama de avaliação e valoração desses benefícios resultantes da introdução de uma infraestrutura de transporte urbano. Este diagrama foi validado por três casos de referência, que constituem sistemas de transporte urbano já implementados com sucesso: o sistema de teleférico *Metrocable* em Medellin, o funicular dos Guindais, no Porto e, por fim, o Elevador do Castelo, em Lisboa.

A terceira parte do trabalho centra-se na aplicação do diagrama desenvolvido ao estudo de caso, a proposta de regeneração da comunidade do Monte do Castelo, em Vila Nova de Gaia. Assim, o sistema de transporte urbano projetado e conjunto de ações complementares são sujeitas a uma avaliação que procura integrar as diversas componentes consideradas relevantes.

Conclui-se este trabalho demonstrando a tese de que é possível valorar os benefícios adicionais da regeneração e integrar essas variáveis nas metodologias de avaliação *ex-ante*, facilitando e priorizando investimentos de projetos de infraestruturas de transportes capazes de promover um impacto significativo na promoção de objetivos mais amplos da política social, económica e ambiental e que de outra forma nunca seriam evidenciados.



## Abstract

This paper is about the measurement of variables that are not traditionally included in the valuation methodologies for investments in urban transport infrastructures, and how they can be part of the decision support tools. The proposed approach to the assessment of transport infrastructures focuses on their ability to contribute to the regeneration of urban communities. The first part, which corresponds to a theoretical framework, discusses the evolution of concepts as well as the European policies of urban renewal, from the 1960s to the present, which allows addressing a set of key aspects in order to understand the Urban Regeneration theme. In the context of current policies, it is defined the role of the urban infrastructure in the regeneration of urban communities. Still in the first part of this work, another topic of debate is attended, which is the valuation of the additional benefits of regeneration.

Aiming to trigger the discussion of the additional benefits of regeneration of an urban community, the second part of this work focuses on drafting an assessment and valuation diagram of these benefits which resulted from the introduction of an urban transport infrastructure. This diagram was validated by three case studies, which form urban transport systems that have been successfully implemented: the cable car system Metrocable in Medellin, the Funicular dos Guindais in Porto and finally the lift of the Castle in Lisbon.

The third part of the work focuses on the application of the developed diagram in the case study, the regeneration proposal of the Monte do Castelo community in Vila Nova de Gaia. Thus, the urban transport system that was designed and the set of complementary actions are subjected to an evaluation that seeks to integrate the various components considered relevant.

This work is concluded by demonstrating the thesis that it is possible to value the additional benefits of regeneration as well as integrate these variables in the methodologies for ex-ante evaluation, facilitating and prioritizing investment on transport infrastructure projects which are capable of promoting a significant impact in improving the broader goals of social, economic and environmental policy and which otherwise would never be highlighted.



À memória da minha Mãe  
Ao meu filho Vicente





## Agradecimentos

Na disciplina do Planeamento Urbano, dificilmente encontramos certezas e resultados finais.

A presente prova é resultado de uma reflexão, cuja produção teórica aqui apresentada, não é certamente fruto de uma decisão, ideia momentânea ou isolada. Pelo contrário, ela reflete um percurso académico- profissional, um conjunto de influencias, troca de experiência, opções, momentos de partilha.

Enfim, todo o crescimento e uma maturidade que se vai ganhando e construindo sob a influencia de quem tem algo a ensinar, gosto pelo que faz e vontade de continuar a aprender e a desafiar a disciplina do Planeamento.

Este crescimento, devo a muitas pessoas que direta ou indiretamente, cruzaram a minha vida, e às quais, de uma forma ou outra, estarei eternamente grata.

Ao Professor Álvaro Costa, meu orientador, o meu reconhecimento profundo pela sua postura de inultrapassável tenacidade, pelo seu humanismo e pelo incentivo, foram fundamentais na condução da reflexão que constitui esta dissertação. Obrigada pela confiança que sempre depositou em mim.

À entidade onde trabalho Gaiurb, Urbanismo e Habitação, EEM, em especial à Diretora Geral de Urbanismo e Reabilitação Urbana, Arquiteta Manuela Juncal por acreditar em mim e por ter aceitado o meu pedido para o desenvolvimento deste desafio.

Aos colegas do Departamento de Planeamento Urbanístico (DPU), ao Diretor de Departamento, Alberto Simões pela confiança depositada mas, e em especial, à equipe da Unidade de Planeamento, Susana Madureira, Óscar Lopes e Igor van der Kellen, pelos ensinamentos e apoio, em todas as horas.

À Sofia Morais por toda a amizade, atenção e disponibilidade em relação às questões de enquadramento legal.

Uma palavra de enorme apreço e admiração é também devida às minhas amigas e colegas de faculdade, Alexandra Sepúlveda e Inês Bartolomeu.

À amiga Mónica Elizabete Cunha, por me fazer acreditar nos momentos de maior desalento e incerteza.

Aos meus amigos e família que nunca estiveram ausentes, agradeço o encorajamento.

Ao meu pai e ao Carlos que, comigo, acreditaram no conhecimento como instrumento fundamental para o apoio às decisões que tomamos ao longo da nossa vida.

A todos aqueles que contribuíram, de uma forma ou outra, para a concretização deste trabalho, o meu sincero Agradecimento!



# Índice

<b>Resumo .....</b>	<b>iii</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>v</b>
<b>Agradecimentos .....</b>	<b>ix</b>
<b>Índice.....</b>	<b>xi</b>
<b>Lista de figuras .....</b>	<b>xv</b>
<b>Lista de tabelas .....</b>	<b>xvii</b>
<b>Abreviaturas e Símbolos .....</b>	<b>xix</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>21</b>
Introdução.....	21
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>25</b>
A Regeneração do Território - A transformação gradual das políticas urbanas e dos conceitos.....	25
2.1 - Décadas de 1960 e 1970: o problema da cidade histórica .....	25
2.1.1- Contexto urbano .....	25
2.1.2- O surgir de uma política de conservação, métodos e instrumentos .....	28
2.2 - Década de 1980: dimensão urbana e a adoção das políticas sectoriais.....	30
2.2.1- Contexto Urbano .....	30
2.2.2- Novos problemas urbanos, mudança de atitude .....	32
2.2.3- Ambiente e qualidade de vida .....	33
2.2.4- Reconhecimento físico do território .....	34
2.2.5- Descentralização e participação .....	35
2.3 - Década de 1990: aumento das opções .....	36
2.3.1- Contexto urbano .....	36
2.3.2- A evolução dos conceitos .....	37
2.3.3- Desenvolvimento sustentável enquanto compromisso .....	38
2.3.4- Coesão e Governança.....	39
2.3.5- Novo modelo de desenvolvimento-Património Cultural .....	39
2.3.6- Desenvolvimento das Políticas Europeias .....	42
2.3.7- O papel das autarquias locais .....	44
2.3.8- Novo modelo de Planeamento - Programação estratégica e os seus instrumentos ....	45
2.3.9- A importância das parcerias .....	45

2.3.10 - Financiamentos - Programas comunitários .....	47
2.4 - Século XXI: a distância entre as políticas e os conceitos.....	49
2.4.1- Contexto urbano .....	49
2.4.2- A evolução dos conceitos.....	49
2.4.3- Ordenamento da paisagem - desenvolvimento sustentável .....	50
2.4.4- Coesão territorial .....	51
2.4.5- Competitividade do património cultural - novos desafios, novos papéis .....	51
2.4.6- A evolução das políticas europeias .....	52
2.4.7- A sustentabilidade do Turismo e turismo cultural .....	53
2.4.8- Gestão do património cultural público - parcerias público-privadas .....	56
2.4.9- Financiamentos.....	57
2.5 - Última década: a emergência de uma nova cultura .....	57
2.5.1- Contexto urbano .....	57
2.5.2- Evolução dos conceitos .....	58
2.5.3- Sustentabilidade urbana e a necessidade de uma abordagem integrada da reabilitação urbana.....	61
2.5.4- Sustentabilidade das comunidades- um caso de sucesso .....	65
2.5.5- Complexidade, visão, rumo .....	66
2.5.6- Da reabilitação à regeneração - Enquadramento legal .....	67
2.5.7- Regenerar .....	68
2.5.8- Financiamentos.....	69
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>71</b>
A infraestrutura de transporte e a regeneração das comunidades urbanas - o contexto das políticas.....	71
3.1 - Transporte e o social .....	71
3.1.1- Transporte e inclusão social .....	71
3.1.2- Transporte e exclusão social.....	73
3.2 - Transporte e o ambiente.....	73
3.2.1- Ambiente CO2 .....	73
3.2.2- Ambiente urbano e espaço público .....	74
3.3 - Transporte e a economia .....	76
3.3.1- Complexidades da avaliação do impacto dos transportes na economia local.....	76
3.3.2- Quem ganha e quem perde .....	79
<b>Capítulo 4 .....</b>	<b>81</b>
A Valoração dos benefícios adicionais da regeneração .....	81
4.1 - A avaliação no planeamento .....	82
4.1.1- Avaliação e o planeamento .....	82
4.1.2- Perspetiva económica e os métodos de avaliação .....	85
4.1.3- O tempo da avaliação no Planeamento .....	88
4.1.4- Debate atual sobre a avaliação no planeamento.....	90
4.2 - Questões da valoração dos benefícios, critérios e indicadores .....	91
4.2.1- Da ação de regeneração à valoração dos benefícios .....	91
4.2.2- O enquadramento do processo .....	95
4.2.3- A complexidade da valoração .....	96
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>99</b>
Construção de diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração .....	99
5.1 - Diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais e as ações de regeneração .....	100
5.2 - Estrutura do diagrama .....	101

5.3	- Casos de referência .....	103
5.3.1	- Sistema de Teleférico Metrocable, Medellin .....	104
5.3.2	- Funicular dos Guindais, Porto.....	113
5.3.3	- Elevador do Castelo, Lisboa .....	117
5.4	- Comparação dos resultados obtidos.....	125
<b>Capítulo 6</b>	.....	<b>129</b>
Estudo de caso: Monte do Castelo, Vila Nova de Gaia .....		129
6.1	- Um pouco de história e da importância do <i>lugar</i> .....	130
6.2	- Projeto para a regeneração da comunidade do Monte do Castelo .....	134
6.2.1	- Conjunto de ações propostas .....	134
6.2.2	- Sistema de percursos assistidos mecanicamente .....	136
6.3	- Comparação dos resultados obtidos.....	138
<b>Capítulo 7</b>	.....	<b>143</b>
Discussão final, conclusões e recomendações .....		143
7.1	- Conclusões e recomendações .....	144
<b>Referências</b>	.....	<b>147</b>
<b>Anexo 1</b>	.....	<b>153</b>



## Lista de figuras

Figura 1 - Dresden; resultado típico dos projetos de renovação urbana pós-guerra (In <a href="http://www.oobject.com/category/12-unrecognizable-before-and-after-views-of-cities/">http://www.oobject.com/category/12-unrecognizable-before-and-after-views-of-cities/</a> ) .....	26
Figura 2 - O mega- projecto de 1988 para Cannary Wharf, London Docklands. Urbanismo: Skidmore, Owins & Merrill .....	30
Figura 3 Expo 98, Lisboa .....	46
Figura 4 - Centro de artes de Graz, Áustria. Arquitetura: Peter Cook & Colin Fournier (esquerda); The Sage Gateshead, Gateshead, Reino Unido. Arquitectura: Norman Foster & Partners (direita) .....	54
Figura 5 - A transformação urbana de Medellín, Colômbia (In <a href="http://architectureindevelopment.org/news">http://architectureindevelopment.org/news</a> ) .....	104
Figura 6 - Requalificação do espaço público de Medellín, Colombia (In <a href="http://architectureindevelopment.org/news">http://architectureindevelopment.org/news</a> ) .....	105
Figura 7 - Sistema de metro, e teleféricos, de Medellín (In: <a href="https://www.metrodemedellin.gov.co/">https://www.metrodemedellin.gov.co/</a> ) .....	107
Figura 8 - <i>Metrocable Linha K</i> com biblioteca <i>Parque España</i> em segundo plano (foto: Dávila, Julio D.) .....	111
Figura 9 - “Caes dos Guindaes” .....	113
Figura 10 - Primeiro funicular dos Guindais (Publicação de 189 na revista «Branco e Negro») e Planta do traçado original .....	113
Figura 11 - Projeto do percurso pedonal assistido-elevador do Castelo (In <a href="http://falcaodecampos.pt/">http://falcaodecampos.pt/</a> ) .....	117
Figura 12 - Flyer da inauguração (In <a href="http://www.cm-lisboa.pt">http://www.cm-lisboa.pt</a> ) .....	121
Figura 13 - Percurso pedonal assistido (In <a href="http://falcaodecampos.pt/">http://falcaodecampos.pt/</a> ) .....	124
Figura 14 - Ortofotomapa da foz do rio Douro e a indicação das referências paisagísticas que reforçaram as características estratégicas e defensivas do Monte do Castelo .....	133
Figura 15 Escavações arqueológicas e referências na paisagem .....	134
Figura 16 Conjunto de intenções propostas .....	135

Figura 17 Representação do conjunto de ações complementares propostas .....	136
Figura 18 Indicação em perfil das ações propostas .....	137



## Lista de tabelas

Tabela 1 - Condições económicas e políticas para o impacto real de nova intervenção, segundo Banister & Berechman, 2001 .....	78
Tabela 2 - Evolução da teoria da avaliação, segundo Oliveira (2007) .....	83
Tabela 3 - Gerações da avaliação, segundo Oliveira (2007).....	83
Tabela 4 - Orientação do processo de regeneração, segundo <i>Department for Communities and Local Government</i> .....	92
Tabela 5 - Abordagem à valoração e fontes de dados, segundo <i>Department for Communities and Local Government</i> .....	94
Tabela 6 - Construção do "enquadramento", segundo orientações do <i>Livro Verde e de Orientação da 3R</i> .....	96
Tabela 7 - Valorar os gastos da infraestrutura.....	101
Tabela 8 - Diagrama de avaliação.....	ANEXO 1
Tabela 9 - Diagrama de avaliação  Casos de referência .....	ANEXO 1
Tabela 10 - Diagrama de avaliação  Estudo de caso .....	ANEXO 1



## Abreviaturas e Símbolos

Lista de abreviaturas (ordenadas por ordem alfabética)

ACB	Avaliação Custo Benefício
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
AM	Avaliação Multicritério
CMSCE	Conference on Materials Science and Engineering
DETR	Department for Transport, Environment and the Regions
EU	European Union
FAD	Fomento das artes e do desenho
GTL	Gabinete Técnico Local
ICOMOS	Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in the City Area
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PER	Plano Especial de Realojamento
PIB	Produto Interno Bruto
PUI	Projetos Integrados
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RECRIA	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
REHABITA	Regime de Apoio de Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
RJRU	Regime Jurídico da Reabilitação Urbana
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana Serviço de Transportes Coletivos do Porto
STCP	Serviço de Transportes Coletivos do Porto
UE	União Europeia
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>



# Capítulo 1

## Introdução

### ENQUADRAMENTO

A regeneração urbana está atualmente na prioridade das agendas políticas, quer seja pela necessidade de promover dinâmicas de recuperação de áreas territoriais excluídas, quer para inverter fenómenos de degradação e abandono, à escala local. Cabe hoje aos municípios a oportunidade de assumirem estes processos de promoção do desenvolvimento local, tanto a nível do lançamento de iniciativas como da sua coordenação.

Apesar das infraestruturas de transporte urbano terem caído em desuso ao longo dos tempos, este padrão tem sido quebrado pela valorização destes sistemas para a regeneração de comunidades que se mantêm, por várias razões, isoladas da cidade consolidada. A forma como tradicionalmente se avalia um investimento numa infraestrutura de transporte tende a concentrar-se sobre o ganho de tempo. No entanto, a mais-valias potenciais para a regeneração das comunidades através da alteração da sua mobilidade vão muito para além dos ganhos em tempo de deslocação.

Ora, a dificuldade de defender estas ações como ações de impacto significativo na promoção de objetivos que integram uma abordagem sustentável e integrada das problemáticas, capazes de regenerar as comunidades urbanas em que se inserem, decorre, em grande parte, da forma como são calculados os benefícios adicionais que essas ações promovem.

A alteração da avaliação dos projetos de transporte deverá reconhecer objetivos mais amplos da política social, económica e ambiental. Estes incluem um impacto ao nível do emprego, do sucesso escolar, da segurança urbana, dos benefícios da saúde, do espaço público ou simplesmente melhoram a qualidade de vida das pessoas.

Nestas circunstâncias o tema deste trabalho é valoração dos benefícios adicionais da regeneração. Uma preocupação subjacente a todo o trabalho passa pela mensuração destes

benefícios para que passem a integrar as metodologias de avaliação utilizadas como ferramentas de apoio à decisão, quer para a execução de adjudicação direta das ações, quer para a captura do financiamento para a sua execução.

## OBJETIVO

O principal objetivo deste trabalho é a mensuração de variáveis, que tradicionalmente não são integradas nas metodologias de avaliação dos investimentos em infraestruturas de transporte urbano, e propô-las como parte integrante das ferramentas de apoio à decisão. A abordagem proposta à avaliação das infraestruturas de transporte centra-se na sua capacidade de concorrer para a regeneração das comunidades urbanas.

## ESTRUTURA

Com o propósito de dar cumprimento ao objetivo definido, este trabalho estrutura-se em quatro momentos fundamentais:

- O enquadramento teórico sobre estes três aspetos, da reabilitação à regeneração urbana, do papel de uma infraestrutura de transporte na sustentabilidade das comunidades urbanas e da avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração e sua aplicação nas políticas públicas - capítulo 2, capítulo 3 e capítulo 4, respetivamente;
- A conceção e validação de um diagrama de avaliação dos benefícios adicionais da regeneração das comunidades urbanas resultantes da introdução de uma infraestrutura de transporte, discutindo as opções metodológicas, através de três casos de referência já implementados: o sistema de teleférico *Metrocable*, em Medellín, o funicular dos Guindais, no Porto e o elevador do Castelo, em Lisboa - capítulo 5;
- O caso de estudo centrado no desenvolvimento de um sistema de transporte urbano, integrado num conjunto de ações complementares propostas para a regeneração da comunidade do Monte do Castelo, em Vila Nova de Gaia, e a sua avaliação, enquanto projeto, aplicando o diagrama anteriormente desenvolvido - capítulo 6;
- Apresentação de um conjunto de conclusões e de recomendações para investigações futuras - capítulo 7.

Na sequência do presente capítulo introdutório, **primeiro capítulo**, o **segundo capítulo** deste trabalho centra-se na evolução dos conceitos e políticas urbanas desde a década de 1960 até aos nossos dias, analisada não apenas a partir de uma perspetiva historicista mas enquanto a perceção da relação destas questões com os sistemas urbanos e o respetivo enquadramento dos financiamentos que são disponibilizados. Ao fechar este capítulo destaca-se a atual relação entre a teoria e a prática, designadamente o atual enquadramento legal - colocando em evidência que os avanços na primeira só recentemente têm paralelo na segunda.

O **terceiro capítulo** corresponde a uma revisão de conceitos sobre o impacto da infraestrutura de transporte urbano nas comunidades em que se insere. Este capítulo coloca em evidência o papel da infraestrutura de transporte urbano na sustentabilidade das

comunidades urbanas, identificando e caracterizando as várias dimensões que este assume, designadamente nos três eixos fundamentais desse conceito: social, ambiental e económico.

O tema da regeneração, o conceito da sustentabilidade e a sua influência nas comunidades urbanas, alvo de atenção nos capítulos anteriores, põem em evidência a importância de ações de regeneração como as infraestruturas de transporte urbano, e o seu efeito multiplicador nas comunidades em que se inserem. Esta questão apresenta uma premente atualidade, já que, até aos dias de hoje, a viabilidade desses sistemas de infraestruturas urbanas é muitas vezes preterida por ações menos eficazes. No **capítulo quarto** procura-se assim perceber os principais contributos das metodologias de avaliação, utilizadas no planeamento, para a perceção dos benefícios adicionais que essas ações podem representar na regeneração das comunidades urbanas. Face à necessidade de inverter a tendência das metodologias de avaliação no planeamento, apela-se ainda à aplicação de políticas públicas mais vigorosas mas também mais conscientes. Para isso termina-se este capítulo abordando algumas referências, resultado das investigações realizadas no Reino Unido, nomeadamente por alguns Departamento do Reino Unido, e que exploram a valoração dos benefícios adicionais da regeneração.

O **quinto capítulo** constitui-se como a fusão dos três capítulos anteriores deste trabalho. A discussão sobre a conceção do diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração inicia-se com a identificação das suas influências, a partir da revisão da literatura desenvolvida, e com uma breve reflexão sobre a aplicação deste diagrama de avaliação a contexto da sustentabilidade das comunidades urbanas.

Neste capítulo discutem-se as opções metodológicas adotadas face ao objetivo do estudo.

Ainda neste capítulo valida-se o diagrama desenvolvido através da avaliação de três casos de referência, três sistemas de transporte urbano já implementados em contextos urbanos: o sistema de teleférico *Metrocable*, em Medellín, o funicular dos Guindais, no Porto e o elevador do Castelo, em Lisboa. Ao fechar este capítulo apresenta-se a comparação dos resultados obtidos para os três casos de referência, encerrando assim a primeira parte do trabalho, dedicado à construção e à validação de um diagrama de valoração e avaliação dos benefícios das ações de regeneração para uma comunidade urbana, designadamente uma infraestrutura de transporte.

O **sexto capítulo** centra-se na aplicação do diagrama desenvolvido ao estudo de caso. Enquanto no capítulo anterior se validou o diagrama através de casos existentes, neste capítulo avalia-se a aplicação do diagrama a um projeto de um sistema de infraestrutura urbano proposto para a regeneração da comunidade do Monte do Castelo, em Vila Nova de Gaia. Este sistema de infraestrutura de transporte urbano apoia-se num conjunto de ações de regeneração complementares e tem como objetivo principal garantir a sustentabilidade da comunidade existente. Após a apresentação do projeto, encerra-se o capítulo com a apresentação dos resultados do exercício de avaliação.

No **sétimo capítulo** apresenta-se as principais conclusões e um conjunto de recomendações para o futuro desenvolvimento deste trabalho, designadamente sobre a valoração dos benefícios adicionais da regeneração urbana e a sua integração nas metodologias de avaliação como ferramentas de apoio à decisão política.





## Capítulo 2

# A Regeneração do Território - A transformação gradual das políticas urbanas e dos conceitos

### 2.1 - Décadas de 1960 e 1970: o problema da cidade histórica

#### 2.1.1 - Contexto urbano

O pós-guerra trouxe, indubitavelmente, transformações sociais, económicas e políticas que mudaram de modo brusco o entendimento pré-existente do mundo. Muitas cidades europeias foram, parcial ou, totalmente destruídas tanto ao nível físico como ao nível “memorial”.

Dar resposta às necessidades de habitação passava pela simples demolição das áreas urbanas semidestruídas e pela rápida urbanização, construção nova, sobre os tecidos antigos ou das periferias (ver Figura 1). Às áreas edificadas destruídas, associavam-se, grande parte dos edifícios habitacionais que não tinham as condições mínimas de habitabilidade, apresentando carências ao nível das infraestruturas básicas e das condições de ventilação e de iluminação natural. Outro dos problemas com que se deparavam estas áreas urbanas e que levavam a esta política de destruição era o número crescente de edifícios abandonados, o que tinha um impacto negativo na sua imagem e vitalidade. Esta geração de política urbana europeia foi caracterizada como “ (...) *the era of the bulldozer -physical determinism and emphasis on the built environment*”.<sup>1</sup> De facto, assiste-se nesta altura a uma progressiva negligência, degradação e declínio dos tecidos urbanos antigos, sob cujo pretexto eram realizadas operações massivas de demolição de bens patrimoniais fundamentais e irrecuperáveis.

---

<sup>1</sup> Naomi Carmon- *Three generations of urban renewal policies: analysis and policy. Israel Institute Of Technology, Haifa, Israel, 1999*



Figura 1- Dresden; resultado típico dos projetos de renovação urbana pós-guerra (In <http://www.oobject.com/category/12-unrecognizable-before-and-after-views-of-cities/>)

Esta situação agravava-se ainda mais graças à pressão que o progresso tecnológico, o desenvolvimento das atividades económicas e o crescimento das populações, nestas áreas e que o próprio planeamento urbano resolveu através da força destruidora. A paisagem europeia começou assim a mudar drasticamente e cenários que enquadraram as atividades humanas durante séculos vêm-se agora sumariamente destruídos ou em risco.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o conceito de reabilitação está diretamente ligado à problemática da cidade histórica. O alargamento do conceito de património a grupos de edifícios, e a edifícios modestos, com funções habitacionais ou relacionadas a atividades económicas e serviços de pequena escala, trouxe novos problemas à conservação, tanto de natureza funcional como social. Neste contexto, destaca-se o documento da UNESCO<sup>2</sup>, em 1962, que adota uma recomendação sobre a salvaguarda da beleza e carácter das paisagens e sítios. Este documento tinha por objetivo incentivar a preservação e o restauro do aspeto das paisagens e dos sítios naturais, rurais e urbanos, tanto produto da natureza como da atividade humana, que tivessem interesse cultural ou estético ou formem o ambiente natural característico. A relevância deste documento para o surgimento da reabilitação urbana prende-se com o facto de, pela primeira vez, se considerar importante a preservação de edifícios, não pelo valor excecional de cada um deles isoladamente, mas pela qualidade da paisagem constituída pelo seu conjunto.

Ainda em 1964, o II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos e Sítios adota 13 resoluções, das quais a primeira é a Carta Internacional do Restauro, melhor

---

<sup>2</sup> UNESCO - *Recommendation concerning the safeguarding of the beauty and character of landscapes and sites*

conhecida por Carta de Veneza<sup>3</sup>. Nesta carta consagra-se o alargamento do conceito de monumento histórico a sítios, urbanos ou rurais, englobando tanto as grandes criações artísticas, como as realizações mais modestas: *“O conceito de monumento histórico engloba, não só as criações arquitetónicas isoladamente, mas também os sítios, urbanos ou rurais, nos quais sejam patentes os testemunhos de uma civilização particular, de uma fase significativa da evolução ou do progresso, ou algum acontecimento histórico. Este conceito é aplicável, quer às grandes criações, quer às realizações mais modestas que tenham adquirido significado cultural com o passar do tempo”*.<sup>4</sup> Lançado o debate ao nível europeu sobre a conservação do património arquitetónico, a reabilitação surge assim no âmbito de uma política de conservação integrada do património arquitetónico, como resposta à degradação física dos tecidos antigos.

Mas os edifícios a reabilitar estavam maioritariamente habitados, ou ocupados por outras pequenas atividades. Foi assim no âmbito da reabilitação de edifícios e de grupos de edifícios modestos que se começaram a introduzir algumas medidas ligadas à dimensão social das intervenções. Destacam-se duas questões fundamentais: a reabilitação surge ligada aos edifícios mais modestos, que fazem o contínuo urbano, e associada às dimensões social e funcional dos tecidos urbanos. O que posteriormente distinguirá a reabilitação urbana da conservação integrada será exatamente o aprofundar da inclusão das várias dimensões em presença no sistema urbano no âmbito das intervenções, e o seu alargamento a edifícios e áreas não classificadas como património cultural. No final da década de 1970, já começava a haver indícios desta tendência: o primeiro e único documento<sup>5</sup> desta época adotado por instituições europeias, dedicado ao declínio das áreas urbanas, sejam antigas ou recentes, já aponta a reabilitação como um instrumento preferencial de atuação para dar resposta aos problemas de natureza diversa - física, económica e social. Já reconhece a sua capacidade de contribuir simultaneamente para várias políticas - habitação, coesão social, ambiente, planeamento urbano, (...) -, e a pertinência de a utilizar em outras áreas para além daquelas que têm valor patrimonial. Porém, este documento só indicia uma tendência que se viria a verificar mais tarde. No final da década de 1970 ainda não eram estas as questões centrais da reabilitação. A reabilitação estava orientada essencialmente para a melhoria da dimensão física de edifícios e grupos de edifícios com interesse patrimonial, o que quer dizer que tinha um âmbito restrito - edifícios com valor social, histórico, arqueológico, científico ou artístico, ou com carácter típico ou pela sua originalidade, que formassem um todo coerente ou fossem notáveis pela forma como se integravam na paisagem e suficientemente agrupados para permitir que os edifícios, as estruturas que os ligavam e o local que ocupavam fosse delimitado geograficamente.

---

<sup>3</sup> Carta de Veneza - *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Site*

<sup>4</sup> *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*, art. 1.º (tradução de Sérgio Infante em: F. Henriques e V. Jorge - *Textos Fundamentais*, In *Cadernos SPPC*).

<sup>5</sup> Recommendation 764 (1975)

### 2.1.2 - O surgir de uma política de conservação, métodos e instrumentos

Em Setembro de 1975, o CMSCE adotou, com o estatuto legal de recomendação, um dos textos centrais na problemática da reabilitação dos tecidos urbanos antigos, considerado ainda hoje um texto de referência: a Carta Europeia do Património Arquitetónico. Baseado na reflexão havida nos anos precedentes, este documento sistematiza pela primeira vez, em dez princípios gerais, os fundamentos para uma política de conservação do património arquitetónico europeu:

*“1.º O património arquitetónico europeu é formado não só por monumentos de grande importância: também inclui os grupos de edifícios menores nas nossas cidades antigas e vilas características, no seu ambiente natural ou construído pelo homem.*

*2.º O passado materializado no património arquitetónico proporciona um tipo de ambiente indispensável para uma vida equilibrada e completa.*

*3.º O património arquitetónico é um capital de valor espiritual, cultural, social e económico insubstituível.*

*4.º A estrutura dos sítios e centros históricos favorece um equilíbrio social harmonioso.*

*5.º O património arquitetónico tem um papel importante a desempenhar ao nível da educação.*

*6.º O património está em perigo.*

*7.º A conservação integrada previne as ameaças.*

*8.º A conservação integrada necessita de meios jurídicos, administrativos, financeiros e técnicos.*

*9.º A conservação integrada não pode ser bem-sucedida sem a cooperação de todos.*

*10º O património arquitetónico europeu é propriedade comum do nosso continente.”<sup>6</sup>*

Um dos conceitos inovadores deste documento, e que ainda hoje se mantém atual, é o de “conservação integrada”. Como se pode depreender, nesta altura a reabilitação não abarcava sequer todos os edifícios do tecido urbano antigo. Apesar dos aspetos de ordem social começarem já a entrar nos discursos sobre reabilitação, a preocupação centra-se essencialmente em não agravar a situação das populações mais desfavorecidas por via da própria intervenção, promovendo a sua manutenção nos edifícios reabilitados. Tendo como objetivo a proteção e manutenção do tecido social, a reabilitação preocupava-se muito pouco com objetivos que visassem o apoio ativo ao desenvolvimento socioeconómico das comunidades. Por outro lado, os espaços públicos e o ambiente urbano só marcam presença na medida em que interferem com a imagem dos edifícios. Com efeito, todas as preocupações externas à intervenção física nos edifícios que já são consideradas são as que pretendiam controlar os efeitos colaterais destas mesmas intervenções, como por exemplo o êxodo das populações mais desfavorecidas ou o encerramento de pequenas atividades económicas, ou controlar dinâmicas que prejudicassem a conservação e a apresentação do património, como o estacionamento indevido ou perda da função habitacional, desaparecimento de artes e ofícios, entre outros. Neste contexto, a reabilitação tem dois objetivos absolutamente centrais:

---

<sup>6</sup> European Charter of the Architectural Heritage - tradução livre

- Reabilitar os edifícios e grupos de edifícios com valor patrimonial ou que se localizem na envolvente de monumentos que mereçam ser conservados;
- Assegurar a permanência da população que os ocupa.

Quase que se pode dizer que no final dos anos setenta apenas existia um pequeno esboço de uma dimensão urbana da reabilitação. No entanto, o Património cultural da responsabilidade de todos, conservação integrada do património arquitetónico, participação da população, direito da população a uma habitação “ higienizada”, justiça social e partilha das mais-valias do processo, são princípios que norteiam agora as intervenções de reabilitação urbana.

Com a perceção da limitação dos métodos e instrumentos existentes, ligados essencialmente à proteção do património, a integração de medidas de salvaguarda, das condicionantes e critérios de conservação no planeamento urbano e regional, passam a ser considerados os instrumentos mais importantes, e um requisito imprescindível para garantir a preservação e a reabilitação do património arquitetónico. No entanto, rapidamente se percebeu a necessidade de ir mais longe, e conceber programas de intervenção direcionados para áreas específicas, que permitissem integrar os aspetos culturais com os sociais e funcionais. Isto implicava um novo modelo de atuação, que está subjacente à maioria dos documentos produzidos nesta época, embora não seja enunciado de forma explícita e sistematizada. O modelo proposto é bastante centralizado, baseado totalmente na iniciativa pública, e pode incluir de forma mais completa, ou não, as seguintes ações: *“Os estudos devem incluir, se possível, dados demográficos e uma análise das atividades económicas, sociais e culturais, dos modos de vida e relações sociais, dos problemas relacionados com os regimes de propriedade, da infraestrutura urbana, do estado da rede viária, das redes de comunicação e das ligações recíprocas entre as áreas protegidas e as zonas envolventes.”*<sup>7</sup>

Não obstante tenha começado a surgir na década de setenta uma sensibilidade para com a importância dos aspetos sociais, funcionais, económicos e ambientais dos tecidos antigos, e um reconhecimento das profundas consequências que estas dimensões dos tecidos urbanos têm na sua dimensão física, a proposta de programas de atuação verdadeiramente integrados, que englobem e coordenem ações em várias dimensões só virão a generalizar-se mais tarde.

---

<sup>7</sup> UNESCO - Tradução livre

## 2.2 - Década de 1980: dimensão urbana e a adoção das políticas sectoriais

### 2.2.1 - Contexto Urbano

O trabalho desenvolvido ao nível das instituições internacionais em proveito da reabilitação dos centros das cidades teve um impacto positivo na proteção e na melhoria das condições de muitos dos tecidos urbanos antigos na Europa. De facto, *“emergiu um enorme movimento de “reinvestimento urbano” em muitas cidades europeias, substituindo o processo de declínio que se verificava desde a II Guerra Mundial”*<sup>8</sup> No entanto, a maioria das intervenções em tecidos construídos que ocorreram nas décadas de 1960 e 1970 foram empreendidas pelo sector privado, e encaradas como projetos isolados, sem estarem integradas num planeamento global para a cidade. Por outro lado, as intervenções consistiram na maioria dos casos em processos de renovação urbana, de terciarização, de *gentrificação*<sup>9</sup> ou de desenvolvimento do turismo, cujos resultados começaram a fazer-se sentir mais fortemente na década de 1980 (ver Figura 2). Com efeito, os processos de terciarização em curso estavam a ter um impacto profundo no carácter das áreas centrais, nas oportunidades de emprego, no fornecimento de equipamentos e na oferta residencial, com impactos do congestionamento, emprego, desertificação noturna, impacto físico, perda de uso habitacional (...) ao nível dos tecidos antigos.<sup>10</sup>



Figura 2 - O mega- projecto de 1988 para Cannary Wharf, London Docklands. Urbanismo: Skidmore, Owins & Merrill

<sup>8</sup> Council of Europe - *Guidance in urban rehabilitation*

<sup>9</sup> O conceito de *Gentrificação* significa, resumidamente e simplisticamente, a reocupação dos centros das cidades por indivíduos ou famílias pertencentes a grupos sociais detentores de volumes globais de capital superior aos dos indivíduos e famílias que tradicionalmente habitam nessas áreas, resultando, em muitos casos, na expulsão dos anteriores residentes, de estrato social mais baixo

<sup>10</sup> Nathaniel Lichfield - *The effect of increased tertiarisation of central urban areas and policies to control it.*

Neste contexto, as áreas urbanas centrais atraem dois tipos de população:

- As populações mais desfavorecidas - porque procuram habitação a custo mais acessível (por apresentarem condições precárias e áreas reduzidas, quer por efeito do congelamento das rendas), e porque, como não podem pagar os custos das deslocações, somente o centro lhes permite ter acesso a oportunidades de emprego
- As populações mais favorecidas - porque, por um lado, valorizam muito o seu tempo, tentando assim minimizar as deslocações, e porque, por outro lado, com a diminuição dos agregados familiares e com a alteração de gosto, as habitações centrais tornaram-se mais atrativas.

Surge assim uma disputa entre os mais favorecidos e os mais desfavorecidos pelas áreas centrais, embora por motivos diferentes. Concluindo esta breve síntese, no contexto urbano do início da década de oitenta, os novos desafios que se colocam às políticas de reabilitação urbana podem-se sintetizar nos seguintes pontos:

- *Proteger os grupos mais desfavorecidos, permitindo a sua permanência nas áreas urbanas centrais e garantindo uma distribuição justa das mais-valias dos processos de reabilitação;*
- *Travar os processos de segregação e a emergência de uma sociedade dual em termos económicos, sociais e espaciais*
  - *Preservar o tecido social existente e os valores culturais e sociais das comunidades locais (solidariedade, identidade, sentimento de pertença, controlo social) para evitar um aumento da tensão social e o crescimento da insegurança;*
  - *Proteger a função residencial das funções mais competitivas, promovendo a multifuncionalidade;*
  - *Integrar as intervenções de reabilitação no planeamento urbano global;*
  - *Melhorar a qualidade do ambiente urbano;*
  - *Compatibilizar a preservação dos tecidos antigos e das suas funções com a satisfação das novas atividades e necessidades das áreas urbanas;*
  - *Ter em conta os aspetos relacionados com vida da atual comunidade na conservação do património urbano;*
  - *Compatibilizar a vitalização económica dos tecidos antigos com a capacidade limitada da sua estrutura (em especial em termos de fluxo de tráfego e de estacionamento);*
  - *Encontrar novas funções para áreas e edifícios abandonados;*
  - *Viabilizar a reabilitação física, económica e social das áreas urbanas numa conjuntura em que os recursos públicos são escassos e a intervenção territorial direta dos poderes públicos é tendencialmente menor;*

- *Encontrar metodologias de intervenção mais democráticas, participativas e adaptadas às realidades locais*<sup>11</sup>.

## 2.2.2 - Novos problemas urbanos, mudança de atitude

Na década de 1980 destacam-se dois aspetos essenciais que caracterizam a evolução da reabilitação: a consolidação da dimensão urbana das intervenções e o alargamento do seu âmbito e dos seus objetivos de atuação. A reabilitação deixou de atuar apenas em edifícios ao serviço da política de conservação do património arquitetónico, para passar para um processo de intervenção em áreas urbanas degradadas e em declínio, que integra objetivos e ações em várias áreas sectoriais, como instrumento preferencial de várias políticas, em especial, das políticas de conservação do património urbano, de habitação, do ambiente e de desenvolvimento urbano. O reconhecimento da inter-relação entre as várias dimensões do território em geral, e em especial do sistema urbano - social, económica, física, funcional, cultural, (...), levou ao arrancar de um processo de territorialização das políticas sectoriais e de integração e coordenação dessas mesmas políticas. A reabilitação urbana constituiu-se como o principal modo de operacionalização deste processo, adquirindo uma importância acrescida no âmbito das políticas urbanas e do processo de desenvolvimento global das comunidades. A área social e a área ambiental passaram a ser os principais domínios que deram um novo impulso à reabilitação urbana na década de oitenta. Ao nível social, tornaram-se evidentes as consequências sociais negativas que resultaram de processos de renovação urbana e de deslocação e realojamento das populações mais desfavorecidas nas periferias: segregação, perda de laços relacionais e identitários, tensões sociais, desertificação noturna, insegurança, aumento da criminalidade, entre outros. Reconheceu-se a emergência de uma nova “crise de habitação”, para a qual a resposta não residia na construção de mais habitação, mas na qualificação da existente e na melhoria das condições e das perspetivas de vida, em geral, da população. Paralelamente constatou-se o papel positivo que a reabilitação urbana podia ter ao nível social, ao contribuir para a conservação das memórias urbanas e para a permanência da população mais desfavorecida nos centros das cidades, nomeadamente, no que respeita à integração social, à melhoria das condições de vida, ao aumento da autoestima e do sentimento de identidade e à redução dos conflitos e tensões sociais. Por outro lado, reconheceu-se que “habitar” implicava muito mais do que um abrigo, implicava por exemplo: uma identificação com a comunidade e a área de residência; processos de socialização e apropriação e a existência de espaços onde estes processos se pudessem desenvolver (espaços públicos, espaços verdes, espaços culturais, desportivos e de lazer, (...)); uma Arquitetura, uma imagem urbana e um ambiente dignos e qualificados; a existência de equipamentos culturais, recreativos e de lazer e o acesso adequado à saúde e à educação. Esta visão ampla do habitar e do que implicava o fornecimento adequado de habitação tinha sido negligenciada pelas políticas de habitação anteriores. Tornou-se evidente a necessidade de se passar de uma abordagem quantitativa do problema da habitação para uma qualitativa, na qual as “áreas solução” de outrora eram agora “áreas problema”, carentes de intervenções qualificadoras, que lhes conferissem as condições necessárias para um bem-estar e das perspetivas de vida das populações, para a inclusão das

---

<sup>11</sup> Conselho da Europa



comunidades e a coesão do tecido social global, mediante processos que contribuíssem para promover os próprios indivíduos e comunidades. Neste contexto, a reabilitação urbana passou a ser considerada como um dos principais instrumentos da política social e de habitação - que passam a basear-se em abordagens “positivas” e nos direitos dos beneficiários -, estendendo o seu âmbito de atuação às áreas habitacionais mais desfavorecidas, quer fossem antigas ou recentes. Este processo evidenciou a qualidade urbana intrínseca de muitas áreas centrais das cidades e o papel que a conservação do património urbano e do cenário familiar da vida quotidiana podia ter na promoção do sentimento de identidade, do bem-estar e da coesão social.

### 2.2.3 - Ambiente e qualidade de vida

No que respeita às questões ambientais, a preocupação com as consequências nefastas para o ambiente e para as condições de vida que a reestruturação socioeconómica e as políticas de desenvolvimento urbano anteriores tinham acarretado foi outro aspeto que esteve no topo da agenda nesta década. A renovação urbana, a expansão das cidades e a fragmentação do tecido urbano, o abandono de antigas áreas industriais, a degradação dos centros, o aumento do tráfego e das deslocações pendulares, a sobrecarga das infraestruturas, a perda de espaços verdes, a desqualificação dos espaços públicos, o aumento da poluição e do ruído, são alguns dos fatores que contribuíram o deteriorar do ambiente urbano, que se refletiu na diminuição da qualidade de vida de toda a população. No que respeita às cidades, descobriu-se que crescimento não era sinónimo de qualidade, pelo contrário. Surgiu a necessidade de reinvestir no urbano, qualificando a cidade existente e controlando a sua expansão, reorientando o desenvolvimento das cidades com vista a um melhor aproveitamento dos recursos existentes, à proteção e melhoria do ambiente, em geral, e das condições de vida dos cidadãos. A reabilitação urbana, ao qualificar as áreas urbanas e possibilitar um melhor aproveitamento dos recursos existentes, tinha efeitos positivos que iam muito além do perímetro da intervenção. Promovia o controlo da expansão urbana e, consequentemente, a diminuição do tráfego viário, das deslocações pendulares, das emissões de gases e de outros poluentes, da pressão sobre os terrenos agrícolas, das necessidades de matérias-primas para a construção, e outros malefícios para o ambiente. Consequentemente, a reabilitação urbana tornou-se um instrumento privilegiado também no âmbito da política ambiental, favorecendo não só as áreas urbanas degradadas e em declínio, mas todo o território e o ambiente em geral. Neste contexto, o modelo de desenvolvimento urbano baseado na expansão e no crescimento económico começou a ser posto em causa. Já não só no que respeita ao património arquitetónico, mas também no domínio social e ambiental, reconheceu-se que as consequências tinham sido nefastas. Estas consequências começavam a pôr em questão o próprio crescimento económico, cuja lógica tinha estado subjacente aos processos de desenvolvimento urbano até à data, afetando negativamente a competitividade das cidades numa altura de crescente concorrência global. A deterioração do ambiente urbano, a proliferação de áreas degradadas e em declínio, (muitas vezes motivado pelo aumento da desertificação dos centros e dos edifícios devolutos, que são em si próprios formas de declínio urbano), fomentadas em grande medida pelo modelo de crescimento expansionista, e o crescimento das tensões e dos conflitos sociais, diminuía a atratividade das cidades e a sua capacidade de atrair investimento. Por outro lado, o património urbano começou cada vez mais a ser visto como um recurso importante para a promoção da imagem

e da identidade das cidades, para o desenvolvimento do turismo cultural, e para o crescimento económico e criação de emprego qualificado. Assim, também ao nível do desenvolvimento urbano, a palavra de ordem passou a ser reabilitar - não só reabilitar para proteger mas, sobretudo, reabilitar para desenvolver.

## 2.2.4 - Reconhecimento físico do território

O reconhecimento que a configuração física das cidades e dos territórios tinha consequências diretas nas dinâmicas sociais, culturais, económicas e ambientais, levou a que o planeamento regional e urbano passasse a ser encarado como o meio de conceder expressão geográfica às políticas económicas, sociais, culturais e ambientais da sociedade. Ordenar fisicamente o território deixou de ser um fim, para passar a ser um meio de gerir e orientar o processo de desenvolvimento global, promovendo o equilíbrio - entre territórios, entre objetivos (económicos, sociais, ambientais e culturais), entre funções e atividades, e entre comunidades. A coesão tornou-se um objetivo fundamental a várias escalas: entre países, entre regiões, entre cidades, entre áreas urbanas - o que tornou a reabilitação das áreas urbanas degradadas e em declínio numa prioridade. O reconhecimento da interdependência entre as várias dimensões do desenvolvimento teve consequências importantes na forma de encarar a reabilitação das áreas urbanas degradadas e em declínio. Tornou-se evidente que a degradação física e ambiental, o declínio económico, a pobreza, o desemprego, os conflitos e outros problemas sociais, a perda de identidade cultural e de espírito de cidadania, entre outros fenómenos, estavam intimamente inter-relacionados. Estes fenómenos reforçavam-se mutuamente e tendiam a concentrar-se em determinadas áreas urbanas. A degradação física do tecido urbano ou a falta de rendimentos dos agregados familiares, eram somente aspetos parciais de dinâmicas mais amplas e complexas, em que causa e efeito se confundiam, resultando em espirais de declínio, que não era possível travar ou inverter com base em respostas sectoriais. Deste modo, a reabilitação urbana passou a ter de incluir os objetivos globais do desenvolvimento na sua atuação, adotando uma abordagem mais ampla, que integrasse e coordenasse ações em diversas áreas. Tornou-se um meio de quebrar as dinâmicas de declínio e de promover o desenvolvimento local, tendo por base os problemas, os recursos e as oportunidades das áreas, bem como as aspirações da população, enquadrados no contexto de desenvolvimento global do território em que se inserem. Esta nova perspetiva da reabilitação urbana implicou que fosse adotada uma visão estratégica e de longo prazo das intervenções, em que esta se encara mais como um processo do que como um ato pontual, em que gerir ganha precedência sobre executar. Assim, no final da década de oitenta, a reabilitação urbana assumia-se como um processo multisectorial, local, continuado e de longo prazo, cujo objetivo preferencial era a melhoria do bem-estar, das condições e das perspetivas de vida das populações.

As intervenções tornaram-se muito mais complexas, e confrontadas com um leque mais alargado de problemas. Passam a coordenar uma multiplicidade de ações de natureza distinta e a englobar um conjunto maior de atores no processo. O próprio processo de reabilitação começou a ser visto como um meio de inverter as dinâmicas instaladas e o ciclo de declínio, e de promover a inclusão social e a capacidade de iniciativa individual. Em parte devido à escassez de recursos, foram promovidos processos em que a população tinha um maior papel na implementação e no financiamento das intervenções, contribuindo com o seu tempo, o seu trabalho e os seus recursos. Estes processos revelaram que, para além das “vantagens”

previstas - poupança de recursos públicos, captação de recursos adicionais e maior responsabilização e empenho das populações na implementação e posterior manutenção das intervenções -, tinham-se verificado outros efeitos positivos, gerados pelos próprios processos, tais como: o aumento da autoestima, o aumento do sentimento de pertença e de identidade das populações relativamente aos territórios, da confiança e da iniciativa dos indivíduos e grupos, o reforço dos laços sociais e de entreajuda, bem como do espírito de cidadania. Começou-se, então, a perceber que os próprios processos podiam contribuir para os objetivos das intervenções ou constituir um obstáculo aos mesmos.

### 2.2.5 - Descentralização e participação

Nestas circunstâncias, assistiu-se a um conjunto de transformações que levou a que na década de oitenta se começasse a repensar integralmente os processos de reabilitação urbana. Este repensar inseria-se em dinâmicas mais amplas de reestruturação da administração pública e da sua forma de atuação e territorialização das políticas sectoriais. Este é de facto um período de charneira, que de entre outras, se destaca a charneira entre uma abordagem à reabilitação predominantemente sectorial, centrada sobretudo na conservação do património arquitetónico, e uma abordagem mais ampla, multisectorial, em que a reabilitação urbana integra e coordena objetivos e ações de várias políticas.

Esta, entre muitas outras transformações, em curso, implicava novas formas de atuação, que pudessem, não só, dar resposta ao novo modelo de administração pública, como também, à crescente complexidade das intervenções e à necessidade de integrar um amplo leque de ações e atores no processo. Havia ainda a necessidade de encontrar meios de atuação que permitissem reagir atempadamente a uma realidade em rápida mudança. Sendo um período de transição, os anos oitenta foram uma época de busca e de experimentação ao nível processual. No final da década, esta procura ainda não tinha resultado na sedimentação clara de uma nova metodologia de processo de intervenção no âmbito da reabilitação urbana, mas começava a assistir - se ao início de algumas tendências emergentes. A título exemplificativa, noções como “estratégia” e “gestão de processos”, substituem “plano” e “execução de programas”, indiciando uma perspetiva mais ampla, continuada e a longo prazo da reabilitação urbana, encarando-a mais como um processo de reorientação do desenvolvimento local, do que como uma ação pontual que irá solucionar problema específicos. Não se alcança, porém o verdadeiro planeamento estratégico das intervenções, já que a metodologia, o faseamento e os instrumentos ainda não aparecem consolidados; Outra tendência emergente que nos merece destaque na presente abordagem do tema, é a defesa pela necessidade de se monitorizar e avaliar as intervenções, como parte de um processo de aprendizagem política, para o apuramento dos resultados da ação pública no perímetro de intervenção, e como meio de otimizar a utilização dos recursos públicos. Com o mesmo objetivo, faz-se também referência à implementação de fases experimentais dos programas, que testam a sua aplicação em pequena escala, antes do lançamento dos mesmos numa escala alargada. Considerando as poucas referências, ainda não se pode, porém, falar da monitorização e de avaliação como fases integrantes do processo.

Apesar de nos anos oitenta não emergir uma metodologia clara de processo alternativo, em outras áreas, a evolução foi mais sedimentada. Por exemplo, o âmbito e os objetivos da

reabilitação urbana no final da década tinham atingido praticamente o nível no qual ainda hoje se encontram. A evolução subsequente nestas áreas resumiu-se essencialmente à consolidação de conceitos já enunciados, como o desenvolvimento sustentável ou a exclusão social.

Como veremos, será ao nível dos processos que ocorreram os maiores avanços futuros, com base no aprofundamento das tendências emergentes, algumas já aqui referidas, e, essencialmente, nos ensinamentos derivados da implementação das políticas no terreno.

Generalizando, já se definiu razoavelmente “O que fazer”, falta saber “Como o fazer”.

## **2.3 - Década de 1990: aumento das opções**

### **2.3.1 - Contexto urbano**

A crise da década de 1970 alterou a perceção sobre o uso de recursos escassos, transformando-a numa preocupação mais lata com a gestão dos recursos existentes, incluindo o ambiente construído. Se por um lado a crise económica exigiu a reutilização dos recursos, por outro lado, com a progressiva ascensão da agenda ambiental, a reabilitação passou a ser vista já não como um obstáculo ao desenvolvimento mas como uma alternativa vantajosa, mesmo em termos económicos, à construção nova e à expansão urbana. O ritmo das demolições diminuiu e aumentaram as medidas de proteção e valorização destas áreas. Foram muito utilizadas e bem recebidas por toda a Europa as intervenções de redução do tráfego e de pedonalização dos centros. No entanto, apesar da mudança de atitude ao nível político e dos resultados favoráveis e da boa aceitação por parte da opinião pública da aposta na reabilitação, muitos dos problemas persistiram. Mantiveram-se as pressões geradas pelo desenvolvimento, assim como a existência de muitas áreas abandonadas e degradadas, e o impacto dos veículos motorizados continuou a aumentar. Face às pressões existentes, muitos dos espaços exteriores das áreas urbanas centrais, já de si bastante densas, tinham sido ocupados, se não por estacionamento selvagem, por parques de estacionamento ou por projetos de alargamento de vias, o que se traduziu na generalidade por uma perda de qualidade de ambiente urbano. Por outro lado, os cidadãos reconheciam cada vez mais a importância e o valor do espaço público e reclamavam-no. As autoridades públicas depararam-se com um novo desafio: o de qualificar o ambiente urbano como fator de desenvolvimento.

Por outro lado, com os movimentos de retorno à cidade, com o progressivo abandono das diretrizes rígidas de planeamento que separavam tipologias habitacionais e funções, e com o abrandamento, desde a década de setenta, da construção de grandes empreendimentos de habitação social nas periferias, a separação espacial entre diferentes tipos de população diminuiu ao longo da década de oitenta e noventa. O novo paradigma económico veio a ter um impacto negativo na distribuição dos rendimentos e no aumento da pobreza. Por outro lado, a crise só por si já tinha afetado a disponibilidade de financiamento público, aumentando simultaneamente as restrições ao nível das políticas sociais. O resultado foi um acentuar das assimetrias, cujas causas principais foram:

- A retirada do Estado;
- A natureza cíclica do capitalismo;
- A procura crescente de mão-de-obra especializada;
- A globalização.

De entre os fatores acima referidos, aquele que teve maior impacto no acentuar das assimetrias foi a retirada do Estado. A reforma do papel do Estado e dos serviços públicos foi empreendida em várias frentes. A OCDE sintetiza estas frentes em sete áreas principais de atuação:

*“Descentralização do poder entre as unidades governamentais e devolução das responsabilidades aos níveis mais baixos de governo; reexame do que o governo deve tanto fazer como pagar, do que deve pagar mas não fazer, e do que não deve pagar nem fazer; diminuição do serviço público e privatização ou entrega das atividades a empresas públicas; consideração de formas mais eficazes em termos de custos de prover os serviços, tais como a contratação externa, os mecanismos de mercado e o pagamento pelo consumidor; orientação para o consumidor, incluindo padrões de qualidade explícitos para os serviços públicos; processo de comparação e de avaliação do desempenho e procura das melhores práticas; reformas concebidas para simplificar os regulamentos e reduzir os custos.”<sup>12</sup>*

Todos estes aspetos tiveram influência na formulação futura das várias políticas, nomeadamente, as políticas urbanas e de reabilitação urbana. A nova filosofia neoliberal advogava que o Estado não se devia ocupar de nada que pudesse ser feito pelo sector privado. Em vez de tomar a seu cargo a produção e o fornecimento de serviços, o Estado devia agora assumir o papel de potenciador/facilitador da atividade privada, mediante a melhoria das suas instituições e do respetivo funcionamento, bem como da sua capacidade de planeamento e de apoio.

### 2.3.2 - A evolução dos conceitos

Ao nível dos conceitos, a década de noventa assistiu ao culminar de muitas das tendências que se vinham a desenhar nos anos anteriores. Nasce um novo modelo de cidade e um novo modelo de desenvolvimento, ambos apostados na preservação e na qualificação dos recursos e da herança do passado e na sua transmissão ao futuro, e centrados nas pessoas e na sua qualidade de vida. Em resumo, parece que se percebeu o que era realmente importante: as pessoas (mas terá sido da melhor forma?). Ao deslocar a perspetiva do desenvolvimento, colocando as pessoas no centro, tudo se tornou mais claro. Objetivos como crescimento económico ou desempenho e os próprios instrumentos tornaram-se no que sempre foram: meios para atingir os fins. Inversamente, aspetos que até então tinham sido considerados como meros meios - o ambiente e os recursos - ou mesmo como obstáculos ao desenvolvimento - as diferenças culturais e a conservação do património - passam a ter a sua proteção e qualificação encaradas como objetivos por direito. A exploração e a expansão são

---

<sup>12</sup> Organization for Economic Co-operation and Development - *Integrating distressed urban areas*

agora substituídas por qualificação e reabilitação, tanto da paisagem natural como da construída, tanto do património natural como do construído. As fronteiras esbatem-se entre os domínios da cultura e do ambiente, considerados agora como os pilares onde se alicerça o processo de desenvolvimento humano. A riqueza deixou de ser medida apenas pelo PIB, mas pela diversidade cultural e natural, e pelas oportunidades de as pessoas terem, hoje e no futuro, uma vida livre, satisfatória e recompensadora - numa expressão: plena de escolhas. Com efeito, a questão da ampliação das escolhas encontra-se presente nos principais temas desta década:

- A noção de desenvolvimento humano foca-se no poder de as pessoas escolherem e gerirem o seu modo de vida;
- O desenvolvimento sustentável tem como um dos objetivos fundamentais o de não limitar as escolhas das próximas gerações;
- A luta contra a exclusão social pode definir-se como um processo de restituição das oportunidades e das capacidades de escolha dos indivíduos e dos grupos que estão mais privados de uma participação efetiva nos processos de desenvolvimento;
- A proteção e a valorização da diversidade (paisagística, biológica, cultural, etc.) é em si própria uma vontade de garantir a riqueza natural e cultural que suporta o conjunto de oportunidades de escolha dos indivíduos e das comunidades;
- A defesa da implementação de processos “capacitadores”, que atuam ao nível do desenvolvimento de poderes, capacidades e competências junto dos indivíduos e das populações, tem como objetivo último permitir-lhes tomar nas suas mãos as decisões sobre o seu futuro - o seu “empowerment”.

As questões sociais e ambientais, que tinham sido centrais na década de oitenta, consolidam-se em torno dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de exclusão social. A apologia da integração das políticas, que tanto as questões sociais como ambientais tinham introduzido nos anos oitenta, aprofundou-se.

### 2.3.3 - Desenvolvimento sustentável enquanto compromisso

Tal como o conceito de desenvolvimento humano, os conceitos de desenvolvimento sustentável e de exclusão social tiveram origem no reconhecimento das externalidades negativas geradas pela procura unilateral do crescimento económico. O novo paradigma de desenvolvimento humano veio deixar claro que todos os aspetos do desenvolvimento estavam relacionados. O desenvolvimento sustentável torna-se muito mais do que conciliar o crescimento económico com a proteção do ambiente. Integra preocupações e objetivos sociais e culturais, num processo que procura alcançar as aspirações económicas e sociais legítimas das comunidades, de um modo que seja compatível com a preservação e a valorização dos contextos e dos recursos ambientais e culturais. Neste sentido, não há sustentabilidade num desenvolvimento que gera ou deixa perpetuar situações de exclusão. A procura da inclusão social e do desenvolvimento sustentável tornam-se indissociáveis, e ao nível das políticas urbanas a reabilitação é um dos seus instrumentos privilegiados. Por outro lado, vai-se mais longe na integração das políticas sectoriais no âmbito da reabilitação urbana, já que esta passa a ter de integrar os objetivos específicos do desenvolvimento sustentável e da inclusão social em todas as intervenções. Desenvolvimento urbano

sustentável, reabilitação das áreas degradadas e em declínio e inclusão social - todos convergem para alcançar o novo desígnio do desenvolvimento (aumentar as oportunidades e as escolhas de todos os cidadãos hoje e no futuro), não se podendo alcançar um independentemente dos outros. Do mesmo modo que a integração das preocupações com a exclusão social e o desenvolvimento sustentável ao nível dos conceitos tinha resultado num reconhecimento da importância da reabilitação urbana, a sua integração nas agendas políticas conduziu às primeiras iniciativas de apoio deste tipo de intervenções ao nível da UE. Com efeito, ao contrário das políticas nacionais, onde a reabilitação urbana faz a sua entrada pela política cultural - mais especificamente, como um instrumento da conservação integrada do património -, no caso da UE, e em parte devido às limitações inerentes às suas competências, a reabilitação urbana surge como um instrumento das políticas social e ambiental.

### 2.3.4 - Coesão e Governança

Data do início dos anos noventa o reconhecimento pela UE que a exclusão social dificilmente poderia ser combatida somente por via das políticas sociais e económicas. A crescente importância da coesão e da redução das assimetrias nas políticas da UE refletiu-se na criação do Fundo de Coesão e no considerável aumento do financiamento Fundos Estruturais, que já em 1993 representava um terço do orçamento global comunitário. O início da década de noventa é ainda marcado pela primeira proposta no âmbito da UE de adoção de uma abordagem global ao ambiente urbano. Nesta primeira visão global e partilhada de quais devem ser as vias para o desenvolvimento urbano ao nível comunitário, ressalta desde logo uma clara aposta na reabilitação urbana, encarada como um processo abrangente e multisectorial, adequado para dar resposta a objetivos ambientais, económicos e sociais.

É também no início da década de noventa que se realiza a primeira ação comunitária centrada em cidades. É de sublinhar que esta ação se centra, desde o início, na reabilitação urbana. Com efeito, os projetos-piloto URBAN, que darão depois lugar às Iniciativas Comunitárias URBAN I e II, tinham por objetivo promover a coesão económica e social mediante processos de reabilitação urbana com uma abordagem multisectorial, local, participada e em parceria. O desenvolvimento urbano sustentável vai adquirindo cada vez maior importância no âmbito das políticas comunitárias.

### 2.3.5 - Novo modelo de desenvolvimento-Património Cultural

De acordo com estes princípios, no final da década de noventa, os Fundos Estruturais para o período 2000-2006 contemplam explicitamente a reabilitação de áreas urbanas degradadas e em declínio, mediante o apoio a estratégias integradas, semelhantes às promovidas pela Iniciativa Comunitária URBAN, e é reforçado o apoio financeiro às áreas urbanas. O reforço do papel da reabilitação urbana tanto ao nível dos conceitos como das políticas deveu-se em grande medida ao aumento da importância das cidades para o processo de desenvolvimento global. Com efeito, torna-se cada vez mais consensual que cidades são a arena onde se irá vencer ou perder a luta em prol do desenvolvimento sustentável. As cidades tornaram-se os principais motores do crescimento, do desenvolvimento económico e da inovação tecnológica. A economia e competitividade das regiões e dos países encontram-se

relacionadas diretamente com as áreas urbanas. No entanto, as cidades não são só territórios de oportunidade: é nas cidades que se localizam a maioria dos problemas sociais e ambientais e é nas cidades que estes têm uma expressão mais dramática. As cidades concentram os piores exemplos de congestão, poluição, decadência e degradação física, más condições de habitabilidade, desemprego, pobreza, tensões sociais, criminalidade, exclusão social e exclusão territorial. Ao nível cultural, as cidades são palco de duas tendências opostas: a valorização da diversidade e a ameaça da uniformização. A diversidade cultural, um dos principais triunfos da competitividade e do poder de atracção das cidades, encontra-se ameaçada pelo processo de globalização e de liberalização dos mercados, pelo avanço das tecnologias de informação e pela uniformização das técnicas e dos meios de produção. Neste contexto, como aproveitar o potencial para o crescimento económico e aumentar a competitividade das cidades, promovendo ao mesmo tempo a coesão social, a proteção e a qualificação ambiental e a manutenção da diversidade cultural é o principal desafio que se coloca à Europa ao nível do desenvolvimento urbano sustentável, e a reabilitação urbana tem contributos a dar em todos estes domínios. Para além dos contributos ambientais e sociais que já tinham em grande medida sido assumidos ao nível dos conceitos na década anterior, nos anos noventa reconhece-se o papel da reabilitação para o crescimento económico e o papel da proteção da diversidade e do património cultural - objetivos fundamentais da reabilitação -, para o desenvolvimento. Ao nível económico, os contributos da reabilitação manifestam-se por duas vias:

- Promoção da competitividade e do crescimento económico - a reabilitação urbana aumenta a atratividade das cidades através da conservação do património urbano numa sociedade cada vez mais homogénea e globalizada é uma mais-valia para a imagem, o prestígio e capacidade de captação de investimento das cidades; as atividades geradas pela conservação e pela utilização do património arquitetónico têm um total enraizamento territorial, estão protegidas da competição internacional e são menos vulneráveis às variações dos ciclos económicos; a reabilitação de edifícios promove o desenvolvimento local, mediante a criação de emprego local qualificado, o alto grau de especialização da mão-de-obra necessária e o seu carácter intensivo, bem como a natureza local das técnicas e dos materiais utilizados; a conservação do património urbano é essencial para a promoção do turismo cultural, que é um dos sectores em mais rápido crescimento na Europa;
- Redução dos custos económicos e dos obstáculos ao desenvolvimento derivados da existência de áreas degradadas e em declínio (custos da “não-reabilitação”) - a existência de áreas degradadas e em declínio representa desperdício, ineficácia e custos significativos para as economias urbanas, especialmente porque: desencoraja o investimento e a criação de emprego; representa uma perda do capital humano e do potencial individual; imputa custos diretos ao sector público e privado ao nível da segurança e da reparação de danos decorrentes de atos de vandalismo; diminui o valor do solo e da propriedade; implica despesas públicas adicionais para dar resposta às necessidades imediatas da população e para quebrar o ciclo de declínio; diminui a competitividade da cidade como um todo.

Por estas ordens de razão, a reabilitação urbana assume-se na década de 1990 como um instrumento do crescimento económico e do desenvolvimento local. É por via da qualificação ambiental, da promoção da coesão social e da conservação do património que se gera a maioria das externalidades positivas da reabilitação urbana para o crescimento económico -



consequentemente, também para desempenhar o seu papel na promoção do crescimento económico, a reabilitação urbana necessita de uma abordagem multisectorial. Reconhece-se ainda a necessidade de a reabilitação promover um desenvolvimento ancorado localmente, que tenha por base a valorização e o aproveitamento dos recursos sociais, culturais e ambientais das comunidades e dos territórios. Somente deste modo poderá ser garantida a sustentabilidade do desenvolvimento económico induzido pela reabilitação e o seu contributo para a resolução dos problemas em presença na área. Por último, como as externalidades positivas da reabilitação urbana para o crescimento económico global e as vantagens que esta apresenta para toda a comunidade face a outras soluções de desenvolvimento urbano não são tidas em conta pelos mecanismos de mercado, que só traduzem os benefícios diretos individuais, reconhece-se a necessidade e a legitimidade do ponto de vista económico da intervenção pública, com vista a restabelecer o equilíbrio do mercado e a assegurar que são tomadas as melhores opções individuais para o desenvolvimento local. No domínio cultural, na década de 1990 deu-se o reconhecimento da importância central da cultura para o desenvolvimento humano. Por um lado, a diversidade cultural é cada vez mais um importante recurso, tanto como fonte de inovação e de criatividade na sociedade do conhecimento, como pelo crescente desenvolvimento das atividades económicas ligadas ao sector cultural. Por outro lado, esta encontra-se ameaçada por três fenómenos distintos: tensões sociais e conflitos entre culturas; pressão do desenvolvimento; e globalização - sendo que os dois últimos contribuem para um extremar das divergências culturais, reforçando o primeiro. Numa sociedade cada vez mais miscigenada, a tolerância e o respeito entre as várias culturas e a proteção da identidade cultural das comunidades tornam-se essenciais para garantir a coexistência pacífica e a coesão social. Neste âmbito, o património cultural tem um importante contributo a dar já que é um meio privilegiado de as comunidades se (re) conhecerem através da sua herança cultural - o que é fundamental para o sentimento de identidade - e para dar a conhecer essa mesma cultura ao mundo - o que promove o respeito e a tolerância. Neste contexto, os processos de homogeneização em curso não só diminuíam o potencial para o crescimento económico como diminuíam as escolhas e as oportunidades de realização pessoal dos indivíduos e colocavam em risco a coesão social, indispensável para a sustentabilidade do desenvolvimento. O lançamento do debate sobre desenvolvimento e cultura na década de noventa veio evidenciar a necessidade de colocar a cultura no centro dos processos de desenvolvimento, de promover e respeitar a diversidade e a liberdade cultural e de integrar as questões culturais nas políticas sectoriais. Reconhece-se que conciliar cultura e desenvolvimento é indispensável para alcançar o desenvolvimento humano, já que *«a pobreza implica não só carecer dos bens e serviços essenciais, mas também de oportunidades para escolher uma existência mais plena, mais satisfatória, mais valiosa e mais apreciada»*<sup>13</sup>. A diversidade cultural torna-se mais do que um instrumento para o desenvolvimento, torna-se num dos objetivos do próprio desenvolvimento. Reconhece-se que para alcançar o desenvolvimento humano sustentável, as reformas económicas, financeiras e sociais têm de ser abordadas de uma perspetiva cultural para além de ambiental. O objetivo de proteger a diversidade cultural implica ter em conta os impactos das diversas políticas sectoriais sobre a cultura e prevenir possíveis empobrecimentos da mesma. Por outro lado, o potencial da cultura para o desenvolvimento só poderá ser devidamente aproveitado se esta for tida em conta no âmbito das políticas de

---

<sup>13</sup> UNESCO

desenvolvimento, aproveitando as oportunidades e as sinergias que podem advir do seu relacionamento. A reabilitação urbana, em especial ao promover a conservação do património urbano - incluindo os “espaços culturais” - e o acesso aos bens culturais, bem como a proteção das atividades e dos saberes tradicionais, contribui para a promoção da diversidade cultural, catalisadora do desenvolvimento humano. Por outro lado, a reabilitação passa a ter de incluir no âmbito dos seus objetivos específicos a proteção da diversidade e a promoção do desenvolvimento cultural das comunidades. Alcançar estes objetivos implica não só a realização de ações específicas para este fim, mas sobretudo a sua consideração transversal no âmbito dos objetivos das ações a promover noutras áreas. Não foi somente no âmbito dos modelos de cidade e de desenvolvimento que se deu um recentrar das perspetivas colocando as pessoas no âmago das preocupações. Também no que diz respeito ao património se passa de uma abordagem dirigida aos bens para uma dirigida aos sujeitos. O objetivo principal tornou-se a preservação dos elementos significantes para as populações, qualquer que seja a sua natureza - natural ou cultural, material ou intangível, erudita ou vernacular.

### 2.3.6 - Desenvolvimento das Políticas Europeias

Ao nível das políticas da UE, apesar dos esforços empreendidos, designadamente pela ONU, a UNESCO e o Conselho da Europa, a cultura não alcançou na década de noventa o lugar de destaque que o ambiente conquistou com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. A este respeito, convém referir que em larga medida o desenvolvimento sustentável não tem o mesmo grau de influência nas práticas e políticas do que tem nos discursos. No que respeita à cultura a situação era bem diferente. No final da década de noventa, a ação comunitária no domínio da cultura é ainda tão reduzida e fragmentada que dificilmente pode ser chamada de política cultural. Por outro lado, a integração transversal das questões culturais era inexistente. Os apoios existentes para além de reduzidos, têm essencialmente como objetivo desenvolver as atividades com maior potencial para o crescimento económico, prestigiar a própria UE, fortalecer a identidade europeia e desenvolver o espírito de cidadania. O objetivo da conservação do património urbano, o primeiro que esteve subjacente ao surgimento da reabilitação urbana, só encontra lugar no âmbito das políticas da UE na medida em que esteja ao serviço de outros objetivos - daí as maiores oportunidades de apoio encontrarem-se no âmbito dos Fundos Estruturais e não da política cultural. Mesmo ao nível do património, a evolução dos conceitos havida na segunda metade do século XX não teve reflexo nas políticas comunitárias, que no final da década de noventa ainda reduziam o património cultural quase exclusivamente ao património arquitetónico monumental.

Na década de 1990 houve outras tendências importantes que se reforçaram, nomeadamente ligadas com a globalização e o alargamento da Europa. Com efeito, não foram só os problemas e as atividades que se globalizaram: as estratégias de desenvolvimento também. Reconheceu-se que, do mesmo modo que as dinâmicas e os problemas económicos, sociais, ambientais e culturais se distribuíam e alastravam pelos territórios sem respeitar fronteiras administrativas, as respostas necessárias para estes problemas tinham também de ter uma vertente global, que tivesse em conta o território alargado da Europa e permitisse a união de esforços em prol de objetivos comuns. Nos anos noventa esta questão foi amplamente tratada, com o proliferar de estratégias europeias de desenvolvimento, nomeadamente, o lançamento da Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e

Paisagística, do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, do quadro de ação para o Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia, e a ultimação dos preparativos para os Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu. Aprofunda-se assim a procura pela coesão territorial, que se traduz na coesão económica e social às várias escalas (entre Estados, regiões, áreas urbanas, etc.). A procura de políticas que promovessem um desenvolvimento territorial equilibrado na Europa veio também reforçar o reconhecimento da dimensão territorial de muitas políticas sectoriais europeias e a necessidade de integração da dimensão territorial no âmbito destas políticas.

A uma escala menor, mais diretamente relacionada com a reabilitação urbana, percebe-se que cada parcela da cidade, por mais segregada que seja, faz parte integrante de um sistema global mais amplo, com o qual interage. Os problemas e as dinâmicas em curso nas áreas urbanas degradadas e em declínio não são independentes dos processos de desenvolvimento global, podendo até ter origem no exterior da própria área. Do mesmo modo, o desenvolvimento global da cidade ou área metropolitana é afetado pelas dinâmicas em presença em cada uma das parcelas no seu território - a exclusão e o isolamento de uma área urbana não significa que os seus problemas estejam contidos no seu perímetro, mas afeta a cidade como um todo. O centro não é independente da periferia, os seus problemas reforçam-se mutuamente, e as soluções para um território estão dependentes das opções tomadas nos restantes territórios. As estratégias de desenvolvimento urbano globais passam a ter de compatibilizar e articular as estratégias de reabilitação urbana locais, e estas a ter de contribuir para as primeiras. Por outro lado, os objetivos gerais do novo modelo de desenvolvimento urbano não se alcançam sem recurso à reabilitação urbana, e a reabilitação das áreas degradadas e em declínio não pode ser bem-sucedida se não for tida em conta na estratégia de desenvolvimento global. Ainda no domínio territorial, na década de 1990 deu-se outro importante reconhecimento: o da dialética existente entre a escala global e local. Por um lado, muitos dos problemas sentidos localmente tinham origem em dinâmicas globais, por outro lado, a resolução de muitos dos problemas globais tinha de ser feita localmente, com base nas ações de todos e de cada um. Este reconhecimento levou a que se desenvolvessem ações em dois sentidos distintos: os problemas locais começam a ser cada vez mais assumidos como uma responsabilidade global - o que se refletiu, por exemplo, no crescente apoio comunitário à reabilitação urbana -; e para os problemas globais - como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável - definem-se estratégias locais - designadamente a Agenda Local 21. “Pensar global, agir local” nunca tinha estado tanto na ordem do dia. Quanto ao processo, pode-se quase dizer que houve um reconhecimento do “efeito borboleta”<sup>14</sup> nas políticas urbanas e de desenvolvimento. De facto, percebe-se que uma pequena variação das condições iniciais de um sistema dinâmico, como o urbano ou o processo de desenvolvimento, pode produzir grandes variações a longo prazo no seu comportamento. Esta é a ideia subjacente à importância da capacidade de escolha e do poder de decisão dos atores para o processo de desenvolvimento e o carácter cumulativo e iterativo deste processo, e subjacente também ao conceito de “empowerment”, que se apoia na ideia que uma pequena alteração - ao nível da auto-percepção e da autoestima, das capacidades, das competências, etc. - das condições dos sujeitos pode fazer toda a diferença no seu percurso de vida. No

---

<sup>14</sup> Edward Lorenz, expressão relacionada com a dependência sensível das condições iniciais nos sistemas dinâmicos. Para ilustrar este conceito Lorenz deu o seguinte título a um artigo: *Será que o bater de asas de borboleta no Brasil pode provocar um tornado no Texas?*

entanto, esta ideia pode também ler-se na apologia do planeamento estratégico, que pretende lidar de forma flexível e ser adaptável a um contexto em permanente mudança; no reconhecimento que as iniciativas locais e individuais podem fazer a diferença a nível global; e no reforço da necessidade de conceber as estratégias adaptadas às circunstâncias locais.

Houve de facto um grande investimento e desenvolvimento dos processos na década de 1990. As tendências que se tinham começado a desenhar na década de 1980 aprofundaram-se, dando origem a um novo modelo que pretende refletir e operacionalizar os avanços havidos ao nível dos conceitos. Com efeito, todos os domínios de atuação analisados - desde a conservação do património urbano, à promoção do desenvolvimento sustentável, à inclusão social ou à reabilitação urbana - defendem a implementação de processos que têm como características essenciais serem: estratégicos, multisectoriais, locais, partilhados, capacitadores, monitorizados e avaliados. Ao longo da década de 1990, a descentralização é cada vez mais reforçada.

### 2.3.7 - O papel das autarquias locais

No que concerne à reabilitação urbana, considera-se que a responsabilidade pela sua promoção cabe essencialmente aos poderes locais. No entanto, isto não quer dizer que os níveis superiores de governo tenham deixado de contribuir para a mesma. Pelo contrário, a sua atividade neste âmbito foi reforçada, tanto ao nível nacional como europeu - de facto, é a partir da década de noventa que se iniciam as ações e os apoios comunitários dirigidos especificamente às cidades, mais especificamente, à reabilitação de áreas urbanas degradadas e em declínio. A maior diferença reside no facto de estas ações e apoios se destinarem essencialmente a complementar e auxiliar os esforços locais, e não a substituírem-se-lhes. O reforço da atividade dos níveis superiores na promoção da reabilitação urbana, numa altura de crescente descentralização, teve como principais razões:

- A gravidade e o carácter estrutural dos problemas;
- O carácter global do fenómeno de proliferação de áreas degradadas e em declínio;
- A crescente territorialização das políticas sectoriais;
- A crescente importância das cidades para os processos de desenvolvimento;
- As consequências negativas para o processo de desenvolvimento global da existência de áreas degradadas e em declínio;
- A sua responsabilidade na garantia dos direitos dos cidadãos - nomeadamente do direito à habitação -, e na garantia da proteção do interesse público na sua escala de competência - por exemplo, a proteção do património cultural nacional;
- O facto de a reabilitação urbana contribuir para alcançar objetivos estratégicos e prioridades das políticas europeias e nacionais;
- Encontrarem-se em melhor posição para desenvolver certos tipos de ações relevantes para o processo - por exemplo, definição de políticas e de enquadramentos legislativos e administrativos adequados à promoção da reabilitação urbana, fomento da investigação, da troca de experiências e boas práticas e da cooperação entre os diversos níveis de governo.

Para além da descentralização, a apologia da implementação de processos “da base para o topo”, que se centrem no “empowerment” das populações é uma constante. As vantagens destes tipos de processo manifestavam-se a vários níveis: permitiam uma maior mobilização

de recursos; garantiam uma maior sustentabilidade das intervenções; promoviam o desenvolvimento individual e comunitário e o fortalecimento do espírito cívico e da democracia.

Os processos passam a ter por base a definição de uma estratégia conjunta e partilhada por todos os atores, mediante uma negociação que visa alcançar um consenso que transcenda os interesses e as diferenças individuais.

### 2.3.8 - Novo modelo de Planeamento - Programação estratégica e os seus instrumentos

Mais do que produzir instrumentos de planeamento físico rígidos e prescritivos, procura-se agora identificar quais as grandes metas e os objetivos multisectoriais que se procuram alcançar a médio e a longo prazo com o desenvolvimento, sem nunca perder de vista os seus beneficiários: as pessoas. Ao nível da reabilitação urbana, pretende-se que os novos instrumentos de programação - planos estratégicos e planos de ação - evidenciem claramente a contribuição de cada projeto ou ação a implementar no terreno para os objetivos e as metas que estão na sua origem, de modo a que os meios nunca se substituam aos fins. A definição da estratégia é assim uma fase crucial, que condicionará todo o desenvolvimento do processo. A importância da participação na tomada de decisão torna-se fundamental para garantir a conceção de uma estratégia partilhada por todos os atores, na qual todos se revejam e no âmbito da qual todos se comprometam e assumam responsabilidades. Para isso, torna-se prioritário, que o próprio processo de conhecimento e de diagnóstico da área, com base no qual se definirá a estratégia, seja um processo coletivo. A identificação das necessidades e das aspirações de cada um dos atores - sector público, atividades económicas, população, etc. -, têm de ser tidos em conta, de modo a que estes se comprometam e contribuam efetivamente para o processo. Para além de ser concebida com base nos problemas, recursos e oportunidades locais e nos interesses e aspirações dos atores, e integrada no processo de desenvolvimento global, a estratégia deve também ser aberta ao exterior de modo a: evitar maior estigmatização; atrair recursos e atividades exteriores; integrar as áreas em declínio nas dinâmicas sociais, culturais e económicas do contexto urbano em que se inserem; beneficiar toda a comunidade, não gerando externalidades negativas para o resto da população ou a simples deslocação dos problemas para outros territórios ou comunidades. Como representa uma profunda rutura com os procedimentos anteriores, a abordagem estratégica e partilhada implica um maior tempo de adaptação por parte dos atores, para que estes consigam construir o seu próprio modo de funcionamento conjunto. Este novo modelo de planeamento permite ainda conciliar dois tempos diferentes: o tempo da estratégia e o tempo da ação. Com efeito, a definição de estratégias de reabilitação urbana necessita de ser feita a longo prazo (10/15 anos), mas não é possível programar ações para um período de tempo semelhante.

### 2.3.9 - A importância das parcerias

As parcerias tanto verticais - entre níveis de governo - como horizontais - entre os diversos atores locais - tornam-se no instrumento preferencial da UE para operacionalizar o novo modelo de intervenção. Ao longo da década de 1990, redobram-se os esforços para

alargar e aprofundar as parcerias. No início as parcerias resumiam-se quase somente a parcerias horizontais com responsabilidades na implementação dos programas. Os planos estratégicos nacionais eram na sua maioria elaborados pelos governos centrais e pela Comissão, estando o poder de decisão bastante centralizado nas cúpulas administrativas. Com o decorrer do tempo, o processo foi sendo cada vez mais descentralizado, e a UE promoveu ativamente o alargamento das parcerias e o aprofundamento do seu papel nos processos, nomeadamente na fase estratégica. No entanto, apesar de todas as vantagens reconhecidas e dos esforços desenvolvidos para a sua promoção, a criação das parcerias demonstrou ser uma tarefa difícil. Em parte por causa da resistência dos Estados membros, e do sector público em geral, em delegar poder e competências, em quebrar as lógicas sectoriais e em confiar e dialogar em parceria com os outros atores, e em parte pela dificuldade em cativar e mobilizar os atores-chave para os processos - em especial, o sector privado e a população -, no final da década de 1990 ainda havia um grande caminho a percorrer para se passar da teoria à prática. Convém ainda sublinhar outro aspeto interessante: apesar de as parcerias terem sido fundamentalmente incentivadas pelos níveis superiores de governo, as parcerias horizontais, ao nível local, revelaram-se mais fáceis de implementar que as parcerias verticais, entre níveis de governação. Tornou-se claro que a criação de parcerias amplas, coesas e funcionais necessita de uma canalização de recursos - humanos, financeiros e temporais - específicos para a sua criação. Por outro lado, não era só junto da população que havia a necessidade de desenvolver capacidades e competências.

O novo papel do Estado, em que este se assume cada vez mais como um potenciador/facilitador da atividade privada, também se traduziu numa aposta na melhoria das suas instituições e do seu funcionamento, de modo a dar resposta aos tempos, à simplicidade de procedimentos e à eficácia, necessários para atrair e apoiar a ação do sector privado (ver Figura 3). A descentralização, a inclusão de mais atores, a partilha das responsabilidades, a negociação e a simplificação dos procedimentos são processos complexos, que obrigam a que seja necessário delinear claramente as competências e os deveres de todos os atores e garantir a sua responsabilização e o espírito de cooperação, e nos quais o interesse público deve estar sempre assegurado de forma manifesta, mediante uma preocupação reforçada com a transparência. Com efeito, alcançar um equilíbrio entre descentralização, simplificação, controlo e flexibilidade é uma das questões mais importantes que se colocavam aos processos no início do século XXI ao nível da UE. Estes desafios adquiriam ainda maior importância na medida em que, ao nível das políticas europeias, os contributos dados não se limitaram ao financiamento concedido nem à definição de objetivos e prioridades para a ação a nível global.



Figura 3 Expo 98, Lisboa

Como refere o *Eurofound* a propósito das parcerias: “A investigação confirma a importância das políticas da UE na promoção e no apoio às parcerias locais. Este contributo foi significativo em especial em países onde estas não se desenvolveram ativamente mediante iniciativas locais ou programas nacionais, como a Grécia, e partes de Portugal e Espanha. No entanto, nestes países o impacto dos programas da UE parece ainda não ter sido suficientemente sustentado ou substancial para ter conseguido “enraizar” plenamente os princípios da parceria local na comunidade política nacional. Em outros países, como o Reino Unido, a Alemanha e a França, o impacto das iniciativas da UE foi limitado pela pequena escala do financiamento da UE quando comparado com os programas e políticas nacionais. As intervenções da UE tiveram o seu impacto mais positivo em Estados-membros como a Irlanda, onde as políticas nacionais foram cuidadosamente articuladas com as da UE e onde a escala dos Fundos Estruturais é significativa no contexto nacional”<sup>15</sup>.

### 2.3.10 - Financiamentos - Programas comunitários

Quanto à abordagem estratégica à programação, muitos dos Estados-membros têm tendência para basear as estratégias nas categorias elegíveis para financiamento em vez de nos problemas, nos recursos e nas oportunidades das áreas. Este aspeto, para além de distorcer o princípio da abordagem estratégica, coloca outro tipo de problemas no âmbito da reabilitação urbana. Em primeiro lugar, o financiamento comunitário não é “grátis”, é geralmente concedido em esquemas de cofinanciamento, e implica que as autoridades nacionais, em especial as locais, despendam tempo, recursos e fundos próprios no âmbito dos programas e das ações financiados. Por outro lado, os programas de financiamento têm objetivos e prioridades específicos determinados pela Comissão. Adicionalmente, as estratégias nacionais e regionais para a aplicação dos fundos, já de si condicionadas pelas prioridades europeias, determinam também as suas prioridades a uma escala que não é a local. Em terceiro lugar, a maioria dos Programas Operacionais e das Iniciativas Comunitárias da década de 1990 são tendencialmente sectoriais, apoiando um leque limitado de ações num período de tempo restrito. Mesmo a Iniciativa Comunitária URBAN não pode ser confundida com um processo de reabilitação urbana local - que é algo muito mais amplo -, embora possa representar um importante contributo para esses processos. Um exemplo claro da limitação dos programas comunitários no que concerne à reabilitação urbana é o facto de esta incluir objetivos que não são explicitamente definidos como objetivos dos programas comunitários, como por exemplo a reabilitação do património urbano ou a reabilitação de edifícios habitacionais. Com já foi referido, o financiamento de ações neste âmbito só poderá ser concedido na medida em que se estabeleça uma clara relação entre estas e os objetivos dos programas comunitários. Convém ainda lembrar que apesar da crescente incidência da ação comunitária nas áreas urbanas, a dimensão territorial continua a ser uma competência dos Estados-membros, razão que limita ainda mais o seu apoio à reabilitação urbana. Neste contexto, os programas da UE devem sempre ser vistos como complementares aos programas nacionais e locais e não como seus substitutos. Correm-se assim dois riscos principais no que respeita ao financiamento comunitário no âmbito da reabilitação urbana:

---

<sup>15</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions - *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?* (tradução livre).

- Confundir e reduzir o processo de reabilitação urbana a um Programa Operacional ou a Iniciativa Comunitária, eximindo-se os poderes locais e nacionais de promoverem as suas próprias políticas na matéria e, logo, não se promoverem na realidade processos de reabilitação urbana;
- Distorcer as estratégias de reabilitação urbana para obter financiamento extra, o que resulta na receção de fundos para atividades que não são relevantes, e na obrigação de dispendir recursos locais escassos nessas mesmas atividades, o que irá diminuir os recursos disponíveis para as reais prioridades dos processos.

No final da década de 1990 os processos de reabilitação urbana locais podem usufruir de variados apoios comunitários. No entanto, o apoio das políticas da UE para a reabilitação urbana depende em grande medida da existência de processos de reabilitação urbana locais, com estratégias bem definidas, que tenham a capacidade de aproveitar as oportunidades de financiamento disponíveis ao nível comunitário no âmbito das suas prioridades e objetivos específicos, e de integrar os programas de apoio no processo em curso.

Em forma de conclusão, no final da década de 1990 a reabilitação urbana é um instrumento-chave do desenvolvimento urbano sustentável, contribuindo para os seus objetivos nas mais diversas áreas. Uma forte aposta na reabilitação urbana é assumidamente parte integrante de qualquer estratégia de desenvolvimento urbano sustentável. Com efeito, os objetivos da reabilitação urbana não diferem dos objetivos do desenvolvimento urbano global. A característica marcante dos processos de reabilitação urbana não está ao nível dos objetivos, mas na gravidade dos problemas e desafios que enfrenta e na escala e no modo de atuação. A reabilitação urbana insere-se numa lógica de ação excecional, dirigida a áreas urbanas degradadas e em declínio, cuja incidência de problemas é de uma grandeza tal que não lhes permite participar no processo de desenvolvimento global somente com base na ação pública corrente. A reabilitação urbana implica assim uma concentração e o reforço dos esforços em prol do desenvolvimento local, que se processam fora das lógicas sectoriais e mediante processos amplamente participados, para os quais são chamados a contribuir todos os níveis da administração pública e todos os sectores da sociedade - público, privado, voluntário e comunitário. O facto de os processos de reabilitação urbana terem uma escala de intervenção local faz com que seja mais exequível a tarefa complexa de coordenação e criação de sinergias entre ações em diferentes domínios e realizadas por diferentes atores, e a implementação em que a tomada de decisão é feita por processos partilhados de negociação e mediante a capacitação das populações. No entanto, ressalva-se que apesar da crescente importância da territorialização das políticas sectoriais e dos processos de reabilitação urbana, estes não substituem as políticas globais - complementam-nas. É necessário todo um enquadramento de políticas sectoriais que promovam os interesses e os objetivos subjacentes a estas intervenções - conservação do património, controlo da expansão urbana, inclusão social, desenvolvimento local, proteção do ambiente, etc. - para que estas possam ser bem-sucedidas e para que se alcance um desenvolvimento urbano mais sustentável em todo o território, que evite a emergência de novos fenómenos de declínio.



## **2.4 - Século XXI: a distância entre as políticas e os conceitos**

As cidades são motores do crescimento económico e da inovação. Eles estão na linha de frente na batalha pela sustentabilidade ambiental e inclusão social.

### **2.4.1 - Contexto urbano**

Durante a década de 1990 e o início do século XXI, muitas das tendências que tinham começado a emergir na década de 1980 acentuaram-se.

A globalização levou a uma constante deslocalização das indústrias, que seguiram os baixos custos de mão-de-obra. Esta redistribuição da oferta de emprego tornou-se cada vez mais rápida ao nível mundial, deixando pouco tempo aos trabalhadores para se adaptarem aos novos mercados de trabalho. A par com a deslocalização e especialização das indústrias, novos métodos de produção com menor necessidade de mão-de-obra, baixas remunerações e trabalho precário, constituíam igualmente o novo mercado de trabalho.

Nos anos noventa, deu-se assim um aumento do desemprego e do emprego precário, em simultâneo com a procura de mão-de-obra altamente qualificada fator que contribuiu para uma maior polarização do mercado de trabalho, e para um aumento das disparidades entre grupos socioprofissionais. No entanto, as novas áreas de investimento, em especial as novas tecnologias, vieram criar novas oportunidades, em especial para países cuja população tinham um nível elevado de educação e que até então sofriam de isolamento, como a Finlândia. Para alguns autores, estas diretivas agonizam porém as assimetrias acentuando a necessidade, cada vez mais, de repensar a competitividade das economias. Ao “boom” informático dos anos noventa sucedeu, no início do novo século, uma quebra na economia dos Estados Unidos da América. O rebentar da “bolha informática” começou a fazer-se sentir sobre a economia mundial, tornando menos otimistas as perspetivas para o início do milénio, e a incerteza ganhou terreno. No entanto, no novo contexto globalizado, o conhecimento e a informação são cada vez mais os fatores determinantes para o desenvolvimento e o crescimento, sendo consequente grande impacto na organização da sociedade civil. Ao nível do sector público, as organizações internacionais também proliferaram a diversos níveis de governo. Por exemplo, as redes de cidades, com objetivos de cooperação e de troca de experiências, ou assumindo-se como instrumentos de influência e pressão, floresceram na Europa desde a década de 1990.

### **2.4.2 - A evolução dos conceitos**

Em matéria de evolução dos conceitos e das políticas europeias de reabilitação urbana, os primeiros anos do século XXI foram muito menos claros que as décadas anteriores, assistindo-se à coexistência de uma série de tendências contraditórias, das quais despoletaram paralelamente avanços e retrocessos, arriscando mesmo em afirmar um afastamento progressivo entre as teorias e as práticas. Começando pelo contexto urbano, nenhum dos problemas com que se deparavam as áreas urbanas na década de noventa foi resolvido ou minorado. Os problemas ambientais, sociais e económicos agravaram-se, aumentando e agudizando os problemas das áreas urbanas degradadas e em declínio. Alterações sociais e

demográficas, reestruturação económica, globalização, movimentos migratórios, entre outros, são talvez os fatores responsáveis por esta situação, pelo menos no que diz respeito aos fatores de natureza conjuntural. Quanto aos outros, o recuo e esmorecimento nos compromissos políticos assumidos na década de 1990 para com o combate à exclusão social e a promoção ativa do desenvolvimento sustentável estiveram também na base do agravamento dos problemas.

### 2.4.3 - Ordenamento da paisagem - desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável tornou-se uma expressão muito evocada, mas o seu significado pleno raramente foi tido em conta. Tornou-se em certos casos uma promessa esvaziada de conteúdo, ou foi reduzido à sua dimensão ecológica, ou serviu apenas como justificação para a tomada de medidas contrárias aos seus valores e objetivos, sob o pretexto da “sustentabilidade económica”. Apesar disso, a Convenção Europeia da Paisagem estendeu as preocupações com a proteção, a conservação e a valorização dos recursos a todo o território, mesmo às áreas degradadas e desqualificadas. A qualidade da paisagem, na sua integridade e globalidade, passou a ser considerada como um elemento chave para o bem-estar social e individual. Como defende Cancela D`Abreu, Alexandre (2007), ao termo “território” atribuiu-se o significado de área extensa quase sempre relacionada com uma determinada característica, como seja posse, jurisdição ou uma funcionalidade específica. Mais complexo é o conteúdo do termo “paisagem” ao qual, para além de uma dimensão espacial e estética, está associada uma identidade e caracter-em resultado da combinação única de fatores e processos ecológicos, culturais e socioeconómicos, bem como uma apreciação emotiva por parte de quem a observa ou com ela convive<sup>16</sup>. Neste quadro de transição entre uma política baseada na proteção de partes do território de exceção, para uma política direcionada para a qualidade de todo o ambiente da vida quotidiana, quer este seja excecional, comum ou degradado, a reabilitação urbana emergiu como um instrumento fundamental.<sup>17</sup> Como resultado, a reabilitação foi integrada explicitamente nas fases do processo de preservação, gestão e ordenamento da paisagem. Com efeito, a ligação que é feita pela nova política de paisagem entre as abordagens dirigidas à conservação de elementos excecionais e as que se orientam para as áreas degradadas, já era feita no âmbito da reabilitação urbana. Do mesmo modo, a integração de todas as dimensões do ambiente urbano - social, económica, cultural e ambiental -, também já era um dos seus traços distintivos. Não é assim de admirar o facto de a reabilitação assumir um papel preponderante na nova política da paisagem. A abordagem às questões ambientais, nomeadamente à paisagem, ainda não tem, porém, o alcance e a abrangência alcançados pela Convenção Europeia da Paisagem. Por outro lado, as preocupações relativas à preservação dos recursos e aos impactos ambientais não têm suficientemente em conta a dimensão social e cultural do meio ambiente. Porém, as preocupações comunitárias para com o desenvolvimento

---

<sup>16</sup> Alexandre Cancela D`Abreu, (2007) - “Paisagem e Ordenamento do Território” Inforgo n°20/21

<sup>17</sup> Eduardo A.C. Nobre *Urban regeneration experiences in Brazil: Historical preservation, tourism development and gentrification in Salvador da Bahia* [Artigo] // URBAN DESIGN International. - 2002

sustentável centraram-se quase somente nas dimensões económica e ambiental e, dentro desta última, nas áreas da energia e do desenvolvimento territorial.

#### 2.4.4 - Coesão territorial

No que diz respeito à dimensão territorial do desenvolvimento sustentável, as preocupações das várias instituições europeias incidiram sobretudo na procura da coesão territorial, em especial mediante a redução das assimetrias, a promoção do desenvolvimento policêntrico e a criação de redes. Em termos de conceitos, o principal objetivo da coesão territorial é promover um desenvolvimento equilibrado e reduzir as disparidades entre as várias áreas territoriais. A importância da dimensão territorial para o desenvolvimento foi amplamente reconhecida, tendo havido um fortalecimento indiscutível da ação comunitária nesta área até à data. No entanto, o consenso sobre o conceito de coesão territorial começou a ser posto em causa a partir de 2004. Ao nível das políticas iniciou-se um processo pelo a qual coesão territorial começou progressivamente a deixar de se centrar na redistribuição e promoção do equilíbrio, mediante a criação das condições necessárias para reduzir as disparidades do desenvolvimento das áreas mais desfavorecidas. A focalização na procura da competitividade, que teve lugar na segunda metade desta década, implicou que a política de coesão territorial fosse sendo cada vez mais orientada para as áreas de oportunidade e de crescimento económico.

#### 2.4.5 - Competitividade do património cultural - novos desafios, novos papeis

Nestas circunstâncias, as políticas urbanas foram sendo direcionadas para a competitividade e o emprego, passando para segundo plano as outras dimensões do desenvolvimento territorial. Embora não tenha sido posta em causa a necessidade de investir nas áreas desfavorecidas, a tendência para transformar a coesão territorial numa política de competitividade é evidente. Esta tendência resultou na obliteração do objetivo central da coesão: a redução das assimetrias. Por outro lado coloca uma questão fundamental. A justificação da intervenção do sector público ao nível da coesão territorial e da reabilitação urbana é feita com base no argumento que o mercado não dá resposta aos problemas com que se deparam as áreas mais desfavorecidas, nem consegue promover o desenvolvimento equilibrado. Consequentemente, as áreas desfavorecidas, por si só, não têm a capacidade de inverter a dinâmica de declínio.

Relativamente aos objetivos do desenvolvimento urbano, podem identificar-se dois temas principais: colocar as pessoas no centro dos processos de desenvolvimento e garantir a sustentabilidade desse mesmo desenvolvimento. Tal como sublinha a Carta de Leipzig <sup>18</sup>, as duas vias principais para alcançar estes objetivos são:

- Reforçar a utilização de abordagens integradas às políticas de desenvolvimento urbano;

---

<sup>18</sup> *Leipzig Charter on sustainable European cities.*

- Reforçar os processos integrados de reabilitação dos bairros desfavorecidos, inserindo-os no processo de desenvolvimento global da cidade.

A reabilitação urbana desempenha um papel central ao nível dos dois objetivos basilares do desenvolvimento urbano sustentável. Ao promover a coesão social e territorial, mediante o incentivo ao desenvolvimento das áreas e populações desfavorecidas, contribui para e colocar o desenvolvimento humano e os direitos humanos no centro dos processos de desenvolvimento. Contribui também para garantir o desenvolvimento social e territorial equilibrado, objetivos fundamentais do desenvolvimento sustentável. Para além da coesão social e territorial, os contributos da reabilitação urbana para o desenvolvimento urbano sustentável incluem muitos outros aspetos, como por exemplo, a qualificação do ambiente urbano e a contenção da expansão urbana; o aumento da atratividade das cidades; o aproveitamento dos recursos físicos e humanos das áreas urbanas; a preservação e a conservação do património natural e cultural, entre outros.

#### 2.4.6 - A evolução das políticas europeias

A importância das áreas urbanas e da reabilitação urbana para o desenvolvimento levou a que estas fossem consideradas de forma transversal no financiamento comunitário para o período 2007-2013, tendo sido incorporadas em todos os programas e iniciativas apoiadas pelos Fundos. As orientações estratégicas<sup>19</sup> definiram um aumento dos recursos, meios e instrumentos destinados a promover a reabilitação das áreas urbanas, mediante processos integrados, participados e adaptados ao contexto local, no espírito do que tinha sido a Iniciativa Comunitária URBAN. Como medida adicional para reforçar a dimensão urbana dos apoios comunitários, os Estados-membros foram obrigados a indicar de forma explícita o modo pelo qual abordavam as questões urbanas no âmbito dos seus programas nacionais. Com efeito, o tratamento transversal dado às questões urbanas, em substituição da abordagem anterior que se centrava ao nível das Iniciativas Comunitárias, implicou que o peso dado às questões urbanas ficasse dependente das opções tomadas por cada um dos Estados-membros, sendo que alguns países apostam mais na reabilitação, como por exemplo França. No entanto, e como parte do processo global de reorientação das políticas em prol da competitividade, na versão final das orientações estratégicas e dos regulamentos dos Fundos, não foram somente os processos de reabilitação com vista à coesão das áreas urbanas que foram considerados, mas também ações para promover as cidades como motores de desenvolvimento, centradas no aumento da competitividade, o que levou a que, no âmbito dos Programas Operacionais, os apoios às áreas urbanas tenham incidido sobretudo na promoção de áreas urbanas reconhecidas como motores de crescimento e emprego, e de centros de inovação e economia baseada no conhecimento. Porém, convém referir que, dados os condicionalismos impostos pela Comissão, mesmo nos Programas dirigidos a áreas desfavorecidas as ações centraram-se frequentemente nas “oportunidades” - criação de empresas (com particular incidência das áreas criativas e os audiovisuais), inovação, empreendedorismo, etc. - e menos nos problemas - inclusão social, reabilitação física, entre

---

<sup>19</sup> Comunicação da Comissão: *Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: Orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013.*

outros. Deste modo, um dos desafios principais com que se deparava a reabilitação urbana no início do século XXI, e que consistia em alcançar um equilíbrio entre dar resposta aos problemas e às necessidades e criar/aproveitar as oportunidades, não foi tido em conta nas políticas europeias. Pelo contrário, as orientações e requisitos estabelecidos promoveram um maior desequilíbrio, afastando as prioridades do pólo social para o económico, da coesão para a competitividade. Como a reabilitação urbana é uma política de coesão, esta acabou por ser negativamente afetada por este processo.

Houve assim um retrocesso relativamente à década de noventa em relação à integração e ao equilíbrio entre as várias dimensões do desenvolvimento urbano. Esta situação teve reflexos diretos na abordagem estratégica ao desenvolvimento, que também consistiu uma das prioridades da década de noventa. Com efeito, a integração e o equilíbrio entre as várias políticas sectoriais e a visão estratégica do desenvolvimento estão profundamente relacionadas. Ao centrarem-se na competitividade e no emprego, as políticas europeias induziram uma orientação muito pouco estratégica e bastante linear e sectorial do QREN. Os QREN apostaram essencialmente na investigação, no desenvolvimento tecnológico, na inovação, no empreendedorismo, e na melhoria do capital humano. A concentração dos recursos para estas áreas foi impressionante: Portugal e Espanha, atribuem uma média de 80% do total recebido e Áustria, Dinamarca e Suécia mais de 90%<sup>20</sup>. Como consequência direta, a dimensão urbana não esteve tão presente como se esperaria, embora também neste caso as abordagens variem entre os diversos Estados-membros. Os apoios comunitários às áreas urbanas e, em particular, à reabilitação urbana, ficaram assim muito longe das expectativas. Este foi um caso em que não só as políticas se afastaram dos conceitos, como as ações se afastaram dos discursos políticos. Quanto à competitividade, a reestruturação das atividades económicas, a globalização, a persistência das altas taxas de desemprego e a perda de competitividade da Europa face às economias emergentes, levaram a que o crescimento económico e a criação de emprego estivessem no centro das preocupações. Para dar resposta a estes desafios defendeu-se que era necessário: basear o desenvolvimento nos recursos e nas potencialidades locais; apostar na educação e no desenvolvimento de competências e aptidões; apoiar os sectores de maior crescimento, como a economia do conhecimento e da informação e o sector cultural; garantir o acesso de todos às novas tecnologias, à informação e à cultura; compatibilizar a oferta e a procura de emprego - mediante a promoção da formação ao longo da vida e o incentivo ao empreendedorismo e a atividades económicas adequadas e compatíveis com as áreas em causa -; e reforçar a atratividade das cidades.

## 2.4.7 - A sustentabilidade do Turismo e turismo cultural

A atratividade das cidades tornou-se assim um dos objetivos centrais das políticas urbanas no início do século XXI<sup>21</sup>. Muitos dos documentos publicados nos últimos anos sobre as cidades, nomeadamente a Nova Carta de Atenas e a Carta Urbana Europeia II de 2008,

---

<sup>20</sup> Segundo os primeiros cálculos da Comissão Com (2008) 301, final, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre os resultados das negociações referentes à estratégia a programar da política de coesão para o período da programação 2007-2013*

<sup>21</sup> Com (2001) 665 final

sublinham a importância de promover a qualidade arquitetónica e urbanística e de reforçar o carácter único e distintivo das cidades, combatendo a uniformização arquitetónica, e preservando o seu património urbano. Com efeito, a dimensão física e, mais especificamente, a qualidade arquitetónica e urbanística, ganharam uma grande preponderância no início do século XXI. No entanto, o reconhecimento da importância da dimensão física da atratividade para a competitividade das cidades trouxe tanto oportunidades como ameaças à qualidade do ambiente urbano. Proporcionou mais do que nunca uma justificação económica para investir na qualificação do ambiente urbano e na conservação do património urbano. Porém, o valor que passou a ser reconhecido às áreas centrais, juntamente com a vontade de pôr em evidência a competitividade económica das cidades, levou a um ressurgimento de fortes pressões sobre os centros urbanos. Estas pressões traduziram-se essencialmente por três tipos de atitudes:

- Retorno de um urbanismo neoliberal, em que tudo está ao serviço do crescimento económico;
- Abolição de limitações e condicionalismos ao desenvolvimento urbano, que tinham por base a proteção do património e da qualidade do ambiente urbano, com vista a edificar novos símbolos de poderio económico, o que na maioria dos casos é sinónimo de construção em altura;
- Realização de projetos de arquitetura e urbanísticos “de autor” <sup>22</sup> em tecidos antigos, ou nas suas proximidades, que visam funcionar como marcos de referência e de modernidade e como catalisadores do desenvolvimento, mas que não têm por base as características distintivas do contexto, mas antes se repetem cada vez mais pelas principais cidades do mundo (ver Figura 4).



Figura 4 - Centro de artes de Graz, Áustria. Arquitetura: Peter Cook & Colin Fournier (esquerda); The Sage Gateshead, Gateshead, Reino Unido. Arquitectura: Norman Foster & Partners (direita)

Todas estas atitudes, em vez de promover as características que tornam as cidades atrativas, e que se radicam na sua história e diversidade, reforçam as tendências de homogeneização e de empobrecimento cultural, o que se traduz também negativamente na qualidade de vida. Face às ameaças referidas, multiplicaram-se os esforços para garantir maior proteção aos tecidos históricos e à paisagem urbana em geral. Com efeito, em

<sup>22</sup> O autor do projeto como valor independente das características arquitetónicas dos edifícios

documentos do CEU, do Conselho da Europa, da UNESCO e do ICOMOS é evocado o “espírito próprio de cada lugar”, o “espírito do lugar” o “*genius loci*” ou o “*spiritus loci*” - tudo referências à capacidade significativa e ao carácter único dos lugares, dando resposta às necessidades materiais e espirituais do homem. Neste contexto, começaram a ser desenvolvidos esforços para criar novos instrumentos de proteção do património urbano e da paisagem urbana em geral, que colmatassem as falhas e as limitações dos instrumentos anteriores e que proporcionassem proteção face às novas ameaças. De entre os principais aspetos a ter em conta nestes instrumentos destacam-se:

- Eleger uma abordagem holística <sup>23</sup> à paisagem urbana, que não se concentre somente nos edifícios, mas que integre os espaços públicos e as dimensões física, social, económica e cultural do ambiente urbano;
- Adotar uma abordagem que se direcione à qualificação do ambiente urbano como um todo, não se restringindo a perímetros delimitados, mas fazendo a transição e valorizando todas as áreas urbanas - excecionais, comuns e degradadas;
- Avaliar o impacto cultural e social dos processos de desenvolvimento físico, económico, social e cultural;
- Compatibilizar o planeamento estratégico e a tendência para a desregulamentação com as necessidades da preservação e conservação do património;
- Proteger a autenticidade e a integridade do património.

É interessante notar que desde as décadas de 1960 e 1970 não se assistia ao desenvolvimento de uma atividade tão intensa em prol da defesa do património urbano. Com efeito, muitas das vitórias e conquistas dessas décadas voltam a estar hoje em causa, tornando necessário defender princípios que eram já dados como adquiridos. No âmbito da importância alcançada pelo turismo cultural, é inegável que existiram avanços relativamente à garantia da sua sustentabilidade. Porém, o desenvolvimento turístico ainda é visto como o principal objetivo, e a conservação do património um meio para o alcançar, e não o inverso. A própria política cultural, que devia ter por base o desenvolvimento cultural e a preservação do património cultural, foi distorcida em prol da competitividade e do emprego. No âmbito das restantes políticas, a preservação do património também só é apoiada na medida em que contribua para o crescimento e o emprego. Adicionalmente, nada foi feito para garantir a preservação da diversidade cultural, o que para além de empobrecer a riqueza cultural da Europa - um dos seus principais recursos -, é por si só uma limitação do direito à cultura e ao acesso à cultura. Deste modo, a integração da cultura como um dos objetivos específicos do desenvolvimento, um dos grandes temas de debate da década de noventa, não foi ainda alcançada pelas políticas europeias, nem sequer foi compatibilizada a sua utilização instrumental com os objetivos de a preservar e desenvolver.

---

<sup>23</sup> Peter Roberts “The evolution, definition and purpose of urban regeneration”. [Secção do Livro] // Urban Regeneration A Handbook / autor do livro (eds.) P. Roberts and H. Sykes. - London: Sage Publications, 2000.

### 2.4.8 - Gestão do património cultural público - parcerias público-privadas

Um último aspeto a referir no âmbito da abordagem ética ao património relaciona-se com os processos em curso de transferência de propriedade ou de gestão do património cultural público - tanto dentro do sector público, para níveis mais baixos de governo, como para o sector privado. Estes processos, que têm na maioria das vezes como objetivo reduzir a despesa pública com a manutenção e a conservação, têm vindo a aumentar, o que pode ter consequências negativas para a proteção do património e para o acesso dos cidadãos à cultura. No que respeita à transferência de propriedade ou de gestão dentro do sector público, esta não pode ser empreendida sem que sejam simultaneamente dados os meios materiais e humanos necessários para dar resposta às novas responsabilidades. A transferência de propriedade e de responsabilidades não exime os níveis superiores de governo do seu papel como garante da proteção do património e do direito dos cidadãos à cultura. Esta é uma responsabilidade inalienável. O “presente envenenado” em que frequentemente se traduz a transferência de propriedade e de responsabilidades entre órgãos de governo, atenta assim contra uma das obrigações fundamentais do Estado e contra o direito dos cidadãos. No que respeita às transferências para o sector privado, as privatizações da propriedade são vistas como bastante menos desejáveis do que a transferência da gestão. O facto de muitas vezes não serem garantidas de forma segura a capacidade e a responsabilização pela proteção e manutenção de todos os elementos com valor patrimonial, segundo os processos e técnicas adequadas, põe em risco a autenticidade e a integridade do património. Por outro lado, a necessidade de o sector privado rentabilizar o investimento leva muitas vezes a que sejam conferidos usos ao património incompatíveis com a sua estrutura e o seu carácter, o que leva a transformações irreversíveis e danosas desse mesmo património. Por fim, a utilização privada do património arquitetónico, que na maioria das vezes se traduz em hotéis de luxo e condomínios privados, põe em causa o acesso de todos os cidadãos à cultura, transformado o património arquitetónico mais valioso das populações em artigos de luxos, aos quais o cidadão comum não tem acesso. Também no que respeita às transferências de propriedade e de gestão para o sector privado se sublinha que, em nenhum caso estes processos absolvem o Estado da sua responsabilidade na proteção do património cultural e do direito à cultura. Ainda relativamente aos aspetos económicos, e no contexto da necessidade de reduzir a despesa pública e de captar recursos extras para os processos de desenvolvimento, as parcerias público-privado foram ganhando cada vez maior destaque. No que diz respeito aos conceitos, a importância deste instrumento foi reconhecida, cumulativamente à necessidade de garantir a transparência, o interesse público, a boa aplicação dos fundos públicos, a qualidade dos serviços em causa e a competência das partes responsáveis por prestar estes serviços. Para atingir estes objetivos sublinhou-se a importância de: criar um enquadramento legal claro e eficaz, que permita simultaneamente dar resposta à diversidade de circunstâncias e de contextos em causa e enquadrar todas as situações, evitando as abordagens caso a caso; e preparar os processos relativos às PPP de forma cautelosa. É ainda defendida a necessidade de os parceiros públicos manterem a liderança. O sector público deve também poder destinar claramente quais são as áreas e as situações nas quais as PPP podem ser vantajosas e quais aquelas que ganham em ser abordadas pelas vias tradicionais. No que diz respeito às políticas europeias, o recurso às parcerias tem vindo a ser cada vez mais encorajado. Têm também sido desenvolvidos



esforços para regulamentar a captação de investimento privado, em particular por meio de capitais de investimento e PPP, com vista a assegurar a transparência e a boa utilização dos recursos públicos. As PPP passam a ser vistas como um meio de conferir maior eficiência à ação pública, de atrair mais investimento e, inclusivamente, de estabilização do mercado. No que diz respeito especificamente aos processos de reabilitação urbana, os Fundos Estruturais passaram a poder financiar despesas relacionadas com fundos de investimento em PPP e outros projetos incluídos num plano integrado de desenvolvimento urbano.

## 2.4.9 - Financiamentos

Para facilitar o recurso a estes instrumentos, foi lançada uma nova iniciativa, o JESSICA<sup>24</sup>, para permitir às autoridades gestoras dos Estados-membros utilizar parte das suas dotações dos Fundos Estruturais para investir em Fundos de Desenvolvimento Urbano. Pretende-se com estes instrumentos possibilitar a reciclagem dos recursos das autoridades gestoras, contribuindo para promover e acelerar o investimento em áreas urbanas. Deste modo o JESSICA visa funcionar como um catalisador de recursos adicionais, de uma forma mais geral, para projetos de reabilitação e desenvolvimento urbano. Entrando agora na dimensão social, houve nos últimos anos uma evolução no pensamento sobre a coesão social. O fenómeno da exclusão aumentou consideravelmente e existem fatores adicionais que promovem uma crescente desagregação da sociedade em geral, podendo levar a situações de rutura. Neste contexto, defendeu-se um reforço das políticas de combate à exclusão social, a criação de políticas dirigidas aos grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade, e a promoção de políticas mais amplas, destinadas a combater os fatores globais de desagregação e rutura social.

## 2.5 - Última década: a emergência de uma nova cultura

### 2.5.1 - Contexto urbano

Já na última década, na sequência do furor da “bolha informática” no início do século XXI, face ao contexto de incerteza, os investimentos começaram a orientar-se para o setor imobiliário. A adoção de uma política de taxas de juro muito baixas e de redução das despesas financeiras, induziu os intermediários financeiros e imobiliários a incitar uma clientela cada vez maior a investir em imóveis, e que cada vez mais se estendia às classes sociais mais desfavorecidas tendo inclusive, esta política de financiamento, sido usada por diferentes governos e políticos para financiar casas aos mais pobres, sem o rendimento mínimo para acautelar o cumprimento das prestações.

---

<sup>24</sup> *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.*

## 2.5.2 - Evolução dos conceitos

A reabilitação urbana, ao promover a inclusão de áreas e populações urbanas desfavorecidas, continuou a ser considerada como um dos instrumentos fundamentais da política de coesão social. Porém o agudizar dos problemas sociais e a defesa de uma política de coesão social mais ampla e mais forte parece não ter um reflexo direto nas políticas europeias. A política de coesão comunitária foi posta em questão, e os esforços concentram-se na promoção do crescimento económico e do emprego. Este facto pode ser interpretado de duas formas: ou assistiu-se ao ressurgir de tendências ideológicas que se consideravam afastadas desde a década de 1980, como a ideia que a promoção do crescimento económico e do emprego faria progressivamente desaparecer os fenómenos sociais negativos; ou houve uma rutura do compromisso de solidariedade entre os Estados-membros da UE, que está na sua base desde o Tratado de Roma, sendo que o futuro da política de coesão europeia, o pilar histórico do “modelo social europeu”, continua em aberto.

No que diz respeito à habitação, a situação em todo o território da Europa agravou-se na última década, com o aumento dos sem-abrigo e do número de pessoas a habitar em condições precárias. Este agravamento tem na sua origem fatores como o aumento do desemprego e da exclusão social, os fortes movimentos migratórios, a diminuição da disponibilidade de alojamento privado a custos acessíveis, a dificuldade de acessibilidade de certos grupos sociais à habitação<sup>25</sup>, a retirada do Estado da promoção de habitação social, e a privatização do parque habitacional público. Esta situação veio acrescentar a degradação física dos alojamentos à forte concentração de problemas que muitas áreas urbanas já enfrentavam, o que provocou a importância da promoção da reabilitação do parque habitacional existente.

No entanto, ao contrário do que foi feito entre as décadas de 1950 e 1970, defende-se que a disponibilização de habitação não deve ser feita mediante a criação de “áreas de habitação social”. Os problemas gerados pelas políticas de habitação dessas décadas ainda fazem sentir os seus efeitos na atualidade, sendo um dos desafios mais prementes que se colocam às áreas urbanas. Neste contexto, a disponibilização de habitação para os grupos mais desfavorecidos da sociedade deve ser distribuída equilibradamente por todo o tecido urbano, essencialmente mediante: a reabilitação de edifícios e alojamentos existentes por parte do sector público, destinados ao alojamento de pessoas carenciadas; o incentivo à reabilitação de edifícios e alojamentos existentes, por parte do sector privado, destinados a serem colocados no mercado a custos acessíveis; o incentivo à reserva de quotas para alojamentos a custos acessíveis nos empreendimentos privados de habitação corrente (seja reabilitação ou construção nova). Devem também ser criados mecanismos financeiros para possibilitar que os proprietários com menos recursos reabilitem os seus alojamentos, e para garantir o acesso de todos os cidadãos, nacionais ou migrantes, ao mercado de habitação.<sup>26</sup>

Dada a complexidade e a inter-relação das causas subjacentes a estes fenómenos, defende-se atualmente que estes têm de ser combatidos em várias frentes, das quais se destacam: a promoção da coesão social, da segurança - incluindo o sentimento de segurança, da diversidade cultural, do respeito e do diálogo intercultural, da cidadania e da boa

---

<sup>25</sup> Tanto à habitação social com ao crédito para compra de habitação.

<sup>26</sup> Constituição da República Portuguesa, artigos 65º e 66º (interpretação livre)

governança. A abordagem ao aumento dos conflitos, tensões sociais e culturais e criminalidade nas áreas urbanas deve assim combinar medidas preventivas, repressivas e orientadas para a solidariedade. No que respeita à segurança urbana, a reabilitação das áreas degradadas e em declínio é vista como um dos principais instrumentos para a sua promoção, já que:

- Atua ao nível dos sectores da sociedade mais desfavorecidos e carenciados, e em especial daqueles que sentem não ter nada a perder;
- Melhora o ambiente urbano (em especial no que respeita à iluminação, qualificação dos espaços públicos, reparação de elementos vandalizados e melhoria da imagem urbana) o que contribui para a segurança nos espaços
- Promove o emprego e a criação de atividades económicas;
- Contribui para a diversificação das funções urbanas, o que possibilita a presença de pessoas na área durante todos os períodos do dia, aproxima as escolas, os equipamentos e o emprego das áreas residenciais, promove a coabitação social das áreas urbanas e combate a segregação;
- Contribui para a conservação do património urbano e para a preservação da diversidade cultural, elementos fundamentais para a identidade, o sentimento de pertença e o orgulho cívico;
- Promove a inclusão social, o diálogo intercultural e a cidadania.

No que diz respeito a esta complexidade, o alargamento do conceito de património, derivado da sua reorientação dos bens para os sujeitos e da integração do património imaterial, trouxe profundas implicações para a conservação do património, que só se começaram a fazer sentir plenamente nos últimos anos. O reconhecimento que o valor do património não depende de características intrínsecas das suas manifestações materiais ou imateriais, mas de valores e significados atribuídos e essas mesmas manifestações, implicou que o objetivo central da conservação passasse a ser a preservação dos valores e significados atribuídos ao património.

A partilha das responsabilidades relativas a “o que conservar”, “porque conservar” e “como conservar” colocou novos desafios, face aos quais se tornou necessário criar novos instrumentos e metodologias de intervenção. Deste modo, a integração de múltiplos atores e das perspetivas de diversas disciplinas, bem como a necessidade de promover processos participados, fizeram também a sua entrada na área da conservação, tradicionalmente bastante fechada e especializada. Houve ainda outras questões que derivaram do reconhecimento que o património é uma construção social e não uma coleção de objetos, como seja a importância da interpretação e da apresentação do património. Um último aspeto relativo às implicações do alargamento do conceito de património para a conservação relaciona-se com a necessidade de integrar as abordagens dirigidas ao património material e ao imaterial. O facto de o património imaterial ter um carácter “vivo”, evolutivo e, logo, mutável, colocou novos desafios à preservação e à conservação. Por um lado, o conceito de autenticidade não pode ser aplicado da mesma forma aos dois tipos de património. Por outro lado, o facto de o património imaterial, para permanecer vivo e “autêntico”, necessitar de ser continuamente recriado, implica que a sua preservação dependa da preservação das circunstâncias que permitem às comunidades - os seus protagonistas - recriar continuamente a sua expressão cultural.

Como já foi referido, e sobre o alargamento de todos estes conceitos, bem como pelas temáticas em discussão, uma das vias apontadas para dar resposta, em particular nas áreas urbanas foi a promoção da cidadania, em especial, da participação dos cidadãos na vida pública. O envolvimento dos cidadãos nas decisões que os afetam promove a identidade e o sentimento de pertença a uma comunidade, elementos importantes na prevenção do vandalismo e da criminalidade. Promove também a autoconsciência por parte dos cidadãos que têm o poder de intervir, o que contribui a aumentar o interesse na comunidade e a vigilância. No entanto, existiram outras razões, para além da segurança urbana, que estiveram na origem da importância dada à promoção da cidadania e da participação na vida pública. O “empowerment” que a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão lhes confere gera competências fundamentais para outras áreas do desenvolvimento humano. O fortalecimento da autoconfiança e da autoestima são essenciais para a capacidade de iniciativa. Esta capacidade é especialmente importante numa altura em que cada vez mais a atuação do sector público se centra no incentivo e na mobilização da iniciativa privada, quer do sector privado, quer dos indivíduos, pelo que garantir que estes possuem as capacidades necessárias para desempenhar o seu papel tornou-se essencial. Por outro lado, o sentimento de pertença e o fortalecimento da autoconfiança e da autoestima são também elementos fundamentais para promover a inclusão social. O direito dos cidadãos a ter uma palavra a dizer sobre as decisões que afetam o seu modo de vida e, em especial, sobre as decisões que pressupõem compromissos de longo prazo, difíceis de reverter, foi outro dos fatores que esteve subjacente ao reforço da participação. Por fim, numa altura em que cada vez mais se difunde um sentimento de desconfiança e desinteresse em relação às instituições da democracia representativa e aos representantes eleitos, a promoção da cidadania e da participação direta tornaram-se cruciais como meio de fortalecer a legitimidade da ação pública e o sistema democrático. A participação dos cidadãos, cuja importância foi inicialmente identificada no âmbito das intervenções de reabilitação de áreas habitacionais com valor histórico, alargou o seu âmbito de aplicação a todos os aspetos da vida pública, tendo sido consideravelmente aprofundada nas três últimas décadas.

Em primeiro lugar, para além de um meio tornou-se um objetivo; em segundo lugar, passou de uma abordagem de carácter informal e consultivo para uma abordagem na qual o seu papel deliberativo assume cada vez maior importância. Os mecanismos para promover a participação também se diversificaram, conjugando-se atualmente mecanismos informais com um leque cada vez maior de mecanismos formais, de modo a possibilitar que a participação dos cidadãos na vida pública se estenda desde a tomada de decisão a todas as outras fases dos processos<sup>27</sup>. A crescente falta de confiança dos cidadãos relativamente à democracia representativa e aos representantes eleitos não promoveu somente a alienação face à vida pública. Teve um outro efeito de sentido inverso. Nos últimos anos assistiu-se a um fortalecimento da ação sociedade civil organizada, que se traduziu num grande aumento do número e da influência das ONG. As possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação e pelos meios de comunicação social fortaleceram este processo. As principais pressões opostas ao afastamento das políticas relativamente aos conceitos, em especial no que respeita ao desenvolvimento sustentável, à exclusão social e à diversidade cultural, vieram da sociedade civil.

---

<sup>27</sup> Análise, implementação, gestão, monitorização, avaliação, etc.

### 2.5.3 - Sustentabilidade urbana e a necessidade de uma abordagem integrada da reabilitação urbana

Nos últimos dez anos, no âmbito do debate sobre as políticas urbanas, que se intensificou visivelmente a nível europeu, o conceito de sustentabilidade ganha mais importância, demarcando-se definitivamente da sua dimensão ecológica inicial mas ainda demasiado associado as questões energéticas.

A Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (Maio de 2007) é, a este propósito, também um dos testemunhos significativos da vontade dos Estados-Membros de acordar estratégias e princípios comuns para a política de desenvolvimento urbano. Essa reflexão diz respeito a algumas questões importantes a resolver nas cidades mediante políticas de reabilitação urbana destinadas a lograr, através de uma abordagem integrada, um grau de sustentabilidade urbana adequado às várias exigências:

- Eficiência energética do parque imobiliário europeu, cuja vetustez está também na origem de emissões nocivas, com graves prejuízos para a qualidade de vida nas cidades, criando emprego e estimulando a inovação e o desenvolvimento tecnológico;
- Coesão social reforçada mediante um programa integrado de reabilitação dos bairros degradados para realizar a integração social, a luta contra a exclusão, a formação, etc.;
- Sustentabilidade ambiental através da reabilitação urbana dos bairros degradados, a adequação do parque imobiliário existente aos objetivos de eficiência energética, de habitabilidade e de acessibilidade, no sentido de evitar a apropriação de mais espaços verdes.

A cidade é hoje considerada um sistema que desperdiça energia, sendo igualmente o principal fator responsável pelas alterações climáticas. Por esse motivo, uma ação coordenada à escala europeia visa desenvolver de modo mais firme políticas de reabilitação urbana como meio importante de luta contra as emissões nocivas de CO<sub>2</sub> e as alterações climáticas. (Comité Económico e Social Europeu, 2010). Ora, é neste quadro que muitos autores advogam que as cidades não são, por natureza, sustentáveis, designadamente em termos ambientais, questionando sobre a eventual contradição que existe na noção de sustentabilidade urbana.

Nestas matérias, como defende Girardet (2007), reduzir significativamente a pegada ecológica urbana e simultaneamente tornar as cidades mais amigáveis, implica modificar o metabolismo urbano, atuando ao nível das infraestruturas, nomeadamente das questões da água e dos esgotos, dos resíduos sólidos e da energia. A integração das infraestruturas, objetivo importante também ao nível da reabilitação urbana, deve ainda incluir o acesso a sistemas de transportes, cuja integração sustentável abrange o reforço das ligações preexistentes, para além do desenvolvimento de cadeias de transportes intermodais, de sistemas avançados de gestão do tráfico e da melhoria das ciclovias e das vias pedonais. Um sistema integrado dos transportes está na base de uma política urbanística que vise evitar a dispersão, reduzindo os custos energéticos e sociais das deslocações diárias e das transações comerciais.

Por outro lado, em matéria de insustentabilidade ambiental das cidades (fenómeno arquitetónico e social em constante desenvolvimento), é urgente corrigir e procurar, acima de tudo, recuperar e reabilitar, tanto os valores humanos como cívicos que têm vindo a ser

gradualmente postos em causa, como o convívio e um certo sentido de cidade coesa, protetora e atraente.

Atualmente, a sustentabilidade urbana deve assim incluir a procura de melhores caminhos para as cidades que sejam ambiental, económica, física e socialmente mais sustentáveis, com o objetivo de as reinventar e reabilitar para que se tornem mais satisfatórias em termos funcionais e culturais; pois não basta que a cidade se sustente é necessário que a cidade nos motive e que nós próprios vitalizemos a cidade, do seu centro aos seus bairros.

De entre os fatores referidos destaca-se ainda a questão da habitação e do espaço público, enquanto ambiente urbano. É importante considerarmos que a cidade apoia a habitação e a habitação apoia a cidade, e que neste mutuo apoio se deve procurar a forma mais adequada de sustentabilidade, pois a cidade sem habitação que nos acolhe e nos motive, não é verdadeira cidade, e habitação sem cidade cívica, convival, coletiva e estimada, não é habitação (Girardet, 2007).

É neste contexto, que as políticas acima referidas devem ser coordenadas com estratégias de intervenções à escala urbana e devem destinar-se preferencialmente à revitalização de bairros degradados designadamente em termos arquitetónicos, urbanísticos, sociais e ambientais (Comité Economico e Social Europeu, 2010).

Para que se dê uma "nova cultura" - promotora de um modelo integrado de reabilitação urbana e centrada nas alterações demográficas, na coesão social, na revisão da base económica urbana, na revalorização do património natural, nos processos de desmaterialização, na eficiência energética das cidades e na biodiversidade, é urgente uma cooperação estreita entre todos os interlocutores e entre os vários níveis de governo (Comissão, governos nacionais, regiões e órgãos de poder local e sociedade civil, redes de representação dos cidadãos e dos sectores).

A abordagem integrada deve ainda combinar a proteção do ambiente, às diferentes escalas urbanas, e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos deve constituir um dos objetivos operacionais importantes das políticas urbanas.

Para a implementação de uma nova cultura, o conteúdo do documento UE 2020 impõe a necessidade de as políticas de reabilitação terem em conta determinados conceitos inovadores:

- A melhoria dos recursos humanos, particularmente no tocante às exigências da população idosa, à erradicação da pobreza, particularmente a pobreza infantil, e ao aumento da solidariedade entre gerações;
  - Crescimento assente no conhecimento;
  - Desenvolvimento de uma sociedade participativa e criativa;
  - Desenvolvimento de uma economia competitiva e interligada, que tenha em conta as dimensões social e ambiental.

Estes objetivos apontam hoje para um conceito de reabilitação urbana caracterizado por uma forte correlação entre a qualidade dos espaços e a qualidade do acolhimento, ou seja, uma reabilitação aberta a todos os cidadãos.

Em conformidade com os princípios enunciados atrás referidos, a reabilitação tem de se confrontar com um sistema de transformações importantes na forma e na natureza da cidade<sup>28</sup>, tais como:

- A difusão da expansão urbana ("*urban sprawl*"), com o consequente elevado consumo dos solos e as respetivas "deseconomias" de escala;
- O declínio da articulação funcional da cidade, com a crise dos centros históricos, das periferias degradadas e das zonas de produção;
- A prevalência de respostas à crise substancialmente conservadoras, ou seja, pouco imaginativas e criativas;
- O aumento do tempo gasto nas deslocações pendulares diárias, com repercussões negativas para a qualidade de vida;
- Os espaços urbanos, incluindo os tradicionais, tendem, hoje em dia, a configurar-se como espaços fechados e especializados (o bairro exclusivamente residencial, os parques temáticos dedicados ao entretenimento, o ensino circunscrito às escolas e às universidades, a cultura nos museus e nos teatros, etc.). O espaço fechado promove a supremacia do privado (quer como estilo de vida, quer como conceção e prática do direito), em detrimento das necessidades comunitárias.
- (...)

No que diz respeito à lógica do espaço fechado deve contrapor-se a do espaço infinito, representado pelas relações imateriais, ao nível das quais a noção de tempo tende a substituir a de distância física. A reabilitação dos espaços urbanos deve, assim, conjugar a tradicional reconversão dos espaços físicos com a desmaterialização, que encontra nas infraestruturas tecnológicas das telecomunicações a sua expressão máxima.

O processo de reabilitação será, portanto, o resultado da sinergia e da integração de três dimensões da cidade:

- A cidade "ágora": centrada no homem, com uma harmonia total entre as zonas de habitação e o espaço urbano, a coesão social e o desenvolvimento económico,
- A cidade "glocal" (global/local): fruto de um maior equilíbrio entre os processos de globalização e a capacidade de valorizar os recursos locais e as várias especificidades e atitudes,
- A cidade resiliente: apta a resolver os problemas nela gerados, sem os relegar para outras cidades nem para as gerações futuras.

Uma "novo renascimento urbano",<sup>29</sup> como designado por alguns autores, deve assim ser caracterizado por:

- Aumento da coesão social;

---

<sup>28</sup> Uma abordagem brilhante dos principais problemas da transformação urbana encontra-se em: Massimo Cacciari, *La città*. Villa Verucchio (RN): Pazzini Stampatore Editore, 2004.

<sup>29</sup> Richard Rogers, *Toward an Urban Renaissance*. Londres: Urban Task Force, 2005.

- Renovação cultural;
- Revisão da base económica urbana, a fim de fazer frente à atual recessão profunda;
- Revalorização do património natural, graças aos processos de desmaterialização e ao aumento da biodiversidade.

Esta nova cultura alarga assim o significado do planeamento e o papel dos municípios, interpretando o importante papel dos órgãos de poder local e regional na superação da crise como um aspeto estrutural, com implicações não só em termos da crise económica mas também da revalorização de todos os recursos das comunidades.

Deste modo ganham forma modelos integrados de reabilitação urbana, cujo sistema holístico de intervenções em matéria de recursos humanos, naturais e físicos devem ter como referência fundamental uma definição renovada de riqueza, baseada não só na acumulação, mas, sobretudo, na economia de recursos e no aumento do nível de bem-estar dos cidadãos<sup>30</sup>. Este modelo implica um exercício de liderança dos poderes locais que facilite a participação ativa dos cidadãos e da economia do próprio território para acelerar o desenvolvimento dos mercados e das tecnologias.

Para o desenvolvimento de comunidades, é necessário que todos os atores interessados - organizações técnico-profissionais (de urbanistas, arquitetos, engenheiros, etc.), associações de empresas e serviços de alojamento - participem na planificação urbana. Uma nova cultura exige o desenvolvimento de novos saberes e ao princípio da criatividade com a promoção de novas formas de investigação que fomentem formas de planificação criativa das cidades.<sup>31</sup>

Até onde poderá ir esta tendência e o poder que poderá alcançar é algo a seguir no futuro. No entanto, muitas das políticas devem ser repensadas para:

- Promover práticas de "boa governação" das cidades, incluindo as zonas suburbanas e rurais, a fim de aumentar o bem-estar não só económico mas também psicológico, espiritual e social;
- Criar novos postos de trabalho, em particular para aqueles que são profundamente atingidos pela atual crise.

A reconversão urbana associada aos atuais processos de transformação deverá caracterizar-se cada vez menos por intervenções separadas, definidas e delimitadas, e orientar-se cada vez mais para "operações cirúrgicas", estratégicas, que potenciem o desenvolvimento de contextos polivalentes, caracterizados pela qualidade e pela variedade

---

<sup>30</sup> Isto permitiria a aplicação plena, a nível local, das recomendações da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *O PIB e mais além. Medir o progresso num mundo em mudança* (COM(2009) 433 final).

Disponível em: <http://www.beyond-gdp.eu/>

As recomendações baseiam-se no relatório elaborado por Stiglitz, Fitoussi e Sen, promovido pela UE por solicitação do governo francês.

Disponível em: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

<sup>31</sup> Jan Jacob Trip, *Creative city development in the Lisbon strategy*, TU Delft, 2009. Xavier Vives, Lluís Torrens, *The strategies of european metropolitan areas in the context of the European Union enlargement*, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, 2005.



dos espaços e da interação dos diferentes elementos: elasticidade, "deformabilidade" e capacidade de acolhimento, intensamente integradas numa positiva continuidade urbana.

A questão da reabilitação urbana é complexa, mas, para ser eficaz, tem de ser integrada numa estratégia. A questão mais urgente diz respeito, provavelmente, à estreita correlação entre a reabilitação da cidade e o problema da crise económica. Os processos de reabilitação urbana devem ser abordados em consonância com os princípios da economia e entendidos como uma oportunidade.

#### 2.5.4 - Sustentabilidade das comunidades- um caso de sucesso

O conceito de comunidade sustentável é ainda pouco claro e assenta na mistura de dois conceitos distintos de desenvolvimento sustentável e de comunidade. Pelo que já foi referido uma comunidade sustentável sugere que há uma forma de desenvolvimento económico, social e ambiental de forma otimizada e equilibrada. Para muitos autores a questão das comunidades sustentáveis surge pela reação à incapacidade de gerir a expansão urbana, e é muitas vezes acompanhada por uma série de problemas sociais e ambientais. A construção de comunidades sustentáveis é especificamente mencionado no documento de primeira estratégia de desenvolvimento sustentável em 1998 (DETR, 1998).

“ Construir comunidades sustentáveis implica considerar como incentivar o emprego, a qualidade da habitação, o acesso a serviços, o uso otimizado dos recursos naturais, a proteção do ambiente, a promoção da coesão social, e contribuir para a política local, regional, habitação e construção e regeneração das cidades e áreas regionais” (DETR, 1998). Em 2003 o governo do Reino Unido avançou com a publicação “ Plano para Comunidades Sustentáveis- construção do nosso futuro”. Na sequência dessa publicação o governo adotou uma abordagem holística para a criação e manutenção de comunidades sustentáveis. Em 2006, o mesmo governo, através do programa “ comunidade forte e próspera” associa definitivamente as comunidades sustentáveis à agenda da coesão social. Neste contexto, é enfatizado o dever das autoridades locais para a programação estratégica das comunidades sustentáveis. A programação estratégica de ações, desenvolvida pelas autoridades locais, o e que melhor conhecem o território e os problemas das populações, tinha como objetivo desenvolver a sustentabilidade das comunidades locais para a promoção da sustentabilidade da sua área, designadamente melhorar o desenvolvimento económico, o bem-estar social e ambiental. Estes programas implicavam ainda a realização de relatórios sobre os gastos locais. Desta forma, às comunidades era garantida informação sobre o financiamento público gasto na sua área. Esta medida tinha como objetivo fortalecer a democracia local, fomentar a transparência e promover o sentido de pertença e responsabilidade da comunidade. A retórica das comunidades sustentáveis passou a ser comumente usada pelos decisores políticos como ferramenta para abordar a exclusão social e promover a coesão social.

De acordo com o relatório de 2004 do governo do Reino Unido, as comunidades sustentáveis são “ lugares onde as pessoas querem viver e trabalhar, agora e no futuro. O relatório desenvolve-se, identificando oito pontos que contribuem para uma comunidade sustentável:

- Ativo, inclusivo e seguro - justo, tolerante e coeso, com uma forte cultura local e outras atividades comunitárias compartilhadas;

- Boa gestão - com participação efetiva e inclusiva;
- Ambientalmente sensível - oferecendo lugares para as pessoas viverem com atenção ao meio ambiente, à representação e à liderança;
- Desenho urbano e construção - com qualidade do espaço público e do construído;
- Bem ligado (conectado) com bons serviços de transporte e de comunicação que ligam as pessoas aos empregos, escolas, saúde e outros serviços;
- Prospero - com uma economia local próspera e diversificada;
- Bem servido - com serviço público, privado e serviço comunitário voluntário, que devem ser adequados às necessidades das pessoas e acessível a todos;
- Justo para todos - incluindo de outras comunidades - agora e no futuro.

Resultou, ainda, deste plano de ação de desenvolvimento sustentável promovido pelo governo do Reino Unido, através das suas políticas de comunidades sustentáveis, cinco fatores chave:

- Serviços de qualidade: foco na melhoria continua e na entrega de resultados visíveis na prestação de serviços e para a perceção publica;
- Ambiente físico qualificado: limpo, seguro e ambientalmente sustentável;
- Base económica forte: infraestrutura, emprego e oportunidades para todos, e clima favorável para investimento e empresas;
- Liderança forte: revigorar a democracia local e as parcerias
- Valores compartilhados: coesão e respeito entre as comunidades.

### 2.5.5 - Complexidade, visão, rumo

As cidades estão, pois, na ordem do dia, ocupando as questões urbanas uma posição cada vez mais central nas agendas políticas tanto internacionais como nacionais.<sup>32</sup>

Nestas matérias há que salientar que a sustentabilidade urbana de uma cidade viva não é apenas ambiental e económica, é igualmente social e cultural, pois também se joga no aprofundar dos aspetos ligados à humanização do habitar, na substituição de espaços degradados por partes de cidade revitalizadas, no privilegiar funcional do peão, numa evidenciada integração paisagística e numa afirmada qualidade de bom desenho de arquitetura urbana.

Para as comunidades, há que sublinhar que estes objetivos são fundamentais e constituem, muitas vezes, oportunidades para se anularem espaços residuais e marginais, para se rentabilizarem as infraestruturas já instaladas, para se avançar na anulação de zonas sociais e por vezes ambientalmente problemáticas e para se favorecerem intervenções urbanas com dimensão reduzida - expressivamente humanizadas e potencialmente conviviais, afinal aspetos todos eles associados à ideia lançada, na área económica, por Ernest Friedrich Shumacher, com a frase conhecida “*Small is Beautiful*”.

---

<sup>32</sup> “Intervir na cidade: complexidade, visão, rumo”, de João Ferrão, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

A sustentabilidade na área ambiental tem sido, deste modo, aprofundada em termos de aspetos a desenvolver, enquanto a sustentabilidade económica da cidade e das suas diversas partes tem ainda muito a aprofundar, situação que se repete com a sustentabilidade social e funcional urbana. E não seria possível deixar de sublinhar a importância de uma verdadeira sustentabilidade cultural numa cidade viva e humanizada, até porque o património cultural é já hoje e será, cada vez mais, um dos principais recursos da Europa.

O conceito de sustentabilidade não deverá ser considerado parcial, quando se fala da verdadeira natureza da sustentabilidade urbana e humana que tem que ser ampla e culturalmente baseada.

Neste contexto, dos aspetos da sustentabilidade começa a ser urgente definir prioridades, objetivos e opções fundamentais num desenvolvimento de uma estratégia de reabilitação urbana que favoreça uma abordagem integrada e direcionada, sendo fundamental ter em conta que cada lugar é um lugar e que a sua respetiva e adequada capacidade de caracterização específica é um elemento muito importante da sua sustentabilidade económica, ambiental, social e cultural.

### 2.5.6 - Da reabilitação à regeneração - Enquadramento legal

A reabilitação urbana apresenta-se hoje como um domínio complexo na medida em que suscita questões que encontram resposta no âmbito de outras e distintas políticas públicas com as quais deve manter especiais pontos de contacto<sup>33</sup>, desde a política urbanística<sup>34</sup>, passando pela política de proteção e salvaguarda do património cultural, pelas políticas de cariz social ou de coesão económica- social e terminando as políticas de transporte e mobilidade, apenas para nomear as mais importantes.

Mas é, talvez, a relação da reabilitação urbana com as políticas urbanísticas a que assume atualmente maior relevo uma vez que são estas que estão em consonância com uma nova lógica de ocupação do território: em vez de um urbanismo de expansão, um urbanismo de contenção dos perímetros em que a utilização (após reabilitação) do edificado existente, precedida da requalificação dos espaços públicos que os servem assume preponderância- um urbanismo de reabilitação urbana.

Efetivamente, o novo tipo de ocupação urbanística para que aponta a ocupação do território atual pode bem ser alcançada por intermédio reabilitação urbana, aqui no sentido de requalificação mas também de regeneração de áreas inseridas no interior das cidades, dotando-as das necessárias infraestruturas e outras condições que permitam uma ocupação

---

<sup>33</sup> A reabilitação urbana é, ela própria, assumida no Decreto- Lei nº 307/09 Alt., como uma política pública. Esta é a consequência, ainda que se considere ser um dever dos proprietários assegurar a reabilitação urbana dos seus edifícios, de se determinar que a adoção das medidas necessárias à reabilitação das áreas que delas carecem é uma incumbência de entidades públicas-artigo 5º do RJRU.

<sup>34</sup> De acordo com o artigo 3º do RJRU, são objetivos da reabilitação urbana, assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontrem degradados ou funcionalmente inadequados, mas também, reabilitar tecidos urbanos degradados ou em degradação, modernizar as infraestruturas urbanas e recuperar espaços urbanos funcionalmente obsoleto e, promovendo o seu potencial para atrair funções urbanas inovadoras e competitivas. Trata-se, como se pode facilmente compreender, de objetivos estritamente urbanísticos (de intervenção urbanística no edificado e no espaço público)

sustentável, a melhoria do respetivo ambiente urbano em geral e ainda, de atratividade, centralidade e multifuncionalidade das mesmas.<sup>35</sup>

A regeneração urbana ultrapassa assim o conceito de reabilitação urbana (referindo-se este ao conjunto de intervenções físicas de reabilitação do património urbanístico e imobiliário)<sup>36</sup>, e assume-se como um processo de “reapropriação” da cidade que gera novas dinâmicas socioeconómicas.

A regeneração urbana, visando a recuperação ambiental e paisagística e a revitalização económica e social, representa um dos principais desafios que hoje se colocam ao planeamento, à programação das cidades, particularmente no momento a profundidade da crise económica induz a mudança de paradigmas.

## 2.5.7 - Regenerar

*“ (...) tornar a gerar; dar vida (moralmente) a; reorganizar; restaurar; corrigir (moralmente), reformar (...) melhorar, aperfeiçoar; reconstituir-se; formar-se de novo; corrigir-se”<sup>37</sup>*

A Lei nº 31/2014, de 30 de Maio que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo esclarece definitivamente as diferenças entre reabilitação<sup>38</sup> e regeneração<sup>39</sup>.

Esta distinção espera-se que seja capaz de promover uma cultura de uma abordagem integrada que promova uma sustentabilidade do sistema urbano que ultrapassa as ações físicas.

Em suma, a Regeneração Urbana descolou definitivamente na noção da reabilitação do tecido físico. A Regeneração Urbana contempla, atualmente, a adoção simultânea entre o tecido físico, estrutura social, base económica e condições ambientais, garantindo-se assim uma abordagem holística mas dedicada, que atenta não só em cada um dos pormenores específicos que constituem o problema, mas também nas relações entre os mesmos.

---

<sup>35</sup> De acordo com a alínea j) do artigo 2º, a reabilitação urbana é a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios.

<sup>36</sup> Conforme artigo 12º do RJRU

<sup>37</sup> Infopédia, Porto Editora 2003-2013

<sup>38</sup> De acordo com a alínea 1 do artigo 61º da Lei 31/2014 de 30 de Maio, A reabilitação é a forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território, através da realização de obras de reconstrução, recuperação, beneficiação, renovação e modernização do edificado, das infraestruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais, bem como de correção de passivos ambientais ou de valorização paisagística

<sup>39</sup> De acordo com a alínea 2 do artigo 61º da Lei 31/2014 de 30 de Maio, A regeneração é a forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova e com medidas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial.

O Desenvolvimento Sustentável, como objetivo primordial de qualquer intervenção territorial, deverá estar sempre na mente aquando da estruturação de um programa ou iniciativa. E nesse sentido que agir ao nível da Regeneração Urbana, passa também por intervir e fazer o melhor uso possível de recursos económicos, ambientais e humanos (entre outros).

## 2.5.8 - Financiamentos

O Fundo JESSICA, lançado pela Comissão Europeia, pelo Banco Europeu de Investimento e pelo Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa continua a ser o recurso disponível para o apoio dos Estados-membros no financiamento de investimentos de reabilitação urbana.

Actualmente para a verba disponibilizada, as prioridades de intervenção deste fundo dizem respeito à construção de infraestruturas e equipamentos, à eficiência energética e energia renovável em áreas urbanas, à revitalização do tecido económico e à disseminação das tecnologias de informação e comunicação. As áreas mais beneficiadas continuam a ser o turismo mas também os equipamentos sociais, o imobiliário, o comércio, a energia e a educação.<sup>40</sup>

Em suma, até onde poderá ir esta tendência e o poder que poderá alcançar é algo a seguir no futuro. No entanto, muitas das iniciativas da sociedade civil dos últimos anos esbarraram contra os procedimentos administrativos das instituições governamentais, mesmo das que assumem como seus objetivos desde a sustentabilidade, a coesão territorial, a coesão social, a coesão ambiental... até à mobilização e a participação dos cidadãos.

Concluimos que a regeneração urbana é hoje um processo integrado de intervenção em áreas urbanas específicas, que tem por objetivo principal instigar uma dinâmica de mudança na área em causa, integrando-a no processo de desenvolvimento urbano global, tendo por base um conjunto de princípios e objetivos específicos, e operando segundo uma metodologia que integra a participação e os recursos de múltiplos atores. Para o seu sucesso é necessário um conjunto de instrumentos operacionais e um enquadramento legal e regulamentar favorável.

*«Continuar, portanto, inovando.*

*Mas uma verdadeira **regeneração** não pode efetuar-se sem que duas características básicas a acompanhem: são elas a globalidade e a abertura. É global uma operação que afeta o coração e a carne dos homens, a sua vida física, espiritual e económica, os hábitos e a vida de uma comunidade, que pensa nas flores e nas infraestruturas, que toca nas casas e nas ruas, que não esquece o pormenor do candeeiro ao mesmo tempo que concebe o todo como um valor de paisagem inserido no contexto urbano; é global uma operação que se enquadra em termos de Cidade e não de sector, como é global apenas uma operação que é de todos para todos e não de alguns para alguns.*

*E, sem abertura não há globalidade; abertura significa análise permanente de novas circunstâncias e portanto fixação permanente de novos objetivos e, portanto ainda, imaginação actuante e criadora ao longo do tempo. Dadas as constantes alterações de*

---

<sup>40</sup> Fonte: Gecorpa

*conceitos, de estruturas, de sistemas de relações que o nosso mundo vem conhecendo, difícil será estabelecer planeamento a longo prazo que não necessite de uma constante revisão de posições para conseguir o objectivo fixado ou outro que, entretanto, o tempo, bom conselheiro, indique como mais conveniente. Quem sabe dizer-nos o que será o Barredo daqui a cinquenta anos? É nestas poucas palavras, reabilitar (ou continuar inovando) com espírito global e aberto, que está contida toda a essência da opção que escolhemos para orientar a nossa proposta.»*<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Fernando Távora (coord.) - Estudo de Renovação Urbana do Barredo [negrito substitui o sublinhado do original; o termo renovação foi substituído por regeneração].

## Capítulo 3

# A infraestrutura de transporte e a regeneração das comunidades urbanas - o contexto das políticas

### 3.1 - Transporte e o social

#### 3.1.1 - Transporte e inclusão social

Há quase duas décadas que a consciência política da ligação entre os transportes e a exclusão social se começou a desenvolver. Depois de anos de investigação e experimentação, muitos documentados<sup>42</sup>, serviram para destacar como é que os problemas de transporte, são, muitas vezes, um obstáculo importante ao acesso a trabalho, saúde, educação, entre outras, e têm, portanto, se tornado um objetivo político cada vez mais estratégico para promover a qualidade de vida das pessoas, nomeadamente, na sua relação casa - trabalho, a diminuição das desigualdades, por exemplo, relativamente ao acesso à saúde, o aumento dos níveis de escolaridade e, de uma forma geral, para promover a inclusão social e a regeneração das comunidades e áreas territoriais onde estas se inserem.

#### **Pobreza e Exclusão social**

De uma forma genérica, a pobreza é um fenómeno de várias dimensões. Embora diretamente associada à insuficiência de rendimentos e à ausência de participação nas atividades culturais e sociais dentro das comunidades onde o indivíduo está inserido, a pobreza é também a privação do acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte

---

<sup>42</sup> *Scale Investments in Physical and Intellectual Infrastructure (2003)*, document produzido SEU, Unidade de Exclusão Social (Governo do Reino Unido)

coletivo, por exemplo) e aos direitos sociais básicos (trabalho, habitação, segurança social, entre outros).

A pobreza é uma situação na qual o sujeito não está em condições de satisfazer as suas necessidades em termos de sobrevivência física, mas também em termos do seu desenvolvimento como indivíduo, como cidadão. Esta preocupação justifica que no debate atual sobre pobreza, se advogue que as medições tradicionais de pobreza, baseadas no rendimento *per capita*, possam originar uma compreensão parcial deste fenómeno.

A amplitude do conceito de pobreza para além da capacidade aquisitiva de bens e serviços introduz no debate o conceito relativamente recente de exclusão social.

Nestes sentido, os princípios da discriminação social, a segregação espacial, a não equidade e a negação dos direitos sociais passam a integrar a agudização das desigualdades na estrutura social resultando numa dialética de oposição entre aqueles que efetivamente mobilizam os seus recursos no sentido de uma participação social plena e aqueles que, por falta desses mesmos recursos (recursos que ultrapassam a esfera económica, englobando ainda, aqueles que derivam dos capitais cultural e social dos atores sociais) se encontram incapacitados para o fazer. A exclusão configura-se como um fenómeno multidimensional (desemprego, marginalidade, pobreza, (...)) e resulta, então, de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade, opondo-se claramente à noção de integração social.

Numa situação de exclusão social verifica-se uma acentuada privação de recursos materiais e sociais arrastando para fora ou para a periferia da sociedade todos aqueles que não participam dos valores e das representações sociais dominantes.

Nas sociedades modernas ocidentais, contudo, a pobreza e a exclusão reforçam-se mutuamente. A exclusão do mercado de trabalho gera pobreza e esta impede o acesso a bens e serviços socialmente relevantes (habitação, saúde e lazer). Um excluído será aquele que não consegue configurar uma identidade (social) no trabalho, na família ou na comunidade.

### **Pobreza urbana**

A noção recente destes conceitos, e a sua aplicabilidade aos sistemas urbanos com as suas problemáticas, refletem em parte os diferentes contributos destas abordagens, evidenciando uma progressiva desmultiplicação dos conceitos em várias dimensões que procuram enquadrar novas realidades associadas à pobreza e exclusão social.

Numa ascensão mais sociológica destaca-se a noção de pobreza urbana. No meio urbano a pobreza reveste formas visíveis e extremas de exclusão. A pobreza urbana afeta diversos grupos sociais, refletindo problemas associados a baixos rendimentos e falta de emprego (idosos, assalariados e desempregados, quer com fracas qualificações ou capacidade de as desenvolver, famílias monoparentais com baixos recursos económicos, jovens à procura de emprego, beneficiários de rendimento mínimo garantido,...), à precariedade de emprego, às situações de doença ou de problemáticas sociais diversas (toxicodependência, deficiência,...) às pressões subjacentes aos processos de urbanização, estando estas associadas a mecanismos de segregação espacial.

A exclusão espacial gera problemas sociais que se acentuam pela sua falta de continuidade com o centro dos meios urbanos. Estas zonas caracterizam-se por uma forte dependência em relação aos centros urbanos, nomeadamente ao nível do mercado de trabalho. A pressão demográfica, associada à estrutura económica, implicam uma forte



procura de habitação que tem consequências ao nível do uso dos solos, originando formas de desordenamento social, o que se traduz em carências de infraestruturas com incidências concretas na qualidade de vida e no meio ambiente.

### 3.1.2 - Transporte e exclusão social

Pickup & Giuliano (2005), investigaram a ligação entre o transporte e a exclusão social na Europa e nos Estados Unidos. Esta investigação mostra que a dominância do veículo particular e da falta de transporte público de qualidade nas áreas urbanas excluídas privilegiam os utilizadores de veículos próprios relativamente às oportunidades de emprego.

A condição mutável é resultado de tendências de classe, acesso às infraestruturas, conjugando aspetos sociopolíticos e estratégias diárias dos indivíduos ou famílias. Para Camarero & Oliva (2008) as políticas urbanas e de mobilidade, dispersão urbana, maior o uso do automóvel e as novas tendências na organização sócio- económica das cidades exercem uma grande influência sobre essas posições sociais desiguais, promovendo novas formas de exclusão e risco social.

Lucas *et al* (2009) defendem, com base num estudo financiado, sobre a relação do sistema de transporte e a exclusão social, no Reino Unido, que as políticas e programas de transportes foram deixando de atender às necessidades de acessibilidade básicas de comunidades desfavorecidas, de densidade populacional significativa e, assim, agindo como obstáculo para a sua inclusão social. Este resultado é corroborado por Leck *et al* (2008), que argumentam que as melhorias de infraestrutura de transporte reforçam a acessibilidade. Maior acessibilidade das áreas excluídas espacialmente alargam as fronteiras do mercado de trabalho, permitindo que as pessoas que aí vivem, possam aceder emprego e a melhores condições salariais.

A prossecução do desemprego provoca uma implementação gradual de rutura com todas as ligações sociais encerrando os atores numa passividade inultrapassável. Como consequência os efeitos do desemprego ultrapassam o plano restrito da ausência de fonte de rendimentos (com todas as limitações subsequentes) atingindo mesmo a saúde física e mental do desempregado.

Apesar das políticas sociais atribuírem destaque ao combate ao desemprego a integração social passa também pela interação entre outros sistemas como por exemplo o sistema económico e territorial, que pressupõe a integração socio económica num dado espaço.

Por último interessa fazer referência que as estratégias de regeneração, fazem parte do debate atual em torno das cidades. Até à data, tem havido pouca ou nenhuma avaliação direta da contribuição dos serviços de transporte para a regeneração mais ampla das comunidades locais.

## 3.2 - Transporte e o ambiente

### 3.2.1 - Ambiente CO2

É cada vez mais evidente que o estilo de vida moderno nas sociedades ocidentais, e o comportamento mobilidade associada com esses estilos de vida, não são consistentes com a

proteção da qualidade do meio ambiente e eficazes quanto ao uso de recursos. O tema da sustentabilidade dos sistemas urbanos tem posto em evidência a necessidade de reduzir o transporte automóvel individual. Neste contexto, a preocupação com as consequências nefastas para o ambiente e para as condições de vida que a dependência do veículo automóvel acarreta é um dos principais aspetos que impulsiona a implementação do transporte público. Nas nossas cidades a questão apresenta uma premente atualidade, já que, nos últimos anos o transporte individual tem ganho quota de utilização à custa do transporte público.

Em plena crise económica, a necessidade de inverter tal tendência apela à aplicação de políticas públicas vigorosas que não podem ser adiadas. Por exemplo, no caso concreto da regeneração de comunidades urbanas, principalmente aquelas com rendimentos mais baixos, ter acesso a equipamentos, cada vez mais dispersos, ou aos percursos diários casa/trabalho, casa/escola e casa /compras, sem a necessidade de um carro pode ser visto como crítico apesar dos impactos ambientais da utilização do automóvel estarem sob crescente escrutínio. Porém é neste contexto, que a minimização da necessidade de "posse de carro forçada" entre as famílias de baixo rendimento deve ser uma prioridade política, tanto por razões sociais e ambientais. Um aumento de alternativas de transporte público viáveis para a posse do carro poderia contribuir para a redução de emissões de CO<sub>2</sub>, bem como alcançar os objetivos políticos sociais relativos à inclusão social.

### 3.2.2 - Ambiente urbano e espaço público

Há outro aspeto essencial que caracteriza o ambiente, nomeadamente o ambiente urbano: o espaço público. O espaço público evoluiu definitivamente de um espaço residual entre as ruas e os edifícios ou um espaço incaracterístico, cedido à tutela pública por questões jurídicas, para um espaço que acima de tudo reflete o meio urbano e apresenta uma dimensão política e sociocultural. O espaço público constituiu-se como lugar de identidade e de relação, de contacto e de encontro entre as pessoas, de animação urbana e de expressão da sociedade.

Neste contexto, princípio do espaço público urbano deve ser encarado como é uma questão abrangente para a política urbana: um desafio urbanístico capaz de organizar um território com diversos usos e funções e com a capacidade de criar lugares; político, porque é o espaço de expressão coletiva, de vida comunitária, de encontro e de intercâmbio quotidiano; e um desafio cultural, não se limitando à monumentalidade dos espaços construídos, mas ao conjunto da cidade como um todo.

#### A Importância do Espaço Público

Apesar de existirem, ao longo dos tempos muitas variações entre os diferentes modelos de cidade e espaço público é Jacobs (1994) que mais se manifesta contra modelo de cidade segregada, defendendo uma cidade mais compacta, onde exista diversidade e variedade, multifuncionalidade do espaço urbano e uma escala humana das diversas áreas, de modo a permitir a sua vivência e utilização.

Recentemente têm surgido intervenções que permitem alterações nos padrões de vida pública, nas cidades dominadas pelo automóvel - os centros foram transformados em sistemas

de circulação pedonal, as ruas e as praças foram devolvidas às pessoas restituindo a identidade e a vivência aos espaços públicos e a continuidade urbana.

### **Qualidade do Espaço Público**

O espaço público pode ser apresentado simplesmente como um espaço decorativo do meio urbano ou como estrutura da cidade. Contrariante à primeira opção, o espaço público deve ser entendido como um espaço estruturante da cidade, manifestando-se numa rede contínua, tanto do espaço público em si, como dos fluxos de mobilidade, em que os aspetos relativos à sua qualidade estão intrinsecamente relacionados com a organização do meio urbano em si, como um sistema unificado e contínuo.

Gehl (2004) classifica em três tipos de atividades distintas que decorrem no espaço público e que têm necessidades distintas no ambiente físico: as atividades necessárias que se repetem regularmente e que são fundamentais, as atividades otimizadas que só acontecem se existir uma vontade e se o tempo e o local o tornarem possível (dar um passeio, apanhar sol) e as atividades sociais que estão dependentes da presença de outras pessoas no espaço público.

Com a requalificação do espaço público como local de convivência e lazer, estes lugares atraem cada vez mais pessoas. A qualidade do espaço público pode-se avaliar pela imagem e pela identidade do lugar, pela diversidade de grupos e relações sociais, pela intensidade de utilização ao longo do dia, e pela capacidade simbólica como espaço de expressão e de integração culturais.

Existem três qualidades essenciais para o espaço público: proteção, conforto e diversidade.

- Proteção em relação ao tráfego de veículos, tanto no que se refere a acidentes como a poluição e barulho; segurança contra a criminalidade, através de iluminação, vigilância e uso contínuo do espaço ao longo do tempo; e proteção relativamente aos elementos climáticos.
- Conforto, para além de ter em consideração aspetos estéticos e sensoriais, relaciona-se especialmente com a necessidade de um espaço de grande acessibilidade, um espaço que permita a continuidade da envolvente urbana através da permeabilidade e da visibilidade; dimensionado para a escala humana, dotado de pavimentação de qualidade, inexistência de obstáculos e boas condições de iluminação. Locais definidos para permanecer em determinado lugar, com sombras e zonas específicas para sentar e aproveitar as vantagens existentes, vistas agradáveis e diversas vivências
- Diversidade do espaço em atividades, usos e funções que permitam a sua utilização frequente por diversos tipos de pessoas, de diferentes idades, com pontos de atracção, recreação e interação, exposições ou festivais temporários; atividades para o dia e para a noite, associadas também às funções da envolvente urbana, nomeadamente comércio, habitação e escritórios; e atividades sazonais variadas que possibilitem a utilização dos espaços em diferentes alturas do ano. A diversidade também se refere às experiências sensoriais, com a utilização de diferentes materiais, a existência de detalhes artísticos e zonas relacionadas com água, tais como repuxos, espelhos e caminhos de água, de forma a potenciar a utilização dos espaços

O espaço público pode traduzir-se como o reflexo de várias dimensões<sup>43</sup> nomeadamente: a dimensão morfológica, ou seja a configuração da forma e do espaço urbano; a dimensão perceptual, que envolve a percepção do ambiente e da construção do local; a dimensão social relacionada com os indivíduos e com os diversos grupos da sociedade que se manifestam no espaço público; a dimensão visual que considera o aspeto global, o aspeto visual e as condições do ambiente urbano; a dimensão funcional que apresenta como é que os locais funcionam; e a dimensão temporal que se traduz em compreender as implicações e os impactos do tempo nos lugares.

### **A infraestrutura como Espaço Público**

A imagem da cidade como espaço público reflete-se como lugar ou sistema contínuo de lugares, como identidade, e como diversidade e encontro. O espaço público também pode ser apresentado como infraestrutura de integração e redistribuição social na medida em operações urbanas, podem representar continuidades para a cidade articulando áreas excluídas, proporcionando mecanismos de integração e melhorar a qualidade de vida nos espaços públicos.

Face a essas oportunidades enquadram-se os espaços de mobilidade, espaços onde a implementação de um transporte público ou de um ponto de interface permite que se materialize um projeto urbano de características inovadoras, onde a par de uma melhor integração funcional entre os vários modos de transporte que aí confluem, é possível desenvolver o conceito de um novo espaço público.

As autoridades públicas deparam-se hoje com um novo desafio: o de qualificar o ambiente urbano como fator de desenvolvimento e qualidade

*“ (...) são numerosos os exemplos em que é considerado actualmente o espaço público, tanto públicos como privados, que no passado não eram tidos em conta: áreas comerciais que reproduzem ruas e praças e que já não são espaços fechados e selectivos; estações e hospitais que são também equipamentos multifuncionais; equipamentos universitários e culturais que deixaram de ser campus separados e palácios fortalezas para apresentarem-se como animadores e articuladores das áreas urbanas, criando espaços de transição com a envolvente.”<sup>44</sup>*

## **3.3 - Transporte e a economia**

### **3.3.1 - Complexidades da avaliação do impacto dos transportes na economia local**

A execução de uma infraestrutura de transporte e o impacto local que se lhe segue inclui a necessidade de se efetuar um sistema de avaliação, fundamental para compreender o efeito do investimento sobre a regeneração da área territorial em que a infraestrutura se

---

<sup>43</sup> Carmona et al, 2003.

<sup>44</sup> Borja & Muxi, 2003.

insere. O lançamento do debate que aqui se propõe não é a preocupação com os benefícios de transporte, principalmente medidas como economia de tempo de viagem, mas se há benefícios adicionais nas comunidades urbanas em que se promove o desenvolvimento destes investimentos.

Desta avaliação a multiplicidade e diversidade de indicadores exigida como por exemplo o impacto sobre os níveis de rendimento, sobre o valor do solo, sobre a criação de emprego ou até a deslocalização de determinada atividade económica, é uma tarefa complexa e difícil de concretizar (Banister & Lichefield, 1995).

Para os autores Banister & Berechman (2000), a atratividade de um local, impacto que se espera promover após a execução de determinada infraestrutura de transporte, pode dar-se por consequência do desenvolvimento ocorrido pela execução de nova infraestrutura mas pode apenas refletir uma redistribuição do crescimento económico existente em vez refletir um crescimento adicional. Nesta perspetiva, a posição competitiva relativa ao local é, assim, reforçada pela incapacidade de crescimento económico de outro local (Banister & Lichefield, 1995), que pode ter diminuído em consequência do novo desenvolvimento.

Um outro reparo é que, mesmo se se tratar de um impacto mensurável, a limitação da escala da área territorial sobre a qual recai a avaliação pode revelar-se limitada para efeitos de avaliação. Banister & Berechman (2000) defendem que o investimento numa infraestrutura de transporte pode promover a regeneração territorial da área em que se insere mas à custa da competitividade que esse local representa em função de outros locais.

Com efeito, vejamos:

Se os novos movimentos, característico de uma atividade inserida numa área de maior densidade, e por isso os movimentos substituem viagens curtas, a pé, e penalizam a otimização da utilização de transportes públicos, os custos ambientais e energéticos podem ser substanciais e devem ser considerados (Banister & Lichefield, 1995). Os mesmos autores esclarecem ainda que, quando a atividade se localiza na periferia de uma área urbana consolidada, então, os movimentos têm uma área de influência maior.

Por outro lado, se a nova atividade se localiza numa área urbana consolidada depreende-se, com acessibilidade a transporte público, então e para efeitos de avaliação devem ser considerados indicadores que permitam aferir o impacto dessa economia sobre o valor dos imóveis, principalmente os de tipologia habitacional.

Neste contexto resulta a seguinte conclusão: em áreas urbanas consolidadas, o impacto económico provoca o acréscimo do valor dos imóveis de tipologia habitacional, implicam um investimento no transporte público e uma política pública que promova a desmotivação do transporte privado. Por conseguinte, e em áreas periféricas de baixa densidade, o impacto dá-se ao nível dos custos ambientais e energéticos, pois implicam um acréscimo de viagens e a diminuição da utilização do transporte público.

É neste âmbito que se deveria enquadrar a avaliação do impacto de determinada infraestrutura de transporte na regeneração territorial, nomeadamente sobre a vertente do desenvolvimento económico, de uma determinada comunidade urbana. Banister & Berechman (2000) apontam como aspetos mais críticos para a avaliação do impacto da infraestrutura, a ausência de dados.

Mas a operacionalidade de um sistema de avaliação rigoroso não é só condicionado pela inexistência de dados “ *Few transport investments open in their entirety at one point in*

*time, and changes such as firms locations and labor market adjustments often take place before, during or after the investment” (Banister & Berechman, 2001).*

A este respeito, conclui-se que o tratamento do “tempo” e a relação causa | efeito suscita uma maior exigência ao nível da avaliação uma vez que a ocorrência dos efeitos desejados nem sempre sucedem no tempo esperado, o que não permite monitorizar, e avaliar, e intervir ou corrigir situações que possam surgir.

Relativamente ao sucesso da infraestrutura há a referir que esta se enquadra não só na quantidade mas também na qualidade. Para tal, e como referido neste trabalho, precisam de estar reunidas não só as questões económicas mas também sociais, políticas e institucionais, para a implementação de determinada infraestrutura.

De acordo com Banister & Berechman (2001), só quando estão reunidas as condições económicas e políticas, e que se dá um impacto real da nova intervenção, principalmente quando a infraestrutura existente oferece um nível de acessibilidade baixo (ver Tabela 1).

**Tabela 1 - Condições económicas e políticas para o impacto real de nova intervenção, segundo Banister & Berechman, 2001**

		Sem suporte político_ efeitos contrários ao desenvolvimento	Sem investimento_ sem mudança na acessibilidade	DESENVOLVIMENTO ECONOMICO
<b>Condições económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Externalidades positivas</li> <li>• Maior qualidade da força de trabalho</li> <li>• Condições económicas locais satisfatórias</li> <li>• Expectativas</li> </ul>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Condições de Investimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de fundos de Investimento</li> <li>• Escala do Investimento</li> <li>• Efeitos em Rede</li> <li>• Período de Investimento e implementação eficiente</li> </ul>	<b>X</b>		<b>X</b>
<b>Condições Políticas Institucionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura organizacional e gestora que produz condições legais para um investimento</li> <li>• Políticas complementares</li> <li>• Gestão eficiente das infraestruturas</li> </ul>		<b>X</b>	<b>X</b>

O investimento na infraestrutura de transporte tem uma localização específica e tem um efeito potencial de crescimento económico local. Daqui resulta que a avaliação deve ter lugar a nível local - uma análise mais agregada implica uma perda menor dos impactos - porém, a avaliação não deve centrar-se demasiado nos benefícios (o ganho sobre o tempo de viagem) - é necessário uma avaliação mais ampla dos custos - benefícios ao nível local:

- Impacto sobre os níveis de rendimento

- Acessibilidade
- Emprego

Em suma, a avaliação do benefício adicional económico da infraestrutura de transporte sobre a regeneração de determinada comunidade urbana, pode ser determinado, em primeiro pela sua eficiência na rede em que está inserida; em segundo, como os benefícios desse sistema são distribuídos.

Nesta perspetiva, é importante perceber também como é que são distribuídos os benefícios desse sistema - social e espacialmente (por exemplo, a melhoria da acessibilidade local servido por uma linha de metro nova pode aumentar o valor do solo e o valor por m<sup>2</sup>). Estes benefícios podem reverter apenas para o promotor imobiliário ou podem ser distribuídos por outros (como o sector público que tutela a infraestrutura ou pela comunidade local). Neste contexto, é importante avaliar como é que os benefícios da infraestrutura de transporte podem ser distribuídos pela comunidade local para que o efeito dessa infraestrutura de transporte possa proporcionar uma sociedade mais justa.

### 3.3.2- Quem ganha e quem perde

Apesar de não ser um tema desenvolvido neste trabalho, parece-nos importante destacar que, para que a avaliação do impacto da infraestrutura de transporte sobre a regeneração da comunidade urbana em que se insere, seja mais eficiente implica também compreender os efeitos patrimoniais da regeneração - quem ganha e quem perde, afinal?

A avaliação da equidade está diretamente ligada com a distribuição espacial do benefício e dos recursos e está inevitavelmente ligada com a justiça e justiça social- a distribuição dos recursos que afetam as pessoas, as oportunidades e a qualidade de vida.

Para os autores Leck *et al.* (2008), há uma relação entre a melhoria de transporte e a redução das disparidades socio- económicas. A evidência empírica sugere que as melhorias de transporte, especialmente na forma de introdução de novas ligações para as áreas territoriais excluídas socialmente ou territorialmente, podem contribuir significativamente para a redução das disparidades salariais espaciais entre núcleo e os contextos urbanos, mais alargados, em que estão inseridos.

Estes autores referem-se a um grupo de investigadores que defendem que “ *as melhorias de transporte aumentam as fronteiras de mercado a áreas isoladas, contribuindo assim para o desenvolvimento económico em consequência do alargamento das oportunidades às comunidades desfavorecidas*” (tradução livre) (Fox, 2001; Banister & Lichfield, 1995; Rietveld, 1989 e 1994).





## Capítulo 4

# A Valoração dos benefícios adicionais da regeneração

Como tem sido sublinhado ao longo deste trabalho, e tal como as atuais políticas de regeneração urbana proclamam, o objetivo primordial das ações de regeneração é desencadear um conjunto de consequências capazes de promoverem a sustentabilidade, neste caso das comunidades urbanas.

Ora, é em grande parte devido à forma como são calculados os benefícios adicionais, ao nível da execução de uma nova infraestrutura de transporte, que tem sido tão difícil comunicar aos decisores políticos que, se devidamente dirigidos e apoiados, estes projetos podem ter um impacto significativo na promoção de objetivos mais amplos da política social, económica e ambiental, constituindo ações de regeneração. Estes incluem impactos ao nível do emprego, do sucesso escolar, da segurança urbana, dos benefícios da saúde, do espaço público ou simplesmente melhoram a qualidade de vida das pessoas.

No Reino Unido, o Ministério dos Transportes considerou que o valor dos serviços de transporte para os decisores políticos, principalmente os menos familiarizados com o sector de mobilidade e transportes, explorado no âmbito de algumas investigações concluiu que, embora os benefícios da melhoria da acessibilidade sejam evidentes a partir de avaliações de projetos, os planeadores sentem dificuldades no envolvimento dos decisores políticos quando pretendem convence-los do valor do planeamento da acessibilidade ao nível dos benefícios adicionais (Lucas, 2006). Foi também concluído que, mesmo para organizações mais favoráveis, de visão intersectorial, este enquadramento integrado do transporte é recebido como ameaça nas estruturas administrativas estabelecidas ou simplesmente com uma baixa prioridade.

Não obstante, concluiu-se ainda que outro dos constrangimentos na implementação de ações com este entendimento se relaciona com a questão dos critérios e da dificuldade nos financiamentos, com as más decisões de localização mas, sobretudo, com os padrões de prestação de outros serviços públicos. Isto sugere que estabelecer, e comunicar, contributos para objetivos sociais, económicos e ambientais de projetos de infraestruturas é vital.

Um estudo recente de transporte, desenvolvido por Sir Rod Eddington, observou o potencial de sistemas de transportes públicos nas áreas urbanas para benefícios sociais, bem como ambientais. Esse documento recomenda que, no futuro, todos os benefícios sociais dos

sistemas de transporte devem ser tidos em conta no momento de decisão do investimento em transporte (Lucas, 2008; Eddington, 2006).

Apesar das dificuldades de financiamento começam a existir iniciativas de transportes com o objetivo explícito ou implícito de facilitar a inclusão social de áreas mais carenciadas. Sublinha-se que, quer no caso particular do Reino Unido, quer na própria União Europeia, parte dessas iniciativas foram financiadas através de uma variedade de subsídios, que têm por base o reconhecimento de profissionais sobre os contributos das ligações de transportes para objetivos sociais mais amplos e para o processo de regeneração das comunidades. Não obstante, tem havido pouca ou nenhuma avaliação sistemática da contribuição de tais iniciativas, quer no aumento da participação de pessoas que os utilizam ou na regeneração mais ampla das áreas que servem.

Uma investigação recente realizada igualmente no Reino Unido, como parte de um estudo internacional sobre o papel do transporte na qualidade de vida e deslocação de pessoas para o trabalho (Lucas & Tyler, 2006) sugere que algumas iniciativas de transportes direcionados têm sido bem-sucedidos ao permitir o acesso de pessoas a um novo emprego ou a novas oportunidades. Curiosamente verificou-se que essas iniciativas de transportes facilitam muitas vezes o acesso a outras atividades importantes, tais como a ida ao sistema de saúde, à escola e a outras atividades sociais e de lazer.

## **4.1 - A avaliação no planeamento**

### **4.1.1 - Avaliação e o planeamento**

Desde o início do século XX até à atualidade, o pensamento dos vários autores sobre a teoria da avaliação converge, muito genericamente, para a evolução a partir de um paradigma positivista para um paradigma construtivista<sup>45</sup>, apresentando divergências estruturais (ver Tabela 2).

---

<sup>45</sup> Rossi et al (1999) abordam esta tensão entre dois polos usando as designações “avaliação científica” e “avaliação pragmática”

Tabela 2 - Evolução da teoria da avaliação, segundo Oliveira (2007)

	Ao nível ontológico	Ao nível do Conhecimento	Ao nível dos resultados
<b>Positivismo:</b>	Possibilidade de interpretações objetivas da realidade, através da observação, da utilização de métodos científicos, e de princípios de causa efeito	Atribui ênfase na neutralidade da investigação. O avaliador é um observador isento de valores	Confia nas derivações empíricas e na avaliação contínua do conhecimento
<b>Construtivismo:</b>	Advoga que a realidade só pode ser compreendida apenas pela observação, sendo que a teoria da avaliação deve interpretar as potenciais divergências existentes nas relações causa efeito	Questiona a neutralidade e defende que os valores do avaliador estão presentes em todo o processo, havendo uma participação ativa na avaliação	Abordagem mais exploratória com a utilização de métodos mais qualitativos e interativos. Uma análise mais ampla e flexível
Fonte: adaptação própria			

No final da década de 1980, os autores mais próximos da atividade do planejamento, têm vindo a utilizar a estrutura explicativa das quatro gerações de avaliação (Oliveira, 2007). Nesta estrutura designam as quatro gerações como “medição”, “descrição”, “juízo” e “negociação” (ver Tabela 3).

Tabela 3 - Gerações da avaliação, segundo Oliveira (2007)

Geração de avaliação	Aplicação	Papel do avaliador
Primeira geração	Medição dos atributos dos indivíduos	Técnico
Segunda geração	Descrição dos programas	Descritor
Terceira geração	Juízo acerca dos valores intrínseco e contextual do objeto	Juízo
Quarta geração	Negociações de “reivindicações, preocupações e assuntos”	Mediador
Fonte: adaptação própria		

Nas primeiras aplicações, início do século XX, na primeira geração, o papel do avaliador era o de um técnico. Com efeito, esperava-se que ele dominasse um conjunto de instrumentos, de forma a investigar e medir qualquer variável. As primeiras aplicações corresponderam à medição dos atributos do desempenho das crianças na escola.

Com a necessidade de ir para além do desempenho, na década de 1930, surgiu a segunda geração de avaliadores, e com ela, estudos que procuravam ir para além da medição do desempenho dos estudantes procuravam refinar os currículos, garantir o seu correto

funcionamento e perceber se os objetivos do programa eram concretizados. Este método expandiu-se do sector da educação para outros sectores como as políticas sociais e o investimento das infraestruturas técnicas. Em suma, apesar de manter os aspetos técnicos do papel desempenhado pela geração anterior, esta segunda geração procurava acrescentar a descrição dos padrões de força e debilidades presentes num determinado conjunto de objetivos.

A medição já não era equivalente à avaliação, mas sim uma das suas ferramentas. Na década de 1950, a formulação de objetivos de determinado programa foi merecendo destaque. Esta necessidade derivou da constatação de que estes objetivos eram frequentemente, e muitas vezes de forma intencional, vagos.

Na década de 1960, emergiu a terceira geração que sugeria que a avaliação deveria conduzir a um juízo sobre o mérito do objeto de avaliação, mas também acerca do seu valor extrínseco e contextual. Embora mantendo as funções técnica e descritiva, o avaliador adquire a função de juiz<sup>46</sup>.

Para Oliveira (2007) os três métodos de avaliação mais à frente caracterizados, podem-se enquadrar em: a Avaliação Custo Benefício (ACB) na primeira geração de avaliação, a Avaliação Multicritério (AM) na segunda geração, e a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) na terceira geração.

Muito embora se reconheça a sucessiva evolução das três gerações, um conjunto de falhas, levam Guba & Lincoln (1989) a propor uma quarta geração de avaliação que assenta numa abordagem que vai para além da dimensão científica, e inclui a dimensão humana, política, social cultural e contextual. Esta quarta geração destaca um enfoque responsivo e uma metodologia construtivista. Para os autores, a avaliação assenta nos seguintes pontos:

- i. aos *stakeholders* afetados pela avaliação é-lhes solicitado a apresentação das suas “reivindicações, preocupações e assuntos”;
- ii. as suas “reivindicações, preocupações e assuntos” são apresentados a todos os grupos para comentário e possível refutação;
- iii. as “reivindicações, preocupações e assuntos” que não tiverem sido resolvidos são os elementos de enfoque para a recolha de informação por parte do avaliador
- iv. finalmente realiza-se uma negociação entre os vários grupos, sobre orientação do avaliador, utilizando a informação recolhida.

Face a esta tendência, nos últimos anos, muitos autores têm vindo a criticar a abordagem da quarta geração. No debate atual, Knaap (2004) acusa Guba & Lincoln (1989) por considerarem demasiado simplista a visão das três gerações racionalistas e critica os construtivistas por estes se fecharem à argumentação atrás de uma alegada superioridade, e apresenta “uma avaliação baseada na teoria”, como forma pragmática de lidar com a abordagem positivista e a abordagem construtivista. A avaliação baseada na teoria tem

---

<sup>46</sup> Segundo Oliveira (2007) os autores divergiam na posição quanto ao significado deste novo papel, neste modelo orientado para a decisão. Existiam os mais hesitantes em reivindicar um papel de relevo, até aos proponentes dos modelos em que a escolha do avaliador era feita com base nas suas qualidades como potencial juiz.

origem na década de 1970, sofre um descrédito na década de 1990 e ressurge no debate na conferência de 2002 da *European Evaluation Society*. A avaliação baseada na teoria caracteriza-se pela análise da contribuição das estratégias de intervenção na resolução dos problemas sociais: o ponto de partida da avaliação são os objetivos e as hipóteses em que um dado programa se baseia (Oliveira, 2006).

Em síntese, pelo facto do planeamento e da avaliação serem dois conceitos inseparáveis, parece consensual assumir que determinado tipo de planeamento pressupõe um tipo de avaliação.

#### 4.1.2 - Perspetiva económica e os métodos de avaliação

Colocando no contexto económico, utilizando o grau de agregação para a análise dos diversos métodos de avaliação podem ser distinguidas em três conjuntos (Oliveira, 2007):

- **Métodos altamente agregados:** procuram resumir a avaliação de todos os impactes num único valor quantitativo, o que pressupõe a existência de um consenso na sociedade sobre as regras específicas de avaliação. O ACB é um exemplo claro deste método uma vez que a sua abordagem é o rácio de custo e benefício, e que é essencialmente um método monetário, ainda que considere impactos não monetários.
- **Métodos intermédios:** procuram igualmente resumir a avaliação de todos os impactes num único indicador quantitativo, no entanto este indicador é um elemento composto. Estes métodos têm sido alvo de crítica por não lidarem com os valores (ideológicos, morais e éticos) conflitantes dos diversos indivíduos. São exemplos destes métodos algumas formas de AM.
- **Métodos altamente desagregados:** A conceção deste método procura adaptar-se ao contexto em transformação, sendo que, mais importante que os resultados é a forma como se chega até eles. Pretende estimular o consenso e o discurso interativo. Estes métodos combinam análise indutiva e dedutiva, bem como a informação quantitativa e informação qualitativa. São exemplos destes métodos a AIA.

Após a classificação dos métodos de avaliação segundo o seu nível de agregação desenvolvem-se algumas das principais metodologias de avaliação.

Com efeito, no âmbito deste trabalho o que se pretende perceber é a forma como cada uma dessas metodologias lida com os efeitos quantificáveis e os efeitos não quantificáveis, a incorporação dos valores políticos e as preocupações com a equidade e sustentabilidade.

##### **AValiação Custo Benefício (ACB)**

As origens da avaliação custo - benefício remontam ao século XIX, em França.

Este método de avaliação consiste num dos primeiros métodos de avaliação formal e é utilizado normalmente para avaliar potenciais investimentos (projetos públicos) estratégicos. Muito embora tenha sofrido alguns refinamentos a avaliação custo-benefício mantém-se até aos dias de hoje.

A avaliação custo - benefício, determina se um projeto é viável do ponto de vista do bem-estar social, através da soma algébrica dos seus custos e benefícios descontados ao longo do tempo. A técnica em causa prevê e quantifica os efeitos económicos de um projeto e transformando-os, sempre que possível, em unidades de valor monetário. Calcula ainda a rentabilidade económica do projeto, por via de um indicador preciso, que permite formular uma opinião concreta em relação ao desempenho esperado do projeto.

### **Objetivo**

A justificação para se investir num determinado projeto deve ser equacionada de acordo com a sua viabilidade financeira e desempenho económico. Assim, outro aspeto que interessa destacar é o facto da análise custo-benefício considerar os efeitos externos, e as distorções, bem como as imperfeições de mercado. O uso sistémico desta metodologia de avaliação faz com que seja uma das preferenciais para o sector dos transportes, principalmente os cofinanciados.

Ressalva-se que a avaliação custo - benefício constitui um requisito fundamental para o cofinanciamento comunitário consagrado nas imposições regulamentares da União Europeia.

Neste contexto a utilização da avaliação custo-benefício é *ex-ante*, normalmente para a seleção de projetos para financiamento. Esta metodologia de avaliação também pode ter uma utilização *ex post* para a avaliação do impacto de uma intervenção.

### **Conclusão**

Como referido a avaliação custo - benefício, determina se um projeto é viável do ponto de vista do bem-estar social. Por tratar-se de uma soma algébrica dos custos e benefícios de determinado projeto, permite estabelecer um “ranking” entre diferentes projetos. O incentivo da prática de tentar identificar os custos e benefícios económicos, mesmo que estes não sejam imediatamente convertíveis em unidades monetárias, diminui a discricionariedade da decisão política. Apesar da constatação das vantagens desta ferramenta, a análise custo - benefício requer rigor e coerência metodológica, pois nem sempre existe mercado para a quantificação dos critérios.

### **AVALIAÇÃO MULTICRITÉRIO (AM)**

A avaliação multicritério surgiu na década de 1960, enquanto instrumento de apoio à decisão, designadamente à decisão política. É aplicada para a comparação de projetos alternativos ou medidas heterogéneas.

Esta técnica integra diversos critérios, em simultâneo, para a análise de uma situação complexa.

O método destina-se a ajudar os decisores políticos a integrar diferentes opções nas suas ações, refletindo sobre as opiniões de diferentes atores envolvidos num quadro prospetivo ou retrospectivo. A participação dos decisores políticos no processo é um dos elementos centrais da abordagem. Os resultados são, em geral, orientados para decisões de natureza operacional ou para a apresentação de recomendações para futuras atividades. Neste sentido a avaliação multicritério pode ser organizada como produção de conclusões sintéticas ou produção de conclusões adaptadas às preferências dos diferentes atores.

A avaliação multicritério também se assemelha à análise custo - benefício, embora não reduza os fenómenos díspares a uma base unitária (monetária) comum.

### **Objetivo**

Considerando que a avaliação multicritério se baseia em escolhas múltiplas, o objetivo desta técnica é estruturar e combinar análises distintas. O tratamento dado a cada uma dessas escolhas condiciona, em grande medida, as decisões finais.

A análise multicritério retrata o raciocínio e as convicções subjetivas das diferentes partes interessadas. Esta técnica é usada para sintetizar as várias opiniões para definir prioridades, analisar situações de conflito, formular recomendações e proporcionar orientações de natureza operacional.

A avaliação multicritério é uma ferramenta de comparação em que são considerados vários pontos de vista. Esta avaliação serve para tirar conclusões de questões complexas e pode utilizar critérios de apreciação contraditórios como por exemplo o emprego e o ambiente.

Em termos gerais, esta técnica é usada principalmente em avaliações *ex-ante* e para intervenções e projetos públicos e suas variantes como por exemplo a construção de uma nova autoestrada.

### **Conclusão**

Como já foi referido, a análise multicritério apresenta um enquadramento em que todos os atores podem participar no processo de tomada de decisão e na resolução de problemas. Através da negociação entre as partes interessadas e do tratamento explícito dos critérios de apreciação, a técnica serve para dar forma a uma realidade não estruturada. Para muitos autores o ponto forte da análise multicritério assenta assim no facto de permitir ter em linha de conta os valores e as opiniões individuais de vários atores, e processar as relações funcionais dentro de uma rede complexa, de forma quantitativa.

A intervenção de um ator, a margem de manobra que os decisores políticos usufruem e as similaridades com métodos que se baseiam em votações torna-a uma ferramenta adequada a uma abordagem de parceria. A técnica ajusta-se bem ao desenvolvimento de parcerias, na medida em que define áreas de consenso. Os decisores políticos preferem abordagens deste tipo, uma vez que estão envolvidos no processo, tendo este uma base técnica relativamente simples.

### **AValiação DE IMPACTE AMBIENTAL (AIA)**

A Avaliação de Impacte Ambiental surgiu no seguimento de uma experiência americana que a implementou em 1970, como um instrumento legal da sua política ambiental. Ao abrigo da legislação era exigido aos empreendimentos de maior dimensão, a identificação dos impactos ambientais da proposta e de seus efeitos ambientais negativos, das alternativas de ações, das possibilidades de melhoria das condições ambientais no longo prazo, do grau de utilização dos recursos ambientais no caso da implantação do empreendimento.

Atualmente a Avaliação de Impacte Ambiental mantém-se como um processo através do qual se identificam os possíveis efeitos significativos de um projeto ou de um desenvolvimento no domínio do ambiente. Esses efeitos são avaliados e posteriormente tidos em consideração pela autoridade competente durante o processo de tomada de decisão. Trata-se de um processo sistemático que examina *ex-ante* os impactos ambientais de propostas de ações de desenvolvimento, contribuindo assim para a realização de projetos mais adequados do ponto de vista ambiental.

### **Objetivo**

Quando adotado pela Comissão Europeia, em 1975, a AIA deixou de ser apenas um instrumento restritivo na proteção do ambiente, para passar a ser também um instrumento que contribui para a sustentabilidade do ambiente de uma forma mais holística com ciclos de interação com a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A AAE avalia os impactos ambientais das políticas, planos e programas num plano mais elevado da hierarquia do processo de decisão. A AIA também fornece um enquadramento para a consideração do local, da conceção e das questões ambientais em paralelo, levando potencialmente à melhoria das relações entre a entidade proponente, a autoridade de planificação e a comunidade local (Manual Técnico II: Métodos & Técnicas. Instrumentos de Enquadramento das Conclusões da Avaliação: Análise de Impacte Ambiental).

As diretivas da AIA da UE são definidas tendo em consideração a adaptação às diferentes situações e circunstâncias. Consequentemente, a AIA é um instrumento que se desenvolve no interior das estruturas institucionais de cada país e as decisões tomadas refletem as suas políticas ambientais dominantes.

Em termos gerais esta ferramenta é utilizada de acordo com a categorização dos projetos com impacto significativo no ambiente e que requerem obrigatoriamente uma AIA. Essa seleção é feita pelas características dos projetos (dimensão do projeto, impactos cumulativos, uso de recursos naturais, produção de resíduos, poluição, perturbações e risco de acidentes); pela localização dos projetos (sensibilidade ambiental das áreas geográficas onde se localizam os projetos); e pelas características do impacto potencial (em termos de grau, natureza transfronteiriça, magnitude, complexidade, probabilidade, duração, frequência e a reversibilidade).

### **Conclusão**

Do que foi dito, ressalta que esta ferramenta proporcionou uma tomada de consciência ambiental aos parceiros envolvidos. Em situação ideal, o processo de tomada de decisão deveria refletir essa consciência.

Na prática, a AIA constitui apenas uma ajuda para o processo da tomada de decisão, tornando-o mais transparente e informado, porém, não sendo um instrumento de decisão em si, não garante resultados sustentáveis do ponto de vista ambiental. Com efeito, a tomada de decisão permanece um processo inerentemente político e nenhuma técnica de avaliação racional tem a capacidade de dissipar os conflitos que advêm de objetivos incompatíveis entre os diferentes grupos de interesse. A AIA acaba por ter um impacto indireto nos Programas dos Fundos Estruturais, sendo uma avaliação mais indicada para um nível do projeto menos estratégico na hierarquia da tomada de decisão. Esta avaliação torna-se mais operativa para efeitos de monitorização e revisão dos próprios Programas dos Fundos Estruturais.

Um aspeto positivo da implementação desta ferramenta está relacionado com a qualidade da avaliação e com a atitude do proponente perante o processo.

## **4.1.3 - O tempo da avaliação no Planeamento**

O processo de planeamento é normalmente orientado para a elaboração, implementação e revisão dos seus principais produtos, o projeto ou o plano. A primeira fase, fase de elaboração, é a mais formalizada do processo de planeamento, a conceção. A segunda fase



corresponde à implementação ou execução do projeto ou plano. A terceira fase corresponde à revisão do projeto ou plano e decorre da normal necessidade de adequação à evolução das condições económicas, sociais, ambientais e culturais que determinam a elaboração do projeto ou plano.

Lourenço (2003) defende que a avaliação no planeamento pode ser classificada e dividida de acordo com o momento em que a mesma é introduzida no plano-processo a ser objeto de avaliação: *ex-ante*, *on going* (ou *in continuum* ou intercalar) e *ex-post*.

### **EX-ANTE**

Numa metodologia *ex-ante*, a função da avaliação permite estruturar a informação por forma a considerar todas as alternativas possíveis, antes de efetuar a escolha entre elas. Este método permite identificar antecipadamente as oportunidades e ameaças que poderão decorrer da implementação do programa, projeto ou plano, considerando abordagens alternativas que contribuam para o alcance das metas definidas, ou pelo menos, que minimizem os efeitos adversos, determinando medidas atenuantes.

Outro aspeto relevante é que uma metodologia *ex-ante*, aponta uma perspetiva para posterior avaliação intercalar e *ex-post*. Uma das dificuldades inerentes a esta avaliação é a recolha e acesso à informação, sendo necessário um sistema de informação adequado (Nogueira, 2010; Oliveira, 2007;)

Como curiosidade acresce que este tipo de procedimento começou a ser incorporado na prática do planeamento apenas na década de 1960. Num trabalho sobre a avaliação e o planeamento, feito nos anos setenta, foram identificados 25 métodos de avaliação *ex-ant* onde já estão incluídos os métodos como a ACB (Oliveira, 2007; Lichfield, 1996).

### **ON GOING (ou IN CONTINUUM ou INTERCALAR)**

A avaliação intercalar caracteriza-se por construir uma ferramenta que permita uma avaliação sucessiva do processo de planeamento. Adotando este método, a avaliação deve abordar as atividades e resultados e tratar os impactos finais sobre o território. Acresce que, estabelecer uma relação de causa - efeito entre o projeto ou o plano e as atividades por ele sustentadas e os resultados dessas atividades é tecnicamente mais fácil do que entre o projeto ou o plano e os seus efeitos diretos sobre o sistema territorial, comunidade ou sobre o sistema biofísico.

Silva (1998) apresenta o “*planning monitor*” criado por Calkins, como *uma metodologia que tinha como propósito medir o alcance dos objetivos e metas de um plano e explicar os desvios entre o estado atual do sistema e a mudança planeada e a consequente compreensão das razões que motivarão esses desvios. Apoiava-se num sistema de informação como suporte essencial ao exercício da monitorização*. Para o autor, a realização de uma avaliação *in continuum*, permite aferir a qualidade do desempenho do plano face às reações do sistema real.

### **EX-POST**

Numa metodologia *ex-post* o principal objetivo é avaliar a eficácia das políticas, programas, projetos ou planos, tentando responder às questões levantadas durante o período da avaliação intercalar e procurando aferir o impacto do objeto em avaliação. Este método tem lugar após a implementação do plano, projeto ou plano, e torna-se particularmente relevante numa perspetiva de posterior revisão do mesmo e de aprendizagem, em que,

*“constitui um instrumento que pode «ensinar» como melhor conceber e executar iniciativas”* (Matos, 2006).

Os procedimentos de avaliação não devem concorrer apenas para a simples verificação do cumprimento dos programas, projetos ou planos. Segundo Lourenço (2003), a avaliação *ex-post*, inserida no âmbito do processo de planeamento, estabelece “o confronto não só entre a normativa do regulamento e zonamento com a evolução da área na realidade, mas também com a evolução das medidas de política e das mentalidades ao longo do tempo”. Para Silva (1998), o mérito da validação *ex-post* reside na aquisição de um conhecimento mais profundo e rigoroso do processo de planeamento e dos seus instrumentos, melhorando a sua eficácia e ficando a conhecer as razões do seu sucesso e insucesso, distinguindo o bom do mau planeamento, tal como também defende Alexander (1998).

Destas disposições, resulta da literatura que a avaliação *on going* e *ex-post* têm uma expressão reduzida no planeamento, quando comparadas com a avaliação *ex-ante*. No entanto, apesar do um carácter marginal da avaliação *on going* e *ex-post*, a avaliação *ex-ante* acaba por ser desvalorizada devido à dificuldade de previsão das ciências sociais (Oliveira, 2007; Talen, 1996, 1997). Na sequência dessa conclusão, o autor britânico desafiou teóricos e profissionais de ambos os campos, a compararem os seus trabalhos e metodologias, com vista à construção de verdadeiros “processos” de avaliação, sólidos em cada uma das fases, assumindo a relevância e a função de cada uma delas.

#### 4.1.4 - Debate atual sobre a avaliação no planeamento

Ao contrário da prática profissional, e apesar das orientações expressas na legislação, a adoção da avaliação na disciplina do planeamento ainda representa uma das maiores lacunas desta disciplina e é uma questão, há muito, debatida por vários autores.

Da revisão da literatura muitos autores convergem no reconhecimento de que a avaliação é um exercício tão necessário como complexo. Para facilitar esta tarefa, o avaliador deve consciencializar-se que está perante uma racionalidade limitada e partir da constatação da dificuldade dessa atividade. Neste sentido a adequação do tipo de avaliação ao produto ou processo de apreciação, a definição das questões de avaliação, dos critérios e indicadores, a definição das fontes de informação, a apresentação dos resultados de avaliação, e as recomendações para a utilização desses resultados, devem ser tarefas previamente clarificadas. As conclusões devem ser cuidadosamente balizadas.

Refletindo sobre a complexidade da avaliação no planeamento, Alexander (1998) justifica em três vertentes distintas:

- A complexidade inerente aos diferentes objetos de avaliação (política, programa, plano ou projeto) e elementos do processo de avaliação (teorias, metodologias, atores, conceitos, instrumentos, métodos);
- A “intersubjetividade” que interfere na veracidade dos resultados obtidos de uma forma aparentemente objetiva; e
- A incerteza do planeamento, também referida por Portas (2000).

Estes aspetos evidenciam a difícil tarefa de integração da avaliação no planeamento, mas cuja necessidade se torna evidente quando se pretende ter alguma credibilidade enquanto disciplina ou profissão.

O último aspeto a referir prende-se com o objetivo direto deste trabalho onde importa sublinhar que o âmbito de atuação de um programa, plano ou projeto, no território ou no impacto de determinada comunidade, só poderá ser aferido após a integração da avaliação no planeamento, caso contrário, qualquer conclusão se aproxima de uma questão de opinião.

## 4.2 - Questões da valoração dos benefícios, critérios e indicadores

*"I often say that when you can measure what you are speaking about, and express it in numbers, you know something about it; but when you cannot measure it, when you cannot express it in numbers, your knowledge is of a meager and unsatisfactory kind.*

*If you can not measure it, you can not improve it."* <sup>47</sup>

### 4.2.1 - Da ação de regeneração à valoração dos benefícios

A valoração dos benefícios adicionais da regeneração urbana centra-se nos impactos promovidos através de ações estratégicas em áreas alvo a reabilitar, quer seja por exclusão territorial, ou por exclusão social de grupos específicos da sociedade (por exemplo, os que não têm trabalho).

O envolvimento dos municípios, e a aplicação de políticas públicas mais vigorosas, justifica-se assim pela necessidade de superar falhas de mercado e tem como objetivo assegurar a equidade de todos os cidadãos. Conforme já referido, apesar do consenso de que o sucesso da regeneração versa a realização de resultados económicos, sociais e ambientais<sup>48</sup>, a ideia de que esses resultados podem e devem ser valorados no âmbito das avaliações de apoio ao investimento público ainda não é reconhecida, quer na área do planeamento, quer por parte dos decisores políticos.

Apesar da sua atualidade, esta abordagem é complexa e por isso pouco desenvolvida, com exceção do Reino Unido. Sendo assim, consideramos que seria um ponto de partida analisar alguns conceitos que têm sido desenvolvidos nesse país e que devemos ter em conta quando se trata da valoração de benefícios da regeneração. Essas linhas orientadoras são, principalmente, fruto de um trabalho desenvolvido pelo *Department for Communities and Local Government* no Reino Unido e por isso mesmo, apesar de baseado na revisão da

---

<sup>47</sup> Robert S. Kaplan e David Norton, *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, "Harvard Business Review (January-February 1992): 71-79.

<sup>48</sup> "(...) a regeneração é a forma de intervenção territorial integrada (...) com medidas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial" - Artigo 61º da Lei 31/2014, de 30 de Maio. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

literatura<sup>49</sup>, e no trabalho desenvolvido por outros Departamentos, apresenta um cariz prático.

A primeira dificuldade que se apresenta quando pensamos em valorar benefícios adicionais da regeneração prende-se com a complexidade para a medição desses valores. Desta preocupação resulta uma breve reflexão sobre algumas questões relativas aos benefícios adicionais que apesar de não serem desenvolvidas com profundidade neste trabalho, são questões que poderão, em futuras investigações, fazer evoluir e preencher com uma evidência mais sólida a organização deste processo (ver Tabela 4).

**Tabela 4 - Orientação do processo de regeneração, segundo *Department for Communities and Local Government***

Prioridade dos EFEITOS		
Eixo social: desemprego, competências ...	Eixo ambiental: meio ambiente, CO2, espaço público,...	Eixo económico: economia local, novos negócios,...
Ações de regeneração		
dimensão	tipologia	
Alterações introduzidas nos RESULTADOS		
infraestrutura, equipamentos, espaço ocupado, espaço público, ...		
Alterações introduzidas nos EFEITOS		
impacto bruto ao nível local		
Emprego-Produtividade - Qualidade ambiental - Qualidade de vida		
A adicionalidade das mudanças no desempenho e comportamento		
Inércia	Desertificação	Relocalização
Efeito multiplicador		
impacto líquido a nível local		
Emprego - Produtividade - Qualidade ambiental - Qualidade de vida		
AVALIAÇÃO		
Mercado de trabalho, Mercado imobiliário, ...		
DESPESA PÚBLICA	RELAÇÕES DE CUSTO BENEFÍCIO Varia de acordo com a geografia	OUTRAS DESPESAS

Fonte: adaptação própria

Conforme se vê na Tabela 4, a ação de regeneração é definida de acordo com o efeito que se pretende alcançar: económico, social ou ambiental. Uma ação de regeneração pode também agregar um efeito combinado sobre as três dimensões referidas.

<sup>49</sup> HM Treasury (2008) *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*. Treasury Guidance, disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

No âmbito dos estudos desenvolvidos pelo *Department for Communities and Local Government*, as ações não são distribuídas pelos três eixos da sustentabilidade, mas são convencionadas em função de três efeitos prioritários: efeito sobre desemprego; efeito sobre a indústria, comércio e infraestruturas; e por fim efeito sobre a habitação, as comunidades e o ambiente. Para além das ações de regeneração poderem combinar, ou não, os efeitos a alcançar, estas ações podem ser de dimensão ou tipologia distintas.

Independentemente da abordagem à prioridade dos efeitos, quer se trate de efeitos produzidos sobre os três eixos da sustentabilidade ou a distribuição dos efeitos do *Department for Communities and Local Government*, quando se implementa uma ação de regeneração essa ação tem sempre um resultado e um efeito associados. Uma ação de regeneração, como por exemplo uma infraestrutura de transporte urbano, implementada para vencer um desnível acentuado, resulta numa infraestrutura física (resultado) mas também num efeito sobre comunidade, uma vez que potencia o acesso ao emprego (efeito).

Com influência do trabalho desenvolvido no Reino Unido, verifica-se que a relação entre o efeito que se julga alcançar com a implementação da ação e o efeito real que muitas vezes é obtido pode divergir quando influenciado por outras condicionantes intangíveis tais como a inércia, a desertificação ou a realocização.

Estas questões são muitas vezes afetadas à complexidade do processo de regeneração e da própria incerteza da disciplina do planeamento (Portas, 2000).

Com efeito, acresce um conjunto de conceitos que apesar de não serem desenvolvidos com profundidade neste trabalho, são noções que o planeador deve ter ao desenvolver as ações de regeneração. Assim, é importante perceber que as ações de regeneração podem afetar áreas geográficas distintas, diferentes tipos de mercado e diferentes tipos de beneficiários. A título exemplificativo, a requalificação de um espaço público, promove benefícios locais, ao nível social, quando consegue imprimir ao espaço de intervenção um significado coletivo, determinante para a recuperação na relação entre as pessoas. Cumulativamente pode criar benefícios mais amplos, quando essa ação representa uma melhoria da paisagem, atraindo visitantes externos à comunidade.

Outra questão que influencia a incerteza deste processo prende-se com o facto de alguns benefícios poderem ser desenvolvidos de forma mais rápida do que os outros e persistir por diferentes períodos de tempo quer nos mercados, quer nos beneficiários.

Como repercussão deste conjunto de variáveis, a própria valoração dos benefícios também pode alterar de acordo com os níveis espaciais em que é implementada ou os grupos da sociedade que afeta. É importante que a avaliação seja capaz de atribuir o impacto respetivo.

Para além das considerações gerais e eventuais condicionantes que possam influenciar os efeitos produzidos, este processo deve combinar sempre três momentos estruturantes: o *INVESTIMENTO*, capital necessário para a concretização da ação; o *RESULTADO*, o que resulta

da construção da ação construída; e por fim o *EFEITO* da execução da ação. Sempre que possível os indicadores devem ser convertidos em valor monetário<sup>50</sup>.

**Tabela 5 - Abordagem à valoração e fontes de dados, segundo *Department for Communities and Local Government***

Objetivo da ação	Quais os principais efeitos que devem ser valorados	Aproximação à Valoração	Dados utilizados para validar os resultados e os efeitos	Dados utilizados para obter valores
Ações direcionadas para o combate ao desemprego	As pessoas que arranjam emprego	Utilização de entrevistas	Custo por subsídio de desemprego	INE (taxa de desemprego); Inquéritos

Fonte: adaptação própria

Ora a Tabela 5 constitui uma representação sintética da abordagem à valoração (conversão em valor monetário) dos benefícios da regeneração, parte da investigação desenvolvida pelo *Department for Communities and Local Government*. Na ação exemplificativa, uma ação direcionada no combate ao desemprego, verificamos que os efeitos a valorar centram-se na verificação das pessoas que, motivadas pela implementação da ação conseguiram ter acesso ao emprego. Para perceber a relação do objetivo da ação com o benefício promovido, o *Department for Communities and Local Government*, utilizou o método de entrevista direta.

Resulta dessa investigação que o valor do investimento deveria ser o custo do setor público por incentivo adicional para a criação de emprego. Genericamente, a esse valor deveria ser subtraído a despesa pública, por exemplo por subsídio de desemprego.

Acresce que apesar da evidência dos estudos efetuados a valoração dos benefícios adicionais ainda é, mesmo no Reino Unido, condicionada porque parte dos valores são limitados, devido a uma escassez de valores económicos para a avaliação com elevado grau de fiabilidade. Refere-se ainda que, e como já amplamente evidenciado ao longo deste trabalho, as ações de regeneração são desenvolvidas para promover a regeneração, neste caso, das comunidades em situação de exclusão. A prioridade o desenho das ações de regeneração deve, assim, priorizar a análise da comunidade e das características da área territorial onde se pretende implementar essas mesmas ações.

<sup>50</sup> Conforme descrito no Livro Verde e de Orientação da 3R produzido por DCLG, disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191509/Regeneration\\_\\_\\_renewal\\_and\\_regional\\_development.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191509/Regeneration___renewal_and_regional_development.pdf)

## 4.2.2 - O enquadramento do processo

Após a apresentação genérica deste conjunto de noções sobre o processo de regeneração, sem dúvida resultado de um dos mais relevantes processos de investigação sobre a valoração dos benefícios adicionais da regeneração e a relação destes com o investimento do setor público, importa agora sintetizar os passos fundamentais que devem marcar este processo.

Neste sentido, conforme Tabela 6, o que motiva a exclusão, seja social ou territorial, a análise da comunidade e do lugar de intervenção, e a disponibilidade do setor público para a implementação de ações de regeneração, definem o conjunto de respostas necessário para operacionalizar este processo:

- i. Identificar os investimentos a priorizar. O programa estratégico de intervenção do setor público para a regeneração pode resultar numa ação de intervenção ou num conjunto de ações complementares. Estas ações devem ser priorizadas e não dependentes umas das outras.
- ii. Reconhecer e analisar a área e os beneficiários alvos. Só com o conhecimento e avaliação prévios da área de intervenção e dos beneficiários da ação é possível direcionar e potenciar a ação;
- iii. Definir o papel do setor público. É fundamental desenhar o papel que o setor público vai adotar para a concretização da ação. Este pode assumir todo o investimento mas pode também optar por contruir um modelo de participação e assumir um papel de mediador ou de parceiro. Neste caso é fundamental analisar os parceiros locais com maior capacidade para potenciar as ações;
- iv. É fundamental, e porque falamos de valoração, prever calendarizar o tempo da ação, pois só assim é viável mensurar a relação dos custos.

Este conjunto de respostas isolam a primeira fase do processo, permitindo encetar esforços para assegurar o investimento na ação. O investimento pode ser assegurado diretamente pela disponibilidade do setor público ou através de financiamento. Este passo adquire particular relevância uma vez que, a execução destas ações fica muitas vezes condicionada pela justificação que é dada ao projeto. Como referido na introdução deste capítulo, os planeadores ainda sentem muitas dificuldades no envolvimento dos decisores políticos quando pretendem convencê-los do valor do planeamento no contexto dos benefícios adicionais

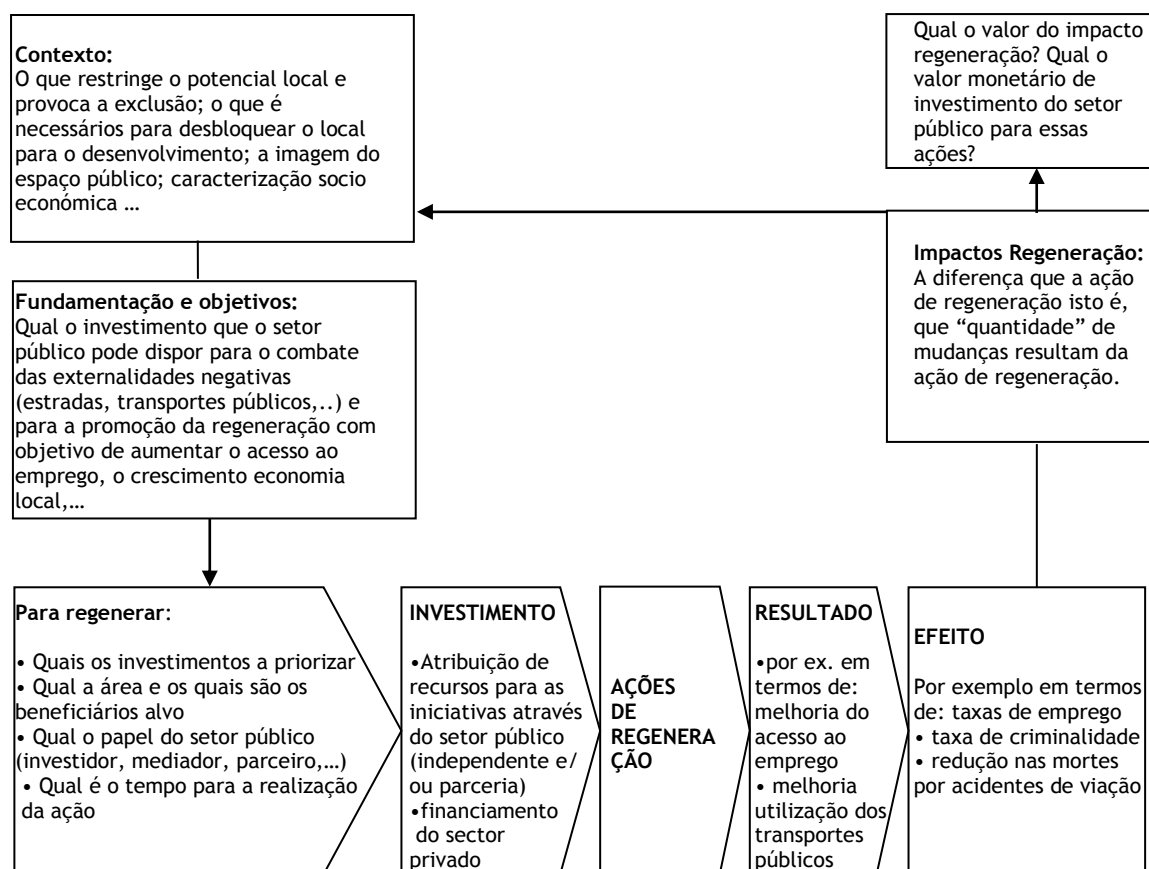
Após a implementação da ação da regeneração obtém-se o resultado, ou seja o “produto” que resulta diretamente da ação. A existência desse “produto” provoca um efeito na comunidade ou área em que a ação é implementada.

Neste sentido o impacto da regeneração é a relação entre o que era a comunidade e, ou, a área territorial, antes da implementação da ação e o que passou a ser por consequência dos efeitos promovidos por força dessa mesma ação.

Deliberadamente, e considerando o objetivo deste trabalho, isolou-se o que resulta deste organigrama:

- Qual o valor do impacto da regeneração?
- Qual o valor monetário de investimento do setor público para essas ações?

**Tabela 6 - Construção do "enquadramento", segundo orientações do Livro Verde e de Orientação da 3R**



Fonte: Adaptação própria

### 4.2.3 - A complexidade da valoração

A última linha de conclusões que se retira da análise do processo de investigação do governo do Reino Unido é que a valoração dos benefícios adicionais é complexa e também ela, tal como a própria disciplina do planeamento, incerta. Eventualmente seria desejável que as investigações futuras integrassem um conjunto de questões que apesar de não serem desenvolvidas neste trabalho nos parece pertinente referir:

#### A RELAÇÃO DOS BENEFÍCIOS E DOS BENEFICIÁRIOS

Para a avaliação dos benefícios adicionais de uma ação de regeneração é importante a consciência de duas questões centrais:

- A noção de benefício compreendido pelas políticas;
- A noção de benefício compreendido pelas comunidades.

O primeiro é o custo para o setor público em criar o benefício adicional (o custo por emprego, o custo por m2 de solo para a requalificação de espaço público,...).



O segundo é o valor que a sociedade atribui a cada benefício produzido (o valor de um trabalho, a melhoria do meio ambiente,...)

A valoração dos benefícios deve reunir a evidência conhecida de ambos, o primeiro e segundo, pois interfere na adoção das políticas em causa, por parte da comunidade.

### **BENEFÍCIOS DIRETOS E BENEFÍCIOS INDIRETOS**

Sempre que possível a valoração dos benefícios deve reconhecer os benefícios diretos das comunidades ou lugares. Porém as iniciativas de regeneração também podem ter efeitos indiretos que beneficiam a sociedade no seu todo e que também estes devem ser reconhecidos na valoração dos benefícios. Os caminhos e extensão em que surgem esses efeitos indiretos são muitas vezes pouco compreendidos e, em alguns casos, podem ser difíceis de quantificar. A título exemplificativo, a oferta de melhores oportunidades de trabalho e rendimentos mais elevados associados a uma determinada ação de regeneração, como a execução de uma infraestrutura de transporte, podem melhorar a saúde e reduzir a criminalidade. É importante valorar esses efeitos indiretos se a prova estiver disponível para o fazer.

### **QUEM BENEFICIA: OS LIMITES GEOGRÁFICOS**

Um elemento central de todas as abordagens para valorar os custos e benefícios adicionais de determinada ação de regeneração é identificar a parte relevante afetada, o que nem sempre se traduz numa tarefa simples. As ações de regeneração podem ser projetadas para melhorar a qualidade física e ambiental de um lugar específico.

Em alguns casos, os beneficiários envolvidos podem ser facilmente identificados por serem parte integrante da comunidade onde é implementada a iniciativa. Com efeito, há uma relação forte e direta entre a intervenção e aqueles que beneficiam.

Noutros casos, no entanto, essa relação é menos direta e a população beneficiária pode ser aquela que apenas beneficia da melhoria da qualidade do lugar quando o visita, ou o utiliza como lugar de passagem.

Da revisão da literatura, conclui-se que apesar de existirem diferenças consideráveis quando o limite espacial é variável, a importância que é dada à intensidade dessas relações entre os benefícios promovidos e o limite espacial em que ocorrem tem merecido pouca atenção. Uma questão fundamental é, portanto, a definição dos limites geográficos.

Mais uma vez, deve-se notar que este trabalho não considera as questões mais amplas, como os benefícios ao nível regional como um todo, ou os custos de oportunidade da ação de regeneração, em comparação com outros tipos de intervenção do sector público.

### **ADICIONALIDADE**

Uma questão central como já referido é a medida em que os *RESULTADOS* e *EFEITOS* decorrentes das ações de regeneração devem ser considerados 'adicionais'. Ou seja, em que medida é que as ações de regeneração alteram o comportamento para trazer mais e melhor qualidade ou, se outras ações de regeneração, em alternativa, teriam tido uma atuação mais rápida ou teriam provocado *RESULTADOS* e *EFEITOS* diferentes.

Porém, outra questão que pode ser acrescentada refere-se aos impactos provocados sobre os diferentes grupos da sociedade, designados por *impactos distributivos*. Com efeito, os impactos provocados por determinada ação de regeneração podem ocorrer sobre uma série diversificada de indivíduos da sociedade, com variação considerável de rendimentos, género,

etnia, idade, geografia e deficiência. O *The Green Book* (Treasury, 2008) enfatiza que os efeitos distributivos de intervenção política devem ser identificados de forma explícita, e quantificados, sempre que possível.

Este trabalho procura estabelecer o valor associado a uma unidade de benefício regeneração. Como o *The Green Book* (Treasury, 2008) reconhece, o valor deste benefício pode ser maior para aqueles com rendimentos mais baixos, que tendem a ser em maior número nas áreas mais necessitadas. Este trabalho, procura estabelecer as relações de custo - benefício associado com a política de regeneração, sem a realização de ajustes de quaisquer efeitos distributivos.

### **DURAÇÃO, DURABILIDADE E TEMPO**

O impacto das ações de regeneração pode acumular-se ao longo de um período de tempo considerável, o que deve ser devidamente reconhecido no processo de avaliação. A par deve ser igualmente considerada a durabilidade dos impactos.

### **AValiação DE MERCADO E NÃO-MERCADO**

Muitos dos benefícios das ações de regeneração podem ser traduzidos em valores monetários, principalmente quando são facultados e negociados no mercado que fornece uma indicação do seu valor. Um exemplo óbvio são os postos de trabalho adicionais que uma ação de regeneração pode criar.

Ressalve-se porém que, mesmo quando são valores de mercado credíveis, estes podem ser por vezes distorcidas (por exemplo em caso impostos ou subsídios).

Quando não há um valor de mercado determina-se um valor a ser deduzido usando outras técnicas. Como apontado no *The Green Book* (Treasury, 2008), principalmente no caso dos benefícios ambientais, estas técnicas têm sido experimentadas e testadas, e podem ser encontradas com maior detalhe na extensa literatura disponível sobre o assunto.

Em suma, da análise das várias publicações dos Departamentos do Reino Unido, resultando de um processo de investigação sobre a valoração das ações e investimentos do setor público, é possível concluir que, sobre a mensuração dos benefícios adicionais da regeneração, existem ainda uma série de questões pouco desenvolvidas, e testadas, mas que em processos de investigação futuros devem ser considerados no âmbito da avaliação do sucesso da implementação das ações de regeneração e por conseguinte, devidamente valoradas.

Muitas das ações políticas procuram resgatar áreas de exclusão territorial ou social, mas as relações entre as ações de regeneração, os resultados que elas produzem e o efeito que estes então provocam, muitas vezes não são conhecidos de forma precisa.

Conseguir medir é geralmente mais fácil quando se trata da relação entre a atividade e a produção onde já há bastante investigação e informação. A evidência é muito mais frágil quando se trata de compreender as relações entre produtos e resultados.

## Capítulo 5

# Construção de diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração

O capítulo quinto deste trabalho tem por objetivo a construção de um diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais das ações de regeneração, que pretende constituir-se como o contributo fundamental deste trabalho.

Para a construção deste diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração, identificam-se as principais contribuições fornecidas pela revisão da literatura, desenvolvida nos capítulos anteriores e colocam-se em evidência os elementos fundamentais da valoração dos benefícios das ações de regeneração (ver Tabela 8).

Este diagrama será validado pelos três casos de referência, três sistemas de transporte urbano já implementados com sucesso: o sistema de teleférico *Metrocable* em Medellín, o funicular dos Guindais, no Porto e, por fim, o Elevador do Castelo, em Lisboa (ver Tabela 9).

O mesmo diagrama será, posteriormente, aplicado num estudo de caso, o projeto de regeneração da comunidade do Monte do Castelo, em Vila Nova de Gaia (ver Tabela 10), onde se concebem um conjunto de ações a partir de uma proposta para um sistema de transporte urbano.

Da discussão desenvolvida ao longo do corpo teórico retiram-se três conclusões fundamentais que informam a valoração dos benefícios adicionais:

- valorar os benefícios adicionais da regeneração é um exercício complexo mas necessário, principalmente quando se trata de política pública;
- as investigações desenvolvidas no âmbito da avaliação dos benefícios sociais, ambientais e económicos, promovidos pelas ações de regeneração, devem integrar as ferramentas de apoio à decisão política perspetivando a sensibilização de quem decide para a questão dos benefícios adicionais;
- a necessidade de desenvolver ferramentas que permitam alterar o papel da avaliação.

A consideração destes pressupostos informa a estruturação do diagrama a desenvolver. Pretende-se que este diagrama constitua uma ferramenta de apoio à decisão que comungue de uma visão do planeamento assente nas suas três componentes social, ambiental e económica. A dificuldade em transmitir a complexidade do processo de decisão nos sistemas de avaliação constitui uma das principais fragilidades na implementação de ações de regeneração uma vez que é pela quantificação dos benefícios que as decisões são tomadas. A aproximação entre a abordagem do planeamento e a perceção dos decisores depende da constituição de um sistema de avaliação que integre todas as componentes que a ação sobre o território abarca. Assim, o sistema de avaliação é entendido como uma ferramenta explicativa e justificativa que deve acolher todas as componentes que informaram a decisão técnica.

### **5.1 - Diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais e as ações de regeneração**

O elemento central deste trabalho passa pela inclusão de uma série de variáveis, normalmente não mesuradas nos sistemas de avaliação. Com o objetivo de despoletar a discussão em torno dos benefícios adicionais da regeneração de uma comunidade é elaborado um diagrama de avaliação e valoração resultantes da introdução de uma infraestrutura de transporte urbano.

A Tabela 7 constitui uma representação sintética das questões que devem integrar a avaliação para a decisão no investimento de uma infraestrutura de transporte. Desde logo, coloca-se em evidência que essa avaliação deve integrar um leque de opções conforme esquematizado. Por outro lado, também a probabilidade de (in) sucesso da infraestrutura de transporte deve ser ponderada. Porém o desafio deste trabalho centra-se na questão da valoração dos impactos do valor adicional (conforme indicação a pontado da Tabela 10) motivados pela infraestrutura de transporte, para a regeneração da comunidade, e, por esse motivo, que não se exploram as outras questões.

As dimensões contidas na noção de valor adicional configuram os três eixos fundamentais da sustentabilidade, conceito subjacente à atual política urbana da regeneração. Conforme desenvolvido no segundo capítulo, ao longo das últimas décadas, temos assistido a uma evolução do conceito de Reabilitação Urbana. Hoje, ao conceito de Reabilitação associa-se o conceito de Regeneração que, tal como definido em lei<sup>51</sup>, estes conceitos combinados, focam-se em intervenções territoriais integradas que no primeiro caso são de carácter físico, visando a melhoria do edificado, das infraestruturas e da qualidade ambiental e paisagística, e às quais acrescem, no segundo caso obras de demolição e construção nova, bem como medidas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial. Neste sentido sustenta-se que a estruturação do diagrama de avaliação e valoração deve centrar-se na avaliação dos impactos do valor adicional criado pela ação: social económico e ambiental, prolongando sobre os sistemas de avaliação as alterações ao conceito de regeneração.

---

<sup>51</sup> Artigo 61º da Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo - Lei nº 31/ 2014, de 30 de maio

**Tabela 7 - Valorar os gastos da infraestrutura**

Gerar um leque de opções de investimento de infraestrutura			
a. Não fazer nada / mínimo	Manutenção e requalificação - incentivo para a requalificação das infraestruturas existentes	Investir em soluções alternativas micro	Investir em projetos de grande escala - renovação urbana
b. Manutenção mínima			
Valorar os impactos do valor adicional criado pela infraestrutura			
Social	Ambiental	Economico	
Valorar as oportunidades e partilha de riscos sobre infraestruturas preexistentes			
Insuficiência da infraestrutura	Probabilidade da infraestrutura falhar	Impacto da falha da infraestrutura	
Valorar o risco de insucesso da infraestrutura			
Fonte: elaboração própria			

Como já referido, este trabalho enquadra-se no pressuposto de provocar uma melhoria do sistema de avaliação a considerar no caso das ações de regeneração. Nestas circunstâncias, este trabalho não está preocupado com a valoração do processo de execução, mas, sim com o resultado final - o produto de regeneração.

## 5.2 - Estrutura do diagrama

Nesta secção analisam-se com maior detalhe os critérios específicos, e as correspondentes questões de valoração, que, em conjunto, constituem a estrutura funcional do diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração de uma comunidade (ver Tabela 8).

O elemento central deste trabalho passa pela inclusão de uma série de variáveis, normalmente não medidas nos sistemas de avaliação.

Com o objetivo de despoletar a discussão em torno dos benefícios adicionais da regeneração de uma comunidade é elaborado um diagrama de avaliação e valoração resultantes da introdução de uma infraestrutura de transporte urbano e um conjunto de ações complementares que potenciam o seu efeito regeneração:

- i. melhoria dos serviços;
- ii. ligação do sistema de transporte à rede;
- iii. a requalificação do espaço público;
- iv. o investimento nos modelos de participação das comunidades.

A preferência de uma infraestrutura de transporte urbano deve-se ao facto da capacidade que esta ação de regeneração tem de potenciar impacto sobre as três dimensões da sustentabilidade, conforme desenvolvido no capítulo três.

Ora o primeiro critério definido para a construção do diagrama é o *INVESTIMENTO* na ação de regeneração e equivale ao financiamento que é disponibilizado por parte do município ou por ele coordenado em regime de parceria.

A segunda, *RESULTADO* reporta à identificação do produto que resulta da execução da ação.

A terceira, o *EFEITO* permite identificar os benefícios adicionais resultantes na comunidade pela implementação das ações de regeneração. Estes benefícios adicionais podem apresentar desafios na medição e avaliação. A apreciação deste critério passa pela análise da diversidade de efeitos que este tipo de ação pode provocar. Por exemplo, uma nova infraestrutura de transporte urbano pode proporcionar benefícios diretos para os seus utilizadores em termos da sua capacidade de deslocação mais rápida e eficaz do ponto A ao ponto B, e usufruir de uma viagem mais agradável e confortável. Este investimento pode, ainda integrar outros benefícios adicionais. Por exemplo, a mesma infraestrutura de transporte urbano pode reduzir o congestionamento nas infraestruturas rodoviárias existentes, o que também implica reduzidas emissões de CO<sub>2</sub>, a melhoria da qualidade do ar e um índice de poluição sonora menor. A nova infraestrutura de transporte urbano também pode ter um efeito positivo sobre a atividade económica em áreas deprimidas, potenciado pela combinação de benefícios de regeneração e de novas oportunidades de emprego, entre outros. Pode ainda facilitar o acesso para o trabalho e por isso incentivar mais pessoas no mercado de trabalho e facilitar a criação de novos empregos. Esta relação dos efeitos da infraestrutura de transporte na regeneração da comunidade pode ser potenciada se ligada à rede supra. Um projeto de infraestrutura de transporte é suscetível de ter um impacto sobre o resto de uma rede e / ou outras redes e ativos de infraestrutura. O desenvolvimento de uma infraestrutura de transporte pode ser uma alavanca, ou mesmo uma necessidade para o desenvolvimento económico, tanto comercial como habitacional. Planear estrategicamente pode criar uma oportunidade de agregar ou consolidar um valor significativo a um determinado lugar, se a infraestrutura e outros desenvolvimentos trabalharem de forma integrada.

O quarto critério é a *VALORAÇÃO*. Este critério é subdividido em três subcritérios:

- i. o setor público;
- ii. o reconhecimento da comunidade;
- iii. o benefício indireto.

O subcritério do *setor público* corresponde à questão “ qual o custo que o setor público suporta por manter determinada comunidade em posição de exclusão? “ A resposta a esta pergunta passa pela análise das deficiências da comunidade, identificando o que restringe o potencial local e provoca a exclusão - os custos com subsídios de desemprego (quando se trata de uma comunidade em situação de falta de emprego), os custos com a assistência social (quando se trata de uma comunidade isolada envelhecida) (...) - e avaliando a robustez de cada uma das ações sobre a resolução desses problemas.

Do mesmo modo que na apreciação do subcritério anterior se utiliza a avaliação da comunidade, no subcritério referente ao *reconhecimento da comunidade* (valor que a sociedade atribui ao benefício), procura-se identificar a receptividade da comunidade ao benefício provocado. Apesar de a regeneração ocupar um lugar central nas preocupações do planeamento, para o seu sucesso, importa verificar a receptividade dos cidadãos aos investimentos realizados. Apreciar a qualidade das ações é perceber se essas ações são também reconhecidas pelas comunidades alvo. A análise desta fase implica novamente um enfoque sobre a especificidade das zonas e as comunidades e não sobre a perspetiva do planeador.

Por último, o benefício é avaliado no *benefício indireto*. A este nível procura-se identificar o que representa o benefício no conceito mais amplo da cidade e dos seus cidadãos.

Como amplamente referido neste trabalho as políticas de regeneração urbana estão atualmente associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. O último critério prende-se com o cruzamento dos resultados e a sua identificação nos três eixos fundamentais: eixo social, eixo ambiental e eixo económico.

A criação deste diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais tem como objetivo sistematizar a informação e ilustrar melhor que as ações de regeneração podem ter um impacto significativo na promoção de objetivos mais amplos da política social, ambiental e económica, possibilitando assim que estes valores sejam integrados, e devidamente ponderados, para a decisão do investimento público.

### 5.3 - Casos de referência

Como já referido, designadamente em Inglaterra, têm sido desenvolvidos alguns estudos sobre os efeitos dos benefícios adicionais da regeneração.

Não obstante, há pouca prática na valoração desses benefícios aplicados a iniciativas de regeneração urbana, de pequena escala, cujo objetivo seja regenerar as comunidades que aí habitam. Todavia, no contexto da inclusão dessas comunidades urbanas existem infraestruturas de transporte executadas que, apesar de passarem à margem da apreciação sobre a sua prestação para efeitos de avaliação do investimento público, tiveram um impacto nas comunidades urbanas em que se inserem.

Nesta secção valida-se o diagrama desenvolvido na secção anterior através da avaliação de três casos de referência, três sistemas de transporte urbano já implementados em contextos urbanos:

- i. o sistema de teleférico *Metrocable*, em Medellin;
- ii. o funicular dos Guindais, no Porto;
- iii. o elevador do Castelo, em Lisboa.

Trata-se de três comunidades urbanas afetadas pela implantação dessas infraestruturas, selecionadas por apresentarem características tipo-morfológicas semelhantes. Apesar da proximidade aos centros urbanos em que se inserem o isolamento destas três comunidades

urbanas cativou durante décadas os seus cidadãos ao uso do transporte individual, habituando-se a não dispensarem no seu quotidiano. Esta tendência também foi reforçada pela dispersão, cada vez maior, dos equipamentos, fazendo com que os percursos casa/trabalho, casa /escola e casa /compras, fossem cada vez mais difíceis. Para além de conhecerem os fenómenos que acima se descrevem, as três comunidades inserem-se em zonas de relevo muito acentuado, com fortes declives - o que, em conjunto, consolidou a ideia da inevitabilidade do uso quotidiano do transporte individual. Acresce que também os movimentos pedonais, que normalmente apresentam uma grande relevância nos centros urbanos, são aqui dificultados pelas pendentes acentuadas, diminuindo a acessibilidade destas populações e a área de serviço do transporte público. É neste contexto que surgem as três infraestruturas de transporte.

Assim, estes três equipamentos mecânicos, implementados, com sucesso, para vencer os declives destes *lugares*, são considerados para a validação do nosso diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais da regeneração das respetivas comunidades urbanas.

Ao fechar esta secção apresenta-se a comparação dos resultados obtidos para os três casos de referência, encerrando assim a primeira parte do trabalho, dedicado à construção e à validação de um diagrama de valoração e avaliação dos benefícios das ações de regeneração para uma comunidade urbana, designadamente uma infraestrutura de transporte. Acresce que, os casos aqui selecionados permitem retirar conclusões bastante pertinentes acerca do conteúdo e da forma a considerar numa abordagem deste tipo.

### 5.3.1 - Sistema de Teleférico *Metrocable*, Medellín



Figura 5 - A transformação urbana de Medellín, Colômbia (In <http://architectureindevelopment.org/news>)

## ENQUADRAMENTO

Por defeito, os projetos de desenvolvimento urbano ficam concentrados nas soluções específicas para a resolução dos problemas físicos e na Colômbia não é exceção. Porém, face a uma situação de exclusão territorial, periférica ao centro da cidade, e num contexto social de grande fragilidade agudizado pelos problemas sociais, económicos, e de violência, a opção de Medellín, foi adotar uma estratégia diferente e utilizar a arquitetura e o urbanismo como uma ferramenta para o desenvolvimento social.

Uma equipe multidisciplinar - urbanistas, arquitetos, políticos - foi destacada para as áreas de exclusão territorial e social.

Sob a direção de Luís Pérez (2000-2003), Sérgio Fajardo (2003-2007) e Alonso Salazar (2007-2011), foi desenvolvida uma estratégia integrada que procura encontrar soluções para a mobilidade, governança e educação, bem como para a requalificação do espaço público e



áreas verdes. O objetivo da estratégia era recuperar os sectores mais carentes da cidade, nomeadamente que sofriam da influência direta dos grupos paramilitares e narcotraficantes.

A execução da estratégia foi concretizada através de vários planos: *Projeto Urbano Integral*, *Plano de uso do Solo*, e *Master Plan para as áreas verdes*. Integrados geralmente num ou dois planos macro ou *Structuring Axis* que se tornam catalisadores para um público definido e intervenções de infraestrutura em áreas específicas.

O primeiro *Projeto Urbano Integral* foi definido para a área nordeste da cidade que caracteriza a conclusão do sistema de teleférico da cidade, em 2004, e o desenvolvimento urbano em torno das estações de metro (*Biblioteca Reyes de España*), em 2007. Desse projeto, resultaram mais 3 projetos integrados, na região noroeste e distrito oriental central, *Projeto Urbano Integral* da Comuna 13, cujo contexto social sugeria tratar-se de uma área bastante perigosa.

Tratando-se de um programa estratégico para a regeneração, as ações eram multidisciplinares e não se limitaram à execução da infraestrutura. A título exemplificativo refere-se o trabalho desenvolvido por Sérgio Fajardo (2003-2007), que procurou melhorar o sistema de ensino criando novas escolas, bibliotecas e parques, objetivando o combate à violência por meio de um desenvolvimento cultural e de inclusão social.

O desenvolvimento urbano da cidade permanece a cargo da "*Empresa de Desarrollo Urbano del Municipio de Medellín EDU (Urban Development Cooperation of the Municipality of Medellín)*." Esta organização tornou-se extremamente importante para projetar, gerir e implementar os vários planos urbanísticos e arquitetónicos através da coordenação intersectorial e interinstitucional conjunta.

Relativamente à infraestrutura, tendo em atenção a topografia de Medellín, foram necessárias várias alternativas para responder aos problemas de espaço e mobilidade. A opção projetual para a infraestrutura de transporte executada, o teleférico, resultou da necessidade de ligar as muitas construções ilegais localizadas na parte alta da cidade, ao sistema de metro no vale inferior perto do rio (cota baixa). Este meio de transporte reduziu o tempo de viagem de mais de uma hora para 10 minutos. Outro projeto que se destaca a eficiência da mobilidade é o *Projeto urbano Integral* da Comuna 13, com uma rede de escadas elétricas públicas nas áreas de topografia mais acidentada comuna.

Em 2007 iniciou-se um *Master Plan "Centralidades"*. Este plano define uma área específica no norte e sul da área metropolitana. Trata-se de um projeto multifuncional que consiste na execução de terminais de transporte de carga e passageiros, novas estações de metro, sistema ferroviário regional e vários equipamentos culturais.



Figura 6 - Requalificação do espaço público de Medellín, Colombia (In <http://architectureindevelopment.org/news>)

## INVESTIMENTO

O primeiro sistema de teleférico designado por *Metrocable*, Linha K, foi construído na área mais pobre e inacessível da encosta. Trata-se de uma área de difícil e forte inclinação, intercetado por inúmeras linhas de água que descem até ao rio Medellín.

Urbanizado sob a apropriação ilegítima do solo, a construção de génese ilegal datada dos anos 1950 e 1960, até o final do século XX, tornou esta área do território, uma das áreas mais densificadas da cidade, com mais de 400 habitações por hectare. Como consequência, a infraestrutura viária era mínima e de difícil acesso, embora a área tenha sido relativamente bem servida por autocarros convencionais, e serviço de táxis ocasional. O problema da acessibilidade tornou-se ainda mais evidente quando o sistema de transporte, o Metro, foi introduzido em 1995.

À medida que a principal linha de metro (única no setor da cidade) era implantada paralelamente ao rio principal, o teleférico revelava-se uma ideia genial para transportar os passageiros da cota alta para a cota baixo, até ao sistema de metro.

Este projeto respondeu assim a uma motivação social ampliando não só os benefícios do Metro para as áreas mais pobres, e inacessíveis, bem como para as comunidades residentes, mas também representou um acréscimo significativo de número de passageiros a um sistema de transporte que, até então, estava subutilizado.

A convergência das condições económicas e políticas favoráveis para a execução da infraestrutura de transporte deve-se principalmente à situação urbana em geral. Durante os anos 1980, Medellín surgiu como o epicentro do comércio florescente de drogas ilegais da Colômbia e durante a década de 1990 tornou-se uma das cidades mais violentas do mundo, tornando algumas áreas da cidade efetivamente ingovernáveis e fora dos limites até mesmo para o exército. Enquanto isso, a liberalização repentina da economia nacional forçou uma reestruturação brutal da economia industrial tradicional da cidade, empurrando os níveis de pobreza e desemprego para níveis preocupantes. Até se conjugar o momento político, no ano 2000, o conjunto de argumentos foi várias vezes utilizado pelos responsáveis da Metro, para comprovar através de estudos que se tratava de um projeto técnica e financeiramente viável.

Apesar de algumas derrapagens financeiras o desenho das linhas de transporte teve objetivos claros e eficientes e atenderam com sucesso às necessidades dos interesses da economia local. Por exemplo, o traçado da linha foi definido tendo em conta o transporte rápido dos trabalhadores, das áreas habitadas por pessoas e de menor rendimento familiar, de norte para sul, onde estão localizadas as fábricas.

Outra condicionante de projeto foi a implantação da linha ao longo das linhas comerciais, única e exclusivamente para perseguir o objetivo de aumentar o número de viagens.

Atualmente já existem três linhas de teleférico aéreas em operação, duas das quais são sistemas de transportes públicos urbanos (Linha K inaugurado em 2004 e Linha J em 2008), juntamente com uma terceira linha L introduzida em 2010, que liga à Linha K de rota turística para acesso a um parque ecológico na orla da cidade.

## RESULTADO

Pela análise dos documentos disponíveis, verificou-se que este sistema de teleférico, o transporte público *Metrocable*, teve um custo reduzido essencialmente por se tratar de um sistema de construção simples e de fácil montagem e porque, também, não foi necessário recorrer a grandes expropriações. Ressalva-se que, por se tratar de custos de construção reduzidos, poderia tornar a ideia de empréstimo de capital do setor público bastante viável, contudo no caso de Medellín, as três linhas foram financiadas pelos orçamentos normais de investimento de capital, cofinanciado pelo município e pelo Metro de Medellín.

A contribuição financeira da empresa Metro de Medellín é baseado no cálculo dos futuros retornos provenientes do aumento do número de passageiros utilizando o Metro - para período de 15 anos, e a diferença é justificada pela autoridade da cidade como um investimento social.

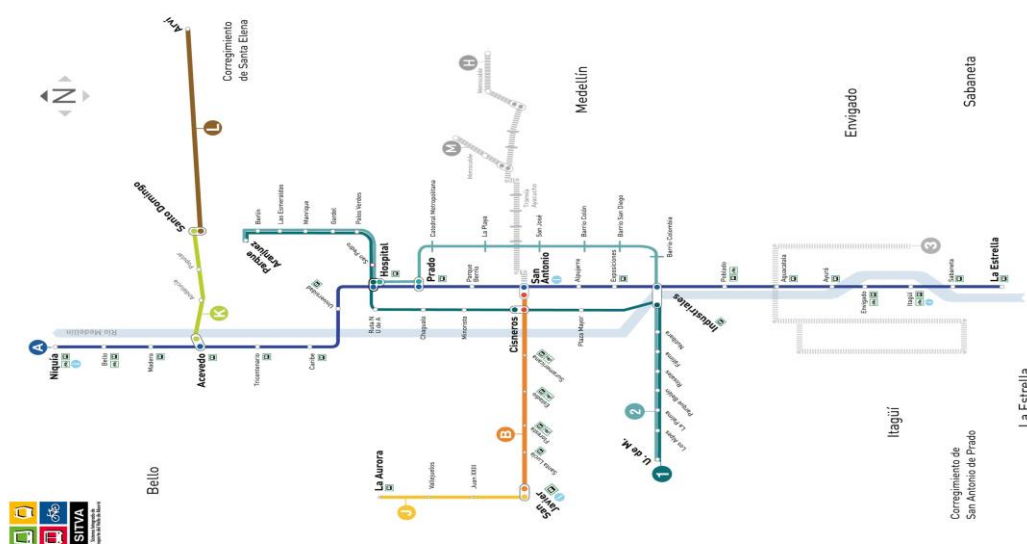


Figura 7 - Sistema de metro, e teleféricos, de Medellín (In: <https://www.metrodemedellin.gov.co/>)

## EFEITO

### SISTEMA DE TELEFÉRICO E O IMPACTO SOCIAL E AMBIENTAL

Da análise efetuada dos pontos seguintes pretende-se perceber em que medida é que a implementação do sistema de teleférico veio dar resposta às expectativas de ordem social.

Entre as três Linhas executadas, a opção estratégica da implementação de um sistema de teleférico complementar a um “Urbanismo Social”, concluiu-se que o projeto integrado desenhado para a primeira Linha foi mais eficaz.

Ao replicar o modelo nas linhas subsequentes, ressalta claramente, um conjunto de fatores que condicionaram os resultados deste projeto integrado:

- A topografia mais acidentada
- O menor índice de participação
- O objetivo estratégico de ligação da linha a uma zona de expansão urbana, fora do centro da cidade

A este respeito convém referir a importância da requalificação do espaço público como espaços coletivos, proporcionando à comunidade espaços de organização enquanto grupo, expressão social e de civilização - alameda, o jardim público.

Outra consequência direta para o envolvimento da comunidade foi o facto de se tratar de um sistema de construção rápido, não implicou grandes incómodos à comunidade.

Neste enquadramento, todos os benefícios no espaço público se estenderam à comunidade, aos utilizadores, mas sobretudo, também, aos não utilizadores do teleférico. Este facto potencia o envolvimento da comunidade no seu todo. Para dar uma ideia da importância destes aspetos, para além de ser aumentada a confiança nos técnicos, nas áreas aonde se verificaram essas intervenções no espaço público, multiplicaram-se as ações de requalificação do edificado de iniciativa privada e o aparecimento de novos negócios.

#### MEDELLÍN: CONTEXTO INSTITUCIONAL E MUDANÇA DE PARADIGMA URBANO

Em Medellín, desde há muito, que o Orçamento Participativo é utilizado como instrumento de planificação anual essencial para priorizar as iniciativas da Administração Local. Este instrumento traduz-se numa estratégia utilizada pela Administração Local para fortalecer a sua relação com a sociedade, enquanto aposta num processo que gera confiança e governabilidade mediante o exercício de construção de cidadania. É interessante verificar que no caso da construção das Linhas K e J, o Município de Medellín corrigiu várias vezes o percurso projetado. A população respondeu com entusiasmo e organizou-se em associações comunitárias reduzindo o número de interlocutores e o sucesso do processo de negociação.

#### SISTEMA DE TELEFÉRICO: POBREZA OU INCLUSÃO

Conforme já referido, a área de intervenção reporta-se a um contexto social de grande fragilidade agudizado pelos problemas sociais, económicos, e de violência extrema que, durante décadas, ali ocorreu.

Esta análise baseia-se na recolha de entrevistas levada a cabo pelo Departamento de Desenvolvimento da Unidade de Planeamento, da *University College London*, e permite-nos concluir o seguinte:

A maioria da população da comunidade considera a educação o melhor meio de combate à violência. O acesso à educação gera novas oportunidades e melhora a relação entre as pessoas. Destaca ainda a importância da vinculação ao seguro de saúde. Note-se que em Medellín, o contrato de trabalho é agregado ao seguro de saúde.

Apesar de menos referido, a questão da segurança urbana interfere nas condições de vida da população. Sublinha-se de novo o facto de esta comunidade, durante anos, ter vivido sob um índice elevado de violência (motivada pela presença dos quarteis de droga), em que a presença da autoridade municipal era residual. É também este contexto que explica o

significado especial que teve a construção do sistema de teleférico e como o processo lento de vinculação municipal se envolve.

*“ Si usted hace preguntas sobre el cable y su uso actual, sobre lo bueno y lo malo del sistema, va a recibir opiniones diferentes. Pero no se asuste...Cada uno tiene puntos de vista que dependen de muchos elementos...*

*Siga averiguando y verá ...”*, utilizador local na fila de espera para a entrada da Linha K

Muito embora a população residente tenha diferentes de opiniões e percepções, sem embargo, o aspeto geral é o seguinte:

A comunidade residente na área da Linha K é mais entusiasta. Falam do “ turismo ambiental” inclusive pela ligação entre os Parques Urbanos”. Expõem a paisagem e a vista sobre a cidade como interesse turístico de grande relevância. Referem também a presença do equipamento da biblioteca de Espanha.

A valorização destes parâmetros contrapõe com a pouca evidência que é atribuída ao retorno imediato. Apesar disso, falam na produção de emprego e da proliferação da restauração e demais atividades comerciais.

Uma abordagem diferente é aquela atribuída aos mais jovens pois se alguns se dedicam à atividade de guias turísticos, outros abandonaram a escola para se dedicarem ao “ turismo sexual”. Apesar disso, referem com entusiasmo o aumento de instituições educativas.

No que respeita às condições, destaca-se a grande importância que este sistema de teleférico representa na qualidade de vida daqueles com mobilidade reduzida (deficientes, idosos, crianças,...).

Adicionalmente elogiam também o espaço público.

No que respeita às experiências em obra, alguns lamentam que a mão-de-obra local usada para a construção do sistema do teleférico e para a operacionalidade das ações complementares, tenha sido dispensado e tenha voltado à informalidade.

Ainda no contexto das experiencias mais negativas, referem casos pontuais de expropriação, cujos proprietários foram mal compensados, no âmbito da execução do sistema de teleférico. Referem ainda os condutores dos serviços de transporte alternativos que viram extintos os seus postos de trabalho.

Veem com entusiasmo a rede de troca de experiencias e todo o processo de aprendizagem e capacitação da população.

No contexto económico, apesar do sistema intermodal ser mais barato, insistem na diminuição do custo por viagem e reclamam das longas filas de espera em horas de ponta.

É curiosa que na semana destinada à manutenção do teleférico, quer o custo quer o tempo das viagens casa- trabalho, chegam a atingir o dobro da proporção.

Em conclusão, acresce que o preço do bilhete e o tempo de viagem não são os únicos critérios que os utilizadores ponderam no momento de escolha:

- destino
- condições pessoais
- as suas atividades
- segurança
- comodidade

- distância à estação
- motivo de viagem
- e os eventuais acompanhantes

### SISTEMA DE TELEFÉRICO E O IMPACTO NA ECONOMIA LOCAL

A partir da construção das três linhas do sistema de teleférico previstas, observam-se dinâmicas económicas superiores a épocas anteriores, evidenciando que a aposta conjunta do Município de Medellín e a empresa do Metro, com o apoio de outras instituições públicas e privadas, beneficiou a comunidade. Segundo um estudo<sup>52</sup>, verificou-se um aumento do número de trabalhadores e de pessoas da comunidade à procura de trabalho. Verificou-se ainda uma dinâmica crescente na requalificação dos imóveis e um aumento do número de lojas de bairro bem com a abertura de novos pequenos negócios.

Parece evidente que as estratégias integradas, localizadas e simultâneas, geram maiores benefícios que os projetos independentes, difusos e sucessivos, e alcançam efeitos multiplicadores como os que se observam na formulação dos Planos de Desenvolvimento Local.

### AS MELHORIAS PUBLICITADAS PELO SISTEMA DE TELEFÉRICO E O CONTRASTE COM AS REALIDADES QUOTIDIANAS DOS UTILIZADORES

Segundo várias entrevistas realizadas à comunidade, e através de um estudo subsequente<sup>53</sup> concluiu-se há diferenças entre a publicidade institucional, o quotidiano e a percepção dos utilizadores em aspetos distintos como a segurança, a comodidade e o impacto do sistema de teleférico.

É, porém, inegável a melhoria da qualidade urbana que se verifica em volta das estações do sistema de teleférico, nomeadamente pelas iniciativas da requalificação do espaço público e consequente presença de equipamentos e aumento da atividade comercial. Esta dinâmica económica e requalificação do espaço público não se verificam num contexto urbano mais abrangente. De facto, paradoxalmente à atenção atribuída aos projetos urbanos junto das estações e nas áreas mais centrais desta iniciativa, centro e norte da cidade, na zona sul, o espaço público foi secundarizado. Nesta área, apesar da diminuição significativa da violência e das empresas imobiliárias continuarem a promover projetos habitacionais que garantem elevados níveis de segurança e privacidade, o investimento no espaço público limitou-se ao reperfilamento das vias e passeios. Tendo surgido pequenos e grandes centros comerciais que assumiram o papel de espaço público como um lugar de encontro e lazer, excluindo uma grande parte da comunidade.

Refere-se ainda que, tratando-se de um sistema fechado e vigiado transmite uma imagem de segurança o que influencia a percepção da violência urbana.

---

<sup>52</sup> Estudo desenvolvido por Françoise Coupé Juan Guillermo Cardona da *Unidade de Planeamento e Desenvolvimento da Bartlett*,

<sup>53</sup> Estudo desenvolvido por Laura Agudelo V., Angela Mejía G., Ivan Sarmiento O. E Jorge Córdoba da *Unidade de Planeamento e Desenvolvimento da Bartlett*,

A comodidade do sistema é afetada nas horas de ponta e pela dificuldade dos carregamentos dos bilhetes de viagem. Ressalta-se que uma vez que as cabines são pequenas, não é possível transportar muito mais do que 3000 passageiros por hora.

#### RESSONÂNCIAS POLÍTICAS DO SISTEMA IMPLEMENTADO

Para que o sistema de transporte público, o teleférico *Metrocable*, tenha créditos políticos e duradouros de governança e legitimidade para os municípios, os efeitos deste sistema de transporte público têm de ser sistematicamente trabalhados e de múltiplas maneiras nomeadamente através de programas sociais de apoio entre outros.



Figura 8 - Metrocable Linha K com biblioteca Parque España em segundo plano (foto: Dávila, Julio D.)

#### CONCLUSÃO

Em síntese, no caso de Medellín é pertinente diferenciar entre a natureza e os efeitos que tiveram intervenções representadas pelo sistema de transporte público implementado, o teleférico *Metrocable*. Convém, igualmente, distinguir as diferenças entre os efeitos do sistema de transporte implementado e os efeitos das intervenções representadas pelos PUI's e os demais projetos do município.

A primeira linha, sem dúvida a mais chamativa para o turista, Linha K, (Santo Domingo e Parque España), pois não só é a mais visível do centro da cidade como entronca na linha principal do Metro, estratégia planeada pelo município, em interliga-la à Linha L que conduz ao Parque Arvi, atualmente um dos mais frequentados pela população local e pelos turistas. Esta estratégia coincide com as áreas urbanas para as quais foram desenvolvidos PUI's.



A requalificação urbana da Linha J é a menos visível para o visitante e é a área que menos se alterou em relação aos critérios aqui apresentados: impacto do transporte público na regeneração das comunidades urbanas. Alguns autores advogam que o impacto reduzido deve-se ao facto da intervenção se ter limitado apenas à implantação da linha e pelo facto da sua ligação ao sistema de transportes principal ter como único objetivo a ligação a uma área em expansão, fora do centro urbano da cidade.

Porque é que Medellín é um sucesso entre outras intervenções do mesmo género:

- A par da carência que caracteriza estas comunidades, destaca-se a importância que estes programas estratégicos para a regeneração têm nas agendas políticas. De facto, as características geomorfológicas e a elevada densidade destas áreas representam um impacto enorme na paisagem urbana da cidade, demasiado visível. A sua desconexão é agravada pela falta de continuidade física com a cidade. Neste enquadramento o programa de regeneração em Medellín transformou-se numa prioridade política, facto de grande influência para o sucesso da iniciativa.
- Um outro aspeto que interessa ressaltar é a estrutura política e o sistema financeiro e de gestão que beneficia esta ação conjugada.
- O terceiro aspeto é o enorme esforço (financeiro, institucional e técnico) para articular o sistema de teleférico implementado, a diretamente comunidade envolvida e o contexto urbano envolvente, o resto da cidade. Note-se que a implementação por si só de uma linha de transporte público não é suficiente para regenerar a comunidade, contudo constitui um eixo fundamental sobre o qual se podem construir e com continuidade no tempo, processos de regeneração e crescimento urbano. O sucesso do sistema de transporte aéreo, no sentido urbanístico, reside no facto de que faz parte dum todo, de um “ projeto de cidade”, coerente e em contínua evolução.
- A última constatação destaca a necessidade de trabalhar com as comunidades, afetas ao sistema de transporte, em todas as fases e dimensões do projeto. Não se trata simplesmente de passar o sistema junto das suas habitações sem a preocupação de o inserir no quotidiano das pessoas por forma a responder às suas necessidades e aspirações, contribuindo assim para uma regeneração efetiva das suas condições de vida. As diferenças entre a Linha J e a Linha K demonstram claramente a importância desta consideração.

Relembra-se a este propósito que para o sucesso de Medellín foi central a presença do governo local capaz de dispensar um conjunto de recursos financeiros e meios técnicos qualificados para o apoio no terreno dos processos de planeamento e participação da população.

Conclui-se assim salientando o esforço das entidades públicas para diminuir as assimetrias socioeconómicas com a promoção da inclusão e a diminuição da segregação urbana. Este objetivo envolve reformas radicais para eliminar barreiras e distancias físicas que separam os habitantes de estratos socioeconómico muito diferente, realidade que ocorre já em muitas cidades da Europa.



### 5.3.2 - Funicular dos Guindais, Porto

## ENQUADRAMENTO

Com a crescente ocupação das zonas da Sé e Vitória, deu-se uma maior concentração em duas colinas que em tempos eram atravessadas por um curso de água (rio da Vila), entubado aquando da abertura da rua Mouzinho da Silveira.

Nasceu a Parceria dos Elevadores do Porto, uma sociedade que propunha a construção de elevadores para fazer a ligação entre a baixa ribeirinha e os pontos altos da cidade, de grande densidade populacional.



Figura 9 - “Caes dos Guindaes”

O trajeto então definido compreendia um percurso plano, entre o cimo das Escadas dos Guindais e o final da linha, na Batalha, com cerca de 400 metros de comprimento, e outro de forte inclinação, ao longo de toda a escarpa dos Guindais até à beira-rio.

Em regra o elevador era regularmente utilizado por vendedores de fruta e de legumes que se abasteciam junto dos barcos que, oriundos das terras do Alto Douro acostavam nas linguetas dos Guindais e levavam depois aqueles produtos para a parte alta da cidade; pelas pessoas que, especialmente na época calma frequentavam as praias fluviais do Douro ou neste rio praticavam desporto Mas era à noite que o elevador registava maior afluência do público com as idas aos teatros e aos cafés...

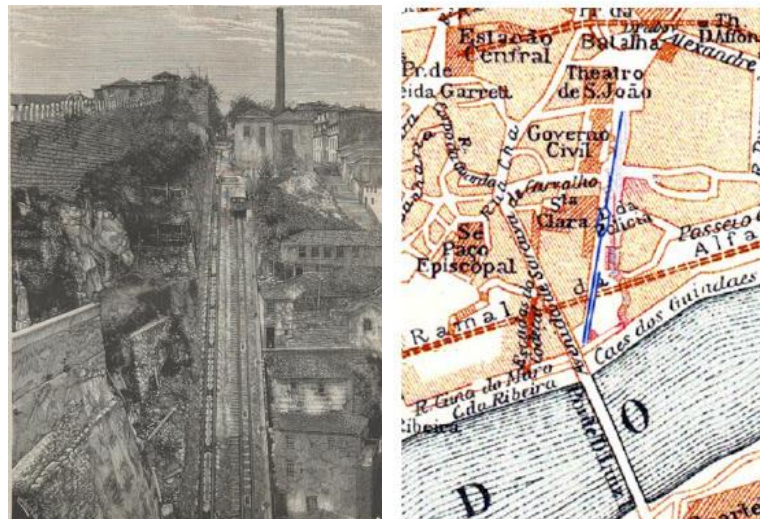


Figura 10 - Primeiro funicular dos Guindais (Publicação de 189 na revista «Branco e Negro») e Planta do traçado original

Operou ao longo de 281 metros, dos quais 90 em percurso subterrâneo. O projeto original do funicular, ou elevador dos Guindais foi concebido pelo Engenheiro Raul Mesniere foi inaugurado 4 de Junho de 1891.

Devido a um acidente por motivos de falha humana, ocorrido a 5 de Junho 1893, o funicular foi encerrado. A Parceria dos Elevadores do Porto anunciou a suspensão da atividade por apenas dois meses, para efetuar as reparações e recomeçar as atividades. Apesar de re-projetado pelo mesmo engenheiro, na tentativa de o repor em funcionamento, o funicular manteve-se encerrado durante anos.

## INVESTIMENTO

A última intervenção na escarpa dos Guindais, com o fim de reativar o antigo elevador funicular deu lugar à nova infraestrutura, uma ferrovia ligeira, tal como hoje a conhecemos, designada por *Funicular dos Guindais*.

Do que foi possível aferir, a conceção e instalação do Funicular dos Guindais foi adjudicada pela Porto 2001 em Janeiro desse ano à Construtora do Tâmega por 4,79 milhões de euros (958 mil contos à época), depois de inicialmente a sociedade promotora da Capital Europeia da Cultura ter estimado o custo em 3 milhões de euros (600 mil contos). Acresce às derrapagens financeiras o custo das expropriações necessárias para a execução das obras e sobre as quais falaremos mais à frente.

A convergência das condições económicas e políticas favoráveis para a execução da infraestrutura de transporte deve-se principalmente à iniciativa *PORTO 2001 Capital Europeia de Cultura*, apesar de ter sido inserida num “*Programa de Requalificação da Baixa Portuense*”. Aprovado pela Camara do Porto em Maio de 2000, a autarquia decidiu solicitar à sociedade Porto 2001 a execução do projeto que viria a ser desenhado pelo Arquiteto Adalberto Dias.

Apesar do publicitado pela Metro do Porto, “(...) os moradores da zona ribeirinha poderão também, utilizá-lo para irem trabalhar, embarcando na Avenida Gustavo Eiffel e seguindo depois na carreira 20 da STCP. No futuramente, o transporte dará também acesso à linha amarela do metropolitano, que atravessará o tabuleiro superior do Ponte Luís I”<sup>54</sup> a conceção do projeto teve como principais objetivos apenas a recuperação da linha inicial sem atender às necessidades dos interesses das comunidades locais.

A este propósito, convém referir que a mobilidade das comunidades que habitam à cota baixa nunca foi resolvida. No âmbito da implementação um sistema de transporte para a

---

<sup>54</sup> <http://www.publico.pt/local-porto>

ligação cota baixa cota alta, cabia ao município a oportunidade de assumir a requalificação do espaço público envolvente por forma a garantir o desenvolvimento local otimizando o sentido desta intervenção. É neste contexto que algumas estruturas urbanas como a Avenida Gustavo Eiffel, nomeadamente a requalificação da ligação pedonal entre o Cais da Ribeira e o Funicular dos Guindais, ou a melhoria da relação urbana da Rua Saraiva de Carvalho e da Rua Duque de Loulé, seriam iniciativas no espaço público fundamentais para a diferenciação e qualificação deste sistema urbano.

## **RESULTADO**

Com mais ou menos três anos de atraso (uma vez que a Capital Europeia da Cultura foi em 2001 e a obra só terminou em 2003) e alguns percalços de última hora este sistema de transporte começou a funcionar em Fevereiro de 2004. O "Funicular do Porto" (assim é identificado nas fardas dos funcionários) arrancou com 2 cabinas com uma lotação máxima de 25 pessoas cada, que fazem a ligação entre as 2 cotas/estações em pouco mais de 2 minutos, numa via única com cruzamento central. O funicular atinge uma capacidade para transportar quinhentos passageiros por hora e teve um custo inicial associado de 80 cêntimos, sendo acessível através do bilhete multimodal Andante, válido por uma hora após a primeira validação.

Ora pela sua situação geográfica e pelo acréscimo do fluxo turístico, o Funicular tornou-se numa das atrações turísticas da cidade, oferecendo, a descer ou a subir a inclinada rampa, uma panorâmica sobre o rio Douro, a ponte Luiz I e o Mosteiro da Serra do Pilar, em Gaia. Em Julho 2013, a Metro do Porto lançou o novo título "Funi", de utilização exclusiva no Funicular dos Guindais e vocacionado para o sector do turismo. Esta iniciativa limitou o número de utilizadores locais uma vez que o bilhete multimodal Andante deixou de ser válido, a não ser que seja o Andante Gold (assinatura). Sem ser com assinatura, a viagem custa 2 €.

## **EFEITO**

### **FUNICULAR DOS GUINDAIS E O IMPACTO SOCIAL ECONOMICO E AMBIENTAL**

Como já foi referido, a implementação deste sistema de transporte limitou-se reativar o antigo elevador funicular, dando lugar à nova infraestrutura, sem que para isso atualizasse os seus objetivos. Referimo-nos à evolução da cidade e da própria sociedade que a compõe.

O desenvolvimento desta operação ignorou as áreas envolventes, desconhecendo-se qualquer programação estratégica, no sentido da regeneração das comunidades contíguas, quer pela salvaguarda do seu valor etnográfico e social, quer pela dinamização dos seus recursos culturais e socioeconómicos, ou até pela própria qualificação ambiental e da paisagem. A troca de sensações que se tem ao utilizar o funicular é, desse facto, ilustrativo. Começaremos por descer até à Ribeira pelo Funicular dos Guindais para nos deliciarmos, durante os três minutos da viagem, com o casario da margem de Gaia pontuado pela elegância do Mosteiro da Serra do Pilar, ou para experimentar o mergulho a pique nas escarpas do Douro. Visão contrária temos, ao subirmos no mesmo funicular. Aí, despegados do solo, a comunidade dos Guindais desvendam-se em todo o seu esplendor:

*“ (...) casas degradadas e abandonadas, entulho e galinhas gordas chiscando na poeira (...). Os estrangeiros vão ver os meus filhos a fazer porcarias num balde”, protesto de um dos moradores da escarpa*

### FUNICULAR DOS GUINDAIS: ABANDONO OU INCLUSÃO

A área de apreço reporta-se a um contexto social de grande fragilidade socioeconómica e constituído maioritariamente por pessoas idosas.

Esta análise baseia-se na observação e recolha de entrevistas levada a cabo pela própria, e permite concluir o seguinte:

O Guindais, enquanto lugar e comunidade, encontra-se numa condição de especial isolamento em relação às dinâmicas da cidade do Porto, até do próprio centro histórico. Apesar da visibilidade sobre esta comunidade, a condição da implementação de um sistema de transporte não produziu na população desta área uma especial valia ou melhoria das condições de vida o que resulta numa aparente indiferença da população face a esse valor.

A estratégia de regeneração desta comunidade deveria privilegiar o sentido dos espaços públicos e coletivos para novos pontos de paragem como é o caso da convergência da rua do Miradouro (ligação privilegiada à cota intermédia com as Fontainhas) com o Guindalense, promover a reabilitação das tipologias edificadas que marcam a sua identidade, valorizar a espacialidade das escadas e arruamentos que estruturam aquela malha urbana, entre outras soluções e iniciativas.

Adicionalmente, o pouco interesse que foi dado população resultou na agudização da relação entre o poder público local e a pessoas. Em conversa com alguns moradores, o atual responsável pelo Guindalense FC recordou que a situação do clube, na altura, desalojado para a construção do funicular. Só muitos anos depois da assinatura de um contrato-promessa com a Porto 2001, a coletividade pode regressar à sede expropriada, mesmo depois de os dirigentes terem recebido garantias de que o direito de superfície do terreno em causa lhes vai ser cedido. Por conta dessa indefinição, protelou o licenciamento para a construção de uma nova sede, tendo em consequência, perdido o respetivo financiamento. Atualmente, o responsável pelo Guindalense FC, refere que é pouco entusiasta relativamente à sustentabilidade económica da coletividade.

Por analogia ao processo de realojamento “temporário”, ocorrido nos anos 70, dos habitantes da Ribeira - Barredo para o Aleixo, um morador lembrou as mais de 15 famílias que foram realojadas no bairro PER das Fontainhas para a construção do Funicular dos Guindais e que, à semelhança do processo dos anos 70, também nunca mais regressam.

No que respeita aos problemas da comunidade residente, alguns lamentam o isolamento dos idosos que ocorre não só pela perda das relações intergeracionais mas também pelos evidentes constrangimentos da topografia.

### **CONCLUSÃO**

Em síntese, o impacto específico na comunidade dos Guindais faz-se mais de fraturas do que de continuidades como seria esperado no âmbito da regeneração. O impacto residual da infraestrutura de transporte implementada é agravado pela falta de continuidade física da comunidade com a cidade. A título ilustrativo destaca-se, por exemplo, o potencial

excepcional da paisagem e a vista única sobre a ponte Luís I e a encosta de Gaia, e que se mantem escondida de todos os potenciais visitantes, incluindo turistas, pela falta de continuidade no espaço público. A priorização destas áreas seria fundamental impor novas dinâmicas à economia local e aumentar a segurança da comunidade.

A última constatação refere-se ao aspeto da ausência de esforço (financeiro, institucional e técnico) para articular o sistema do funicular implementado, e a comunidade envolvida e o contexto urbano envolvente, o resto da cidade. Neste caso de referência, corrobora-se a tese de que a implementação por si só não é suficiente para regenerar a comunidade. No caso em apreço a opção de não fazer uma paragem à cota intermedia foi fundamental para o insucesso da regeneração da comunidade dos Guindais, sobretudo ao nível social e económico.

Conclui-se assim salientando a inércia das entidades públicas para diminuir as assimetrias socioeconómicas com a promoção da inclusão e a diminuição da segregação urbana.

A médio e longo prazo terá valido a pena optar pelo realojamento e deslocação das famílias residentes?

Quanto terá custado à comunidade e à cidade em geral, “ poupar “ numa paragem do funicular?

### 5.3.3 - Elevador do Castelo, Lisboa

#### ENQUADRAMENTO

O mais importante prémio ibérico de arquitetura pertence este ano ao português João Pedro Falcão de Campos, cujo percurso pedonal assistido que liga o Castelo de São Jorge à Baixa de Lisboa foi distinguido com o prémio FAD 2014. Tanto o júri como o premiado frisam a importância do programa na sua origem - o percurso pedonal é parte do projeto da autarquia para a revitalização do centro histórico - e os jurados destacam ainda o resultado prático desta obra pública “capaz de sintetizar as virtudes da reabilitação e da técnica”.



Figura 11 - Projeto do percurso pedonal assistido-elevador do Castelo (In <http://falcaodecampos.pt/>)

“O programa deste projeto é merecedor de um aplauso, tendo em conta a sua capacidade transformadora e os recursos disponíveis”, avaliou o júri.

Este prémio de arquitetura foi, talvez, a cereja no *topo do bolo* que vai com certeza acrescentar o número de utilizadores, uma espécie de turismo especializado.

Mas a história deste elevador não começa aqui.

O projeto, promovido pela Câmara Municipal de Lisboa, abarca o edificado na rua da Vitória, na rua dos Fanqueiros (do n.º 170 ao 178) e na rua da Madalena (do n.º 147 a 155), e visa ligar a Baixa à colina do Castelo através de elevadores e passagens. Num prédio dos Fanqueiros - “o edifício que serve de charneira da cota alta para a cota baixa”, descreve Falcão de Campos -, o miolo deu lugar a três elevadores e ali foi recentemente instalada a sede da Junta de freguesia de Santa Maria Maior, além de existir uma passagem para outro edifício, desta feita o da rua da Madalena. Atravessando o Largo Adelino Amaro da Costa (conhecido como Largo do Caldas), acede-se ao antigo Mercado do Chão do Loureiro, cujos elevadores integram também o percurso assistido. Depois, é tudo uma questão de pisos e pavimentos até ao castelo.

Inicialmente orçado em nove milhões de euros (contrapartidas do Casino de Lisboa), o projeto resultou de um convite ao atelier de João Pedro Falcão de Campos e data de 2009.

*“A escolha do programa e a sua componente social foi do arquiteto Manuel Salgado [vereador Urbanismo e Planeamento Estratégico e número dois de António Costa na Câmara de Lisboa] e um desígnio da própria câmara de Lisboa. (...) É um processo de programa.”*  
Falcão Campos, arquiteto

*“O júri premiou não só a qualidade do projeto de um arquiteto português que se afirma internacionalmente, como também destacou a importância social desta intervenção na melhoria da qualidade de vida das pessoas, ao tornar a colina do Castelo mais acessível ao centro da cidade, aos transportes públicos e às pessoas com mobilidade reduzida”, reage por seu turno Manuel Salgado.*

De facto, este projeto representa uma das muitas ações de regeneração estrategicamente programadas para uma Lisboa mais inclusiva.

## INVESTIMENTO

Mas para entender o elevador do Castelo devemos, de forma sintética, recuar no tempo e falar do trabalho integrado que, ao longo destes anos, a Câmara Municipal tem sido desenvolvido nomeadamente para o aumento da atratividade e reforço da centralidade da Baixa Pombalina e bairros históricos.

Desde que os centros históricos começaram a receber a atenção das políticas urbanísticas, a preocupação pela acentuada degradação do parque habitacional e condições de vida da população residente começou a subir em Lisboa. Movimentos como o movimento em Alfama, com o manifesto “ Alfama: recuperação ou Morte”, e o trabalho desenvolvido pelos gabinetes

técnicos locais, GTL da Mouraria, GTL da Alfama ou GTL do Bairro Alto da década de 1980, respondiam assim à vontade da opinião pública, que cada vez se tornava mais sensível relativamente a estas questões, e promoviam uma melhoria gradual das condições de habitabilidade da população.

Com a criação da Direção Municipal de Reabilitação Urbana, na década de 1990, a intervenção municipal vê o seu campo de atuação ampliado e passa a defender um processo de reabilitação integrado para as áreas antigas, que promova a participação da população na dinamização destes locais. Com o decréscimo do orçamento, a Câmara Municipal de Lisboa, lança em 1994, os Planos Integrados de Reabilitação Urbana para cinco núcleos prioritários: Castelo e Chafariz de Dentro (Gabinete de Alfama/ Colina do Castelo), Teatro Taborda / Quinta do Coleginho (Gabinete da Mouraria), Palácio Marim Olhão (Gabinete Bairro Alto/ Bica) e Convento das Bernardas (pertencente ao Gabinete da Madragoa).

A par dos programas do RECRUA, REHABITA, entre outros, que iam resolvendo o problema do edificado, a preocupação pela reabilitação do Centro Histórico no seu geral, começou, então, a tornar-se tema recorrente dos discursos dos técnicos, das políticas de intervenção e mesmo da opinião pública, o que começou a levar ao aparecimento de diversos instrumentos de apoio com o objetivo de evitar a sua degradação, despovoamento e envelhecimento. Gradualmente começou a verificar-se uma maior preocupação pelo estado de conservação, qualidade de vida e abandono da Baixa Pombalina e Chiado. Os planos de reabilitação e as preocupações relativamente à salvaguarda e recuperação limitavam-se aos bairros históricos mais antigos.

Em 2002, começa a ser preparada *Uma visão estratégica : Lisboa 2012*, a base dos documentos que se seguem, quer o Plano estratégico de Lisboa (Carta estratégica de Lisboa), quer o Plano Diretor Municipal, à altura, em revisão.

Nesse documento, definem-se prioridades e intervenções estratégicas para a cidade, com vista à sua modernização, com a manutenção da identidade (Lisboa, cidade de bairros). A estratégia tem por base os seguintes temas centrais :

- Mobilidade,
- Turismo,
- Comércio,
- Reabilitação,
- Habitação Social,
- Equipamentos e
- Mercado Imobiliário ;

Levou à criação da Sociedade de Reabilitação Urbana, orientada para as zonas históricas, e levou à criação do Comissariado da Baixa - Chiado, que apresentou, em 2006, a *Proposta de Revitalização da Baixa Chiado* no sentido de dinamizar esta área.

Com princípio geral da manutenção e conservação do existente com o objetivo da devolução da vitalidade a esta zona é desenvolvido o *Plano de Pormenor e Salvaguarda da Baixa Pombalina*.

Entre várias ações, o *Plano de Pormenor de Salvaguarda da Baixa Pombalina*, aprovado em 2011, previa e delimitava como Unidade de Execução UE1, a criação de um acesso pedonal assistido entre a Baixa e a Colina do Castelo.

Este acesso teria sido desenvolvido sob o Plano de Acessibilidade Suave e Assistida à Colina do Castelo, perspetivando a possibilidade de criar novos acessos ligados aos já existentes. No âmbito da Carta Estratégica de Lisboa, o documento definia, então, como prioridade, *Lisboa como uma cidade amigável*, segura e inclusiva para todos; ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente; inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global, gerando riqueza e emprego. Corporizando estes princípios, o Município começou a promover a introdução de modos suaves de mobilidade e o uso dos transportes públicos em detrimento da utilização do automóvel. Foi neste contexto que foi elaborado, em 2009, o Plano de Acessibilidade Suave e Assistida à Colina do Castelo (da autoria do Atelier BUGIO), o qual envolvia um conjunto de propostas relativas às acessibilidades entre a parte baixa da cidade e o topo da Colina do Castelo, assentes na introdução de meios mecânicos, auxiliares das deslocações pedonais, e cuja concretização permitiria atenuar as barreiras impostas pela topografia do terreno e pelas características do tecido urbano desta área histórica e que se constituíam como fatores de exclusão social e de isolamento territorial.

Simultaneamente, com a concretização destes percursos preconizou-se a criação de uma rede, sempre que possível inclusiva, de acessibilidades aos inúmeros locais de visita, existentes ou a criar, rentabilizando, desta forma, o potencial turístico desta área central da cidade: o percurso da Baixa, percurso de Alfama, Percurso da Graça, Percurso da Sé e o Percurso da Mouraria. Neste contexto, apostava-se na promoção dos modos suaves, na difusão de uma mobilidade inclusiva e na motivação do uso dos transportes públicos em detrimento do transporte individual.

O projeto foi desenvolvido considerando a própria cidade - a colina do castelo, as suas necessidades de uma forma natural e urbana e possibilidade de pensar novos acessos ligados aos existentes. Fundamental, foi também a ligação dos novos percursos à rede de transportes públicos (metro, comboios, elétricos, rede fluvial e autocarros); parques de estacionamento públicos (já existentes e propostos); e acessos existentes - os novos percursos cruzam-se com os existentes criando uma nova dinâmica, essencial à cidade.

Todos os percursos de acessibilidade à colina do castelo (o percurso Baixa, Sé, Graça, Alfama e Mouraria) estão associados a vários programas públicos - junta de freguesia, pólo criativo, centro de convívio e miradouros, criando uma nova dinâmica, fluida e natural, revitalizando e tornando a colina do castelo mais desejável, para todos.

Como curiosidade, refere-se que Lisboa tem já a Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024 (II Plano Estratégico de Lisboa) que aponta a direção para o desenvolvimento sustentável da cidade e procura o seu rejuvenescimento, povoamento, inovação e sustentabilidade ambiental e financeira, reafirmando, no entanto a sua identidade.

Tendo em conta o atual Regime Jurídico de Reabilitação Urbana, Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro alterado pela Lei nº 32/2012, de 14 de Agosto, a Câmara Municipal aprovou o Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana da Colina do Castelo (junção dos Planos de Urbanização de Alfama/ Colina do Castelo e da Mouraria).

O Plano tem principais objetivos:

- Inverter tendência de abandono da população
- Revitalizar as áreas de intervenção
- Criar equipamentos públicos de proximidade e de percursos pedonais



- Integrar as Colinas
- ...

## RESULTADO

O percurso Baixa, integrado com a nova freguesia de Santa Maria Maior foi inaugurado em 2013.

Mais de que uma requalificação do espaço público, este percurso convida à (re) descoberta das colinas da cidade. Do Chiado, renovado por Siza Vieira, descendo à Baixa pelas escadas rolantes da estação de Metro, num passeio pela nova rua da Vitória. Passo a passo, de elevador em elevador, até ao Castelo de São Jorge.

O edifício (Elevador do Castelo), reabilitado, da rua dos Fanqueiros (170/178), recebe três elevadores (ver Figura 12) que permitem, de uma forma fácil e cómoda, fazer a ligação entre a cota da rua dos Fanqueiros e a da rua da Madalena/largo Adelino Amaro da Costa.

Entretanto, já tinha sido concluída em 2011, a outra componente, a obra de requalificação do antigo Mercado do Chão do Loureiro - na qual se integrou um elevador panorâmico, o que permitiu a transição o largo Adelino Amaro da Costa e o patamar superior ao nível da Costa do Castelo. Este edifício integra ainda um “Pingo Doce” do grupo Jerónimo Martins.

O percurso ficou completo com a requalificação do eixo da rua da Vitória.



Figura 12 - Flyer da inauguração (In <http://www.cm-lisboa.pt> )

Acresce que, o estacionamento e percursos pedonais assistidos tiveram o seguinte plano de financiamento:

- Requalificação do eixo da Rua da Vitória / Chão do Loureiro - QREN da Mouraria.
- Parque de estacionamento do Chão do Loureiro - Inclui o acesso mecânico ao Castelo e é um do investimento da EMEL
- Acesso mecânico da Rua dos Fanqueiros à Rua da Madalena - contrapartidas do Casino do Lisboa

Outras ações integrada como a requalificação do espaço público, incluindo infraestruturas do subsolo, sinalética e mobiliário urbano, Plano de iluminação pública, equipamentos, hotelaria, espaços comerciais e reabilitação de edifícios tiveram como fonte de financiamento entidades como CML, Concessionárias, Frente Tejo, Carris, IHRU, Instituto de Turismo, EMEAL, Instituto Social, IGESPAR, Privados, Banco de Portugal e GNR.

## EFEITO

### PERCURSO PEDONAL ASSISTIDO E O IMPACTO SOCIAL ECONOMICO E AMBIENTAL

Seria no limite, injusto, falar do impacto destas infraestruturas de transporte nas comunidades afetadas, sem a noção de toda esta complexidade que, de forma integrada e coordenada, regenera esta área urbana.

Neste contexto a questão da infraestrutura de transporte, no caso de Lisboa, não decorre apenas de um complexo processo estratégico, quer a nível dos documentos macro, quer a nível dos planos e dos instrumentos, mas é também articulado com outras ações cujo objetivo principal consiste na manutenção dos núcleos sociais mas também na atração de novos tipos de população e atividades.

A título ilustrativo refere-se o programa de ação da Mouraria : as cidades dentro da cidade, que viu o seu protocolo de financiamento, no âmbito do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) através do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional), celebrado em 2009.

Este programa implicou um protocolo de parceria local, que passou pela definição de um conjunto de ações com um objetivo de reforçar as potencialidades do bairro como seu património material e imaterial, a atividade económica, a vitalidade populacional e multiculturalidade. A requalificação desta comunidade assumiu, então, o eixo da Sustentabilidade Territorial/Coesão Social:

#### *A Mouraria - As Cidades dentro da Cidade*

- *Requalificação do Espaço Público*
- *Refuncionalização/Reabilitação do Quarteirão dos Lagares*
- *Extensão da Instalação da JF S. Cristóvão e S. Lourenço - Edifício Largo dos Trigueiros*
- *Sítio do Fado - Casa da Severa*

Ora uma intervenção de reabilitação urbana da dimensão do QREN Mouraria, significa um forte impacto na vida da população. Para que essas mudanças aconteçam, com um rumo e objetivos definidos, é necessário planos integrados. No caso desta comunidade, desenvolveu-se um plano de desenvolvimento social, que em complementaridade com o Plano de Ação da Mouraria, marcou esta intervenção por uma forte incidência positiva sobre a vida dos seus habitantes e comunidades.

Assente num conjunto alargado de instituições locais, o Programa de Desenvolvimento Comunitário da Mouraria (PDCM) tem como Missão e objetivos:

A médio prazo:

- Melhores oportunidades de emprego;
- Maior formação e qualificação;
- Maior capital social e participação;
- Maior utilização e fruição do espaço público (por parte de moradores e visitantes);
- Maior acesso à saúde;
- Promoção da identidade e valorização da Mouraria (interna e externa);
- Capacitação das instituições da sociedade civil a atuar na Mouraria.

A longo prazo:

- Maior coesão social e qualidade de vida na Mouraria;
- Maior autoestima da população (individual e coletiva);
- Maior diversidade socioeconómica da população da Mouraria (moradora e visitantes);
- Maior sentimento de segurança;
- Instituições da sociedade civil mais robustas e participativas.

Em síntese, este modelo de participação e dinâmica social tem sido replicado por várias comunidades dos bairros históricos o que não só ajuda as pessoas como valoriza a identidade do centro histórico de Lisboa.

Tal como em Medellín, a Camara Municipal de Lisboa apoia-se igualmente no orçamento participativo como instrumento de planificação anual, essencial para definir prioridades, para reconhecer as dinâmicas reais do território e como forma de aproximação da população. Todos os projetos subsequentes deste programa de desenvolvimento foram, depois de submetidos à apreciação do executivo camarário, e da Junta de Freguesia do bairro, foram assinados protocolos entre o Presidente do executivo camarário, e os representantes legais das 16 associações locais, que assim também se responsabilizam pela promoção e execução de projetos.

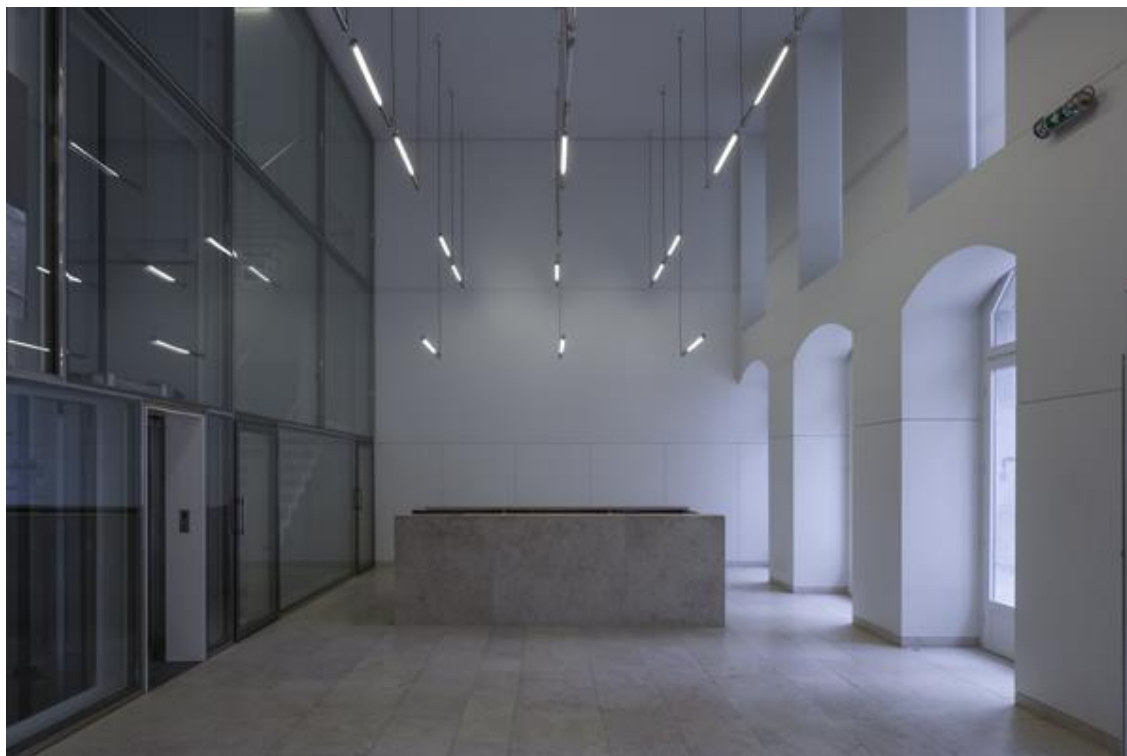


Figura 13 - Percurso pedonal assistido (In <http://falcaodecampos.pt/>)

Relativamente ao sistema de transporte implementado, sublinha-se que do ponto de vista da mobilidade sustentável, esta rede de transporte vertical publica, pelo menos dos percursos já executados, conclui-se que constituem um apoio fundamental aos movimentos pedestre, de bicicleta e dos transportes públicos.

A valorização destes parâmetros é confirmada pela comunidade local, principalmente a população mais idosa, que evidencia com entusiasmo as vezes que agora sai de casa. Apesar do sucesso, os utilizadores têm-se lamentado por motivos de falta de manutenção dos elevadores, o que tem causado, nos últimos tempos, congestionamentos na utilização do sistema.

A par destes programas de desenvolvimento comunitários complementares é importante sublinhar a disponibilidade de programas lançados pelo Município, fundamentais para a regeneração das comunidades, tais como: *Lisboa a cores*, *Repovoar Lisboa*, *Quem cuida ama*,...

## CONCLUSÃO

Tratando-se de um processo tão complexo, poderíamos pensar, então qual é o valor da infraestrutura em todo este processo?

A infraestrutura, e percursos, foram eixos fundamentais para estruturar novos acessos à colina do castelo, criando percursos fluidos e naturais, ligados a diferentes modos de

transporte público. Como infraestruturas de transporte público, facilitam a mobilidade na cidade à população e visitantes.

A sua implantação e localização permitiram revelar e criar novas dinâmicas na cidade.

A criação de percursos pedonais e mecanizados totalmente e/ou parcialmente acessíveis foram fundamentais para a mobilidade de pessoas idosas que se querem mais ativas, mais dinâmicas, a menos isoladas, conforme pudemos constatar através de entrevista. Fundamental, é também o tipo de parcerias e equipamentos públicos de escala local que o Município promoveu em locais estratégicos (integrados nos elevadores) e que contribuem para a dinâmica urbana e rentabilizam a utilização destes sistemas de transporte.

O desenvolvimento destes percursos permitem ao seu utilizador usufruir de novos acessos de forma natural mas também devolvem à comunidade e a quem a visita o direito à cidade e à paisagem.

Outro dos aspetos fundamentais é a minimização do transporte privado do centro da cidade, tendo estas infraestruturas de transporte criado ligações a diferentes modos de transporte público e parques de estacionamento. Segundo informações da Câmara reduziu a sinistralidade e ruído no centro da cidade e, igualmente melhorou e ligou acessos existentes às novas propostas dando continuidade ao tecido urbano

Relembra-se a este propósito que para o sucesso do percurso pedonal assistido as opções estratégicas que a Câmara Municipal tem tomado ao longo destes anos relativamente às políticas urbanas, ao trabalho de planeamento, aos incentivos, mas sobretudo a participação da população, principalmente dos núcleos históricos.

Tal como Medellín, também em Lisboa se salienta o esforço das entidades públicas para a o aumento da atratividade e reforço da centralidade da Baixa Pombalina e dos Bairros Históricos. Este objetivo envolveu reformas radicais na mentalidade da autarquia em torno da Regeneração Urbana.

## **5.4 - Comparação dos resultados obtidos**

Preenchido o diagrama pela análise dos três casos de referência, conforme indicado em Tabela 9, a comparação dos resultados do exercício de avaliação permite as conclusões e notas gerais que se apresentam nesta secção.

O caso de Medellín é particular, na medida em que, a escala territorial da intervenção e o contexto socioeconómico da comunidade não tem paralelo no contexto nacional. Porém, independentemente das suas necessidades distintas, para a validação do nosso diagrama, a avaliação deste caso é adequada uma vez que o sistema de transporte implementado, nas duas linhas analisadas, Linha K e Linha J, teve um empenho diferenciado por parte do Município quer ao nível do investimento público quer ao nível do compromisso com as pessoas, tendo provocado um impacto nas respetivas comunidades completamente diferenciado.

O caso de Lisboa, surge como referência máxima de um projeto de sucesso que, apesar de integrado numa complexa estratégia de regeneração urbana da centralidade do centro da cidade, conseguiu valorizar a identidade de Lisboa, (re) qualificando os lugares e a paisagem, nomeadamente a colina do Castelo, otimizando os recursos e as infraestruturas e promovendo

redes de percursos associadas a dinâmicas socioeconómicas descentralizadas ao encontro das comunidades locais e de quem as visita.

É assim um caso de sucesso a várias escalas de atuação, fundamental como referência deste trabalho.

Já o caso do Porto é talvez o caso mais paradigmático da relação do cálculo do investimento público e da (in) consciência do impacto dessa decisão na regeneração da comunidade. O sucesso económico da infraestrutura promovido pela utilização frequente dos turistas contrapõem com o estado de abandono que afeta a comunidade dos Guindais.

A decisão de não articular o sistema de transporte ao tecido urbano e inseri-lo nas rotinas da vida quotidiana dos habitantes desta área de influência limitou não só a sua regeneração socioeconómica e ambiental, mas também impediu resultados ao nível da valorização da paisagem desta encosta e a reabilitação do espaço urbano que lhe é complementar.

Se parece evidente que a falta de mobilidade é, para a comunidade dos Guindais, ou era, no caso de Medellín e de Lisboa, parte integrante da condição de desvantagem, o quadro elaborado, permite-nos retirar algumas conclusões interessantes para percebermos se o oposto também é verdadeiro.

O caso de Medellín (Linha K) e o caso de Lisboa assumem claramente a vantagem da construção das infraestruturas principalmente por estas estarem, quer num caso, quer no outro, apesar das devidas diferenças, diretamente ligados à rede principal de transportes, de ligação direta ao centro da cidade e à baixa Pombalina, respetivamente.

Esta situação, acrescida da diminuição significativa do tempo de viagem, principalmente no caso de Medellín (Linha K), evidencia o impacto nomeadamente ao nível da mobilidade, não só em termos da proximidade a espaços de lazer mais diversificados da cidade, mas sobretudo, do emprego.

A articulação do sistema de transporte ao tecido urbano que ao nível da localização estratégica das paragens devidamente integradas com os espaços coletivos reconhecidos pelas comunidades, impulsionaram o aumento de área do solo para o desenvolvimento e incrementaram o sentimento de segurança urbana quer seja na população problemática de Medellín quer se trate da população mais idosa dos bairros históricos de Lisboa. Neste contexto, sublinha-se a importância do desenho do espaço público que reforçou este impacto em ambos os casos.

Para estes dois casos, as criações de efeitos de inclusão social fortaleceram-se à medida que os sistemas de transporte implementados começaram a fazer parte do “projeto da cidade” coerente, o que permitiu que ambos os projetos de sistema de transporte, que podiam ter sido encarados como projetos isolados, se articulassem a dois projetos integrados à dimensão das duas cidades.

Outra questão que corrobora a importância dos projetos integrados é a afluência de utilizadores, que se prende com a localização estratégica de equipamentos urbanos, à escala da cidade, e que promovem um acréscimo quer de turistas, quer visitantes provenientes do centro da cidade, e por isso representam um impacto na economia local, na segurança urbana e um aumento do sentimento de pertença da comunidade por aquele projeto mesmo para os não utilizadores do sistema de transporte implementado. Com efeito, quer os parques urbanos e a biblioteca de *Espanã* em Medellín, quer o núcleo arqueológico do Castelo de S. Jorge, em Lisboa, são iniciativas complementares geradoras de novas utilizações do espaço

que potenciam, quer num sítio quer no outro, um acréscimo das dinâmicas urbanas, seja a nível social, económico, ambiental e cultural.

A questão crítica do sistema de transporte consiste na criação de sensações de inclusão junto das comunidades, construídas e materializadas de muitas maneiras. Nestas circunstâncias, os sistemas de transporte implementados em Medellín (Linha J) e através do funicular dos Guindais, no Porto, destacam-se pelo limitado impacto junto das comunidades que o suportam.

Com efeito, quer no caso de Medellín (Linha J), quer no caso do Porto, a demissão estratégica da localização das estações, evidencia as descontinuidades físicas e funcionais com o centro da cidade, não tendo grande impacto quer na área do solo para o desenvolvimento, quer na relação da segurança urbana, quer na relação com a oportunidade de emprego. No caso de Medellín (Linha J), a ligação do sistema de transporte implementado à linha de metro secundária, é também um fator de desmotivação para os seus utilizadores.

Tanto num caso como no outro, a falta de investimento em projetos complementares de requalificação do espaço público bem como outros projetos complementares de ordem social, participativos, atenuaram e invalidaram os efeitos que o sistema de transporte público implementado poderia oferecer.

Uma teorização recente (Kaufmann et al, 2004; Kaufmann, 2000) enfatiza a importância do contexto social. Para estes autores é o contexto da comunidade, ou grupo social, que determina a forma como operam as opções de mobilidade e a forma como são inseridas nas rotinas económicas e sociais das comunidades bem como os resultados que produzem. Assim, entende-se que dos casos analisados o reconhecimento da comunidade e do território específico em que se estava a intervir foi diferenciado, sendo um dos principais fatores de (in) sucesso ao nível dos benefícios adicionais.

Os resultados obtidos mostram que independentemente das condições específicas de uma determinada comunidade, ou grupo social, é a forma como as opções de mobilidade operaram e a forma como são inseridas nas rotinas económicas e sociais das comunidades, que produzem ou não resultados positivos.

Um sistema de transporte que não regenera a paisagem social e urbana, pobre e imutável, perde o sentido e significado público.

É neste contexto que, analisado o impacto das ações de regeneração promovidas através de investimento público, sobre as comunidades urbanas locais, a segunda parte deste exercício se dedica à questão da valoração desses benefícios adicionais promovidos por essas ações de regeneração.

Nestas circunstâncias, considerando o desempenho desencadeado pelas ações de regeneração supra nas comunidades que lhes são afetadas, conclui-se que, tanto no caso de Medellín (Linha K) como no caso de Lisboa houve, por parte dos decisores políticos, a percepção de que os projetos de transporte podem ter um impacto significativo na promoção de objetivos mais amplos da política social, económica e ambiental.

Considerando o contexto da comunidade e os objetivos estratégicos de regeneração, no caso de Medellín, principalmente na Linha K, os novos projetos de transporte incluem um

impacto sobretudo ao nível do emprego, do sucesso escolar, da segurança urbana, dos benefícios da saúde, nas noções de cidadania. Já no caso da Linha J, apesar de se inserir no mesmo contexto socioeconómico, a forma como as opções de mobilidade operaram e a forma como foram inseridas nas rotinas económicas e sociais da comunidade afeta, não produz resultados significativos.

No caso de Lisboa e no caso Porto, devido à dominância de uma população mais idosa, dos novos projetos, apenas o de Lisboa inclui um impacto na segurança urbana, nos benefícios da saúde. No caso do Porto, o sucesso económico da infraestrutura contrapõe com uma comunidade cada vez mais envelhecida e isolada.

No caso de Lisboa e no caso de Medellín (Linha K) os novos projetos têm ainda um impacto no congestionamento e ruído e envolvem novos fluxos turísticos e por isso também têm efeito sobre a economia local e na oportunidade de emprego local.

Para os autores Lucas, K. (2008) e Eddington, R. (2006) todos os benefícios sociais dos sistemas de transporte devem ser tidos em conta nas decisões de gastos em transporte.

Os resultados obtidos mostram que a valoração dos benefícios deve ser alargada aos benefícios ambientais e económicos, e em conjunto com os benefícios sociais, devem ser tidos em conta nas decisões de gastos em transporte. Mostram ainda que os contributos das ligações de transportes podem ser vistos em contexto mais amplo do que o processo de regeneração das comunidades, e integrados na regeneração da própria cidade.



## Capítulo 6

# Estudo de caso: Monte do Castelo, Vila Nova de Gaia

Depois da construção e da validação do diagrama através dos três casos de referência, desenvolvido no anterior capítulo, descreve-se agora a sua aplicação ao estudo de caso, o Monte do Castelo, em Vila Nova de Gaia.

Este capítulo estrutura-se em três partes fundamentais:

- i. a apresentação do Monte do Castelo e da singularidade deste *Lugar*;
- ii. o desenvolvimento de uma proposta para a regeneração da sua comunidade através de uma infraestrutura transporte urbano e de um conjunto de ações complementares - a proposta tem como objetivo a integração do Monte do Castelo, e da sua comunidade, no contexto do centro complementar ao Centro Histórico do Porto. Em linhas gerais, propõe-se a utilização dos vazios ou edifícios com a morfologia adequada para a implementação de uma infraestrutura de transporte urbano. A esta ação de regeneração estruturante, propõem-se ainda um conjunto de ações complementares que têm por base a consolidação do tecido urbano, mediante a defesa da paisagem, a reabilitação do património arqueológico, a criação de áreas e equipamentos de apoio à comunidade;
- iii. por fim, a apresentação dos resultados da avaliação das ações de regeneração propostas para a comunidade urbana do Monte do Castelo, após terem sido submetidas ao diagrama desenvolvido.

À semelhança dos casos de referência, também o Monte do Castelo se localiza numa zona de relevo muito acentuado, com fortes declives. Apesar da proximidade aos centros urbanos de Vila Nova de Gaia, cidade onde se insere, e da cidade do Porto, a comunidade do Monte do Castelo é hoje uma comunidade envelhecida e isolada. Efetivamente, com o núcleo urbano implantado no monte da encosta do Douro, entalado entre dois vales, as respetivas ligações, quer ao centro histórico do Porto, quer ao entreposto histórico de armazenagem de Gaia, quer ainda à recente área de expansão da VL8 da mesma cidade, implicam, apesar da curta distancia, declives acentuados consideráveis interrompidos muitas vezes por percursos cada vez mais fragmentados. Mas nem sempre foi assim,...

## 6.1 - Um pouco de história e da importância do lugar

Justificar a importância do estudo de caso não seria possível sem o conhecimento sobre as suas origens até aos nossos dias.

Desde há várias décadas que este local tem atraído os investigadores, seja para encontrar argumentos para o problema sempiterno da localização de *Cale* no Itinerário de Antonino, seja para comprovar as várias ocupações do sítio sobretudo no tempo do castelo e daí perceber também a passagem de Gaia para Vila Nova. A maior parte destes estudos baseou-se sempre em documentação escrita, que é relativamente abundante, e análise topográfica do terreno, bem como em achados fortuitos que vários acasos trouxeram à superfície.

Ora, apesar da vasta documentação escrita, foi através da expressão da arqueologia urbana, usufruindo do empenho e dos resultados das escavações arqueológicas no Monte do Castelo, que se optou para fazer um enquadramento histórico que, apesar de breve, pretende não só justificar a escolha enquanto Estudo de Caso, mas também comprovar a magnitude deste lugar, quer pelo seu valor histórico quer como valor paisagístico excecional.

O Monte do Castelo é uma pequena colina sobranceira na margem sul ao rio Douro, a escassos 3,5 km da sua foz, dominando a desembocadura do rio, provavelmente em relação com o monte da Sé na margem norte, desde épocas recuadas.

Trata-se de uma elevação de 78 metros de altitude, em situação de localização privilegiada sobre o espaço circundante. Os seus antigos habitantes conseguiam, por um lado, avisar o povoado vizinho do monte da Meijoeira (atual Serra do Pilar) e, por outro, controlar os movimentos das embarcações que subiam ou desciam o rio. Além disso, devido ao encurtamento da largura do Douro neste seu troço, foi um dos locais de atravessamento mais utilizados.

Foi apenas em 1983 que se procedeu à primeira escavação arqueológica realizada com metodologia científica, no cimo da colina, em local muito remexido e terraplanado pelos soldados miguelistas na Guerra Civil. Estas escavações foram dirigidas por Armando Coelho Ferreira da Silva, que as publicou em 1984, referindo a existência de cerâmicas da época do Bronze Final, datada dos séculos V - III a. C (Silva 1984,). A esta altura não foram ainda encontradas quaisquer estruturas de habitat.

Mais tarde, entre 1989 e 1992, houve novas intervenções arqueológicas, desta vez dirigidas por Gonçalves Guimarães e Maria da Graça Peixoto, que efetuou escavações dentro da Igreja do Bom Jesus de Gaia. Aqui, já se destetaram vestígios construídos desde a época tardo-romana e período paleocristão, até à baixa Idade Média, com alterações posteriores nas épocas Moderna e Contemporânea (Guimarães, 1995).

No seu traçado irregular e labiríntico de ruas, ruelas, pracetas (largo do Castelo, do Salgado e da Fontainha), becos e escadas que vencem a árdua topografia (escadas do Castelo, da Piedade e do Salgado), convoca a reminiscência medieval do povoado de *Gaya*.

Concluiu-se portanto que a área do castelo constituiu um local de reconhecido interesse patrimonial, tendo sido classificado pelo Decreto-Lei nº29/90 de 17 de Julho com Imóvel de Interesse Público (IIP).

Ora, foi precisamente por tratar-se de uma área protegida como Imóvel de interesse público, que todas as intervenções arquitetónicas, que à data se seguiram, com afetação do subsolo, tiveram que ter intervenção arqueológica prévia. Nas últimas décadas têm sido feitas várias intervenções arqueológicas relevantes para o conhecimento da importância desta área territorial.

É precisamente das intervenções arqueológicas realizadas ao longo destes últimos anos, que se destaca a escavação arqueológica desenvolvida no âmbito do licenciamento para a urbanização da Quinta de São Marcos, que veio comprovar não só o que outras escavações já teriam revelado mas também a existência de um grande povoado da Idade do Ferro.

Ora, pelo facto dos vestígios deste povoado serem visíveis em várias partes do monte, verificados por esta e outras escavações subsequentes, demonstra-nos, surpreendentemente, estarmos perante a existência de uma *Citânia*.

A existência destas casas castrejas estende-se até ao período Romano<sup>55</sup> onde, mais tarde, sob as intervenções arqueológicas das Caves de Vinho do Porto Taylor, dirigida por Teresa Pires de Carvalho, é identificada uma imponente Muralha Romana que volta a colocar novos desafios para a reescrita parcial da História da cidade.

Esta fortificação Romana<sup>56</sup> vem assim reforçar as características estratégicas e defensivas deste monte<sup>57</sup> que continuaram durante a Idade Média dando lugar, muito provavelmente, à existência de um Castelo (não o da lenda do Rei Ramiro) que se julga ter existido, pelo menos até à crise de 1383-1385, quando foi destruído pelas gentes do Porto quando cruzaram o rio e o atacaram.

No decorrer das escavações arqueológicas da Quinta de São Marcos, foram realizadas escavações na Quinta de Santo António em que o tipo de achados voltou a surpreender. Para

---

<sup>55</sup> O primeiro indício da romanização do local surge na década de 30. Aquando da realização de obras nas Escadas da Boa Passagem, surge uma inscrição-epitáfio que refere um soldado romano da X Legião Gémina, oriundo de Olissipo (Lisboa), Lúcio Lavínio, que terá passado por aqui por volta do I d.C..

<sup>56</sup> Quando pensamos no monte do Castelo, devemos considerar que este era o limite da província Lusitânia, em que o Douro servia como fronteira.

<sup>57</sup> Apesar dos poucos vestígios arqueológicos no monte atribuídos à Idade Média há curiosamente, a poucos kms de distância a existência de vestígios de uma torre medieval que segundo alguns historiadores, se relaciona com a fortificação do Castelo que existiria no monte. Trata-se de vestígios encontrados em Coimbrões, mais precisamente no lugar do Fojo. Atualmente, a ponte da autoestrada IC1 e em estado de ruína, encontra-se, ainda visível, uma estrutura que pertencia a uma quinta designada por casa do Fojo do século XVIII. Essa estrutura corresponde a um mirante, associado a alguns tanques e fontes, ambiente idílico que conferia a essa propriedade rural o perfil de quinta de lazer, típico, à altura, das abastadas famílias do Porto. Essa construção do século XVIII vai reaproveitar uma antiquíssima torre da Idade Média que aí existia e que serviu de suporte a estrutura do referido mirante. Para muitos historiadores, esta torre está na origem de um antigo topónimo, pelo menos desde 1145, de alguns lugares próximos: alumiara. Esta designação estaria associada ao objetivo dessa estrutura construída. Uma torre de vigia mas também a partir da qual se poderiam fazer alguns sinais como sinais de fumo e de fogo. Esses sinais teria alguma relação com o Castelo, uma vez que do monte do Castelo não se consegue contemplar a foz do rio. Esta função de dominar, de observar a barra do Douro foi sempre uma condicionante deste lugar e fez com que, já na segunda metade do século XIX, uma outra torre surgia-se, exatamente com a mesma função de transmitir sinais para a informação de quem se aproximava da barra do rio. Esta torre, *talef* como ficou conhecida, transmitia, através de placas metálicas de diferentes cores, para a Sé do Porto, onde existia um outro dispositivo semelhante, a indicação da origem dos barcos da marinha mercante que entravam na barra do Douro, informação crucial para o comércio fluvial da altura e que tanto marcou, durante longos séculos a história da cidade do Porto.

além dos vestígios da Idade do Ferro, o que indica que o povoado se estendia para poente, foram ainda encontrados restos de estruturas raras e elementos arquitetónicos notáveis, em mármore *pario* ou *zuccherino*, proveniente da ilha grega Paros, no mar Egeu, e que indicam a existência de um edifício carácter monumental. A descoberta de objetos excepcionais como um relógio de sol, um conjunto de sepulturas de várias tipologias e um sarcófago, são datados pelos arqueólogos entre o século V e século IX - X <sup>58</sup>. Tendo em conta os elementos encontrados, julga-se estarmos perante a existência de uma basílica paleocristã de uma dimensão considerável. Para a arqueóloga Laura Sousa, a destruição massiva intencional, comprovada pelo estado dos achados, relacionada com alguns tempos e acontecimentos históricos de todo o ano mil e ainda com a construção da Sé do Porto, no século XII, pode vir a explicar algumas questões historiográficas, nomeadamente a grande problemática da primitiva *Sé Portucalense*, ou questão de onde era *Cale*?

Outra exceccionalidade que vale a pena referir é a da existência de um convento franciscano, também na área poente do monte do Castelo.

Por volta do século X, XI, e por emancipação da cidade do Porto no século XIV, a margem esquerda do Douro vai caindo no esquecimento. A Quinta de Santo António chamava-se à data, Vale dos Amores, sítio para onde eram mandados os *enjeitados*, termo para designar o degredo. Mais tarde, por volta do século XVI, no ano de 1569, é instalado, nesse mesmo local, o Convento de Santo António do Vale da Piedade que muda o nome ao lugar. <sup>59</sup>

As ordens religiosas e os franciscanos abandonam o convento aquando das guerras civis do Cerco do Porto abandonado. Das investigações arqueológicas decorre assim que, para além de eventuais “saques” e reutilização de materiais de épocas anteriores, o Castelo foi alvo de agressões em, pelo menos, dois momentos da história: destruído em 1384 e bombardeado durante o Cerco do Porto (1832-34), altura em que o exército de D. Miguel instalou, no topo da colina, uma bateria de artilharia, de que ainda subsiste memória no toponímia (Beco da Bateria), e em plantas da época.

---

<sup>58</sup> A Fábrica de Louça de Santo António de Vale de Piedade, em Gaia: arquitetura, espaços e produção semi-industrial oitocentista, tese de mestrado em Arqueologia de Laura Cristina Peixoto de Sousa, FLUP

<sup>59</sup> “O mosteiro de Vale da Piedade foi fundado em 1569, pelos religiosos franciscanos (antoninos) da província da Soledade, ou reformados menores de S. Francisco. Ao lugar onde se fundou este mosteiro (em frente a Miraçaia, na margem esquerda do Douro) se chamava até então Vale de Amores. Deu-se-lhe este nome, porque sendo um mataçal, com árvores silvestres, era alcoice (lugar de prostituição) dos moradores do Porto e Gaia. Os frades mudaram o nome para o de Vale da Piedade. Foi incendiado pelos liberais, em 14 de Dezembro de 1832 e depois vendido ao Sr Antonio José de Castro Silva, dando-se-lhe o título de Barão de Vale de Amores. O Sr Castro Silva não aceitou este título, em razão das recordações que sugeria; mas aceitou o título de visconde de Vale da Piedade, em 11 de Setembro de 1855. Convento de frades de santo Antonio de Valpiedade, em outro tempo Valdamos. Eram Antoninhos, ou de St<sup>o</sup>. Antonio em Villa Nova de Gaya, fronteira ao Porto, ao sítio da Torre da Marca, hoje Palacio de Crystal; era junto ao rio, fundado em 1569. Foi aquelle terreno pertencente a José Pereira, e sua mulher Thomazia Maria, de quem os frades obtiveram o dito terreno. Foi queimado pela tropa constitucional no tempo do cerco do Porto, por occasião d’uma sortida, a 17 de Dezembro de 1832. Hoje é casa e quinta de Antonio José da Castro e Silva. Os frades tinham na cidade o seu hospício na Cordoaria, hoje Campo dos Martyres da Pátria, aonde hoje é o hospício dos expostos ou abandonados, dantes roda dos enjeitados, defronte da Igreja de S. José Taypas, ou Almas.”, in Elucidario do Viajante no Porto por Francisco Ferreira Barbosa Coimbra 1864

Por último, refere-se a Fabrica de louça - recebe o nome: Fabrica de louça de vale da piedade<sup>60</sup> e é outra intervenção de 2007 que decorreu por força de uma intervenção arquitetónica. Estes trabalhos arqueológicos que decorreram em terreno contíguo ao edifício principal da fábrica, puseram a descoberto uma estrutura de cariz fabril que veio revelar que a primitiva fábrica de louça, afinal era ali e não em terreno contíguo como, até à data, teria sido indicado, relevando um pouco mais o passado deste lugar.

Arqueologia existe para salvaguardar memórias e identidades.

As revelações do passado do Monte do Castelo não são dissociáveis da ideia que se deve ter também para a sua regeneração, uma prática testada neste trabalho, que se quer mais delicada, atenta e curiosa, afinal uma outra forma de procurar compreender o que é afinal este lugar, quer para a cidade de Gaia, quer para a cidade do Porto.



Figura 14 - Ortofotomapa da foz do rio Douro e a indicação das referências paisagísticas que reforçaram as características estratégicas e defensivas do Monte do Castelo

---

<sup>60</sup> A Fábrica de Santo António de Vale da Piedade (FSAVP) foi fundada no último quartel do século XVIII (Alvará datado de 1784), pelo genovês Jerónimo Rossi, junto ao rio Douro, actual Cais de Capelo. Conjuntamente com as fábricas de Massarelos, Miragaia e Cavaquinho, afirmou-se como uma das principais unidades de produção cerâmica portuense, integrando-se no conjunto das primeiras manufacturas de louça criadas em Portugal. Não obstante o clima privilegiado que marcou a sua fundação, a FSAVP revelou posteriormente viabilidade e capacidade de adaptação, sobrevivendo às difíceis vicissitudes que marcaram o dealbar do século XIX e tendo laborado até ao início da década de 1930.

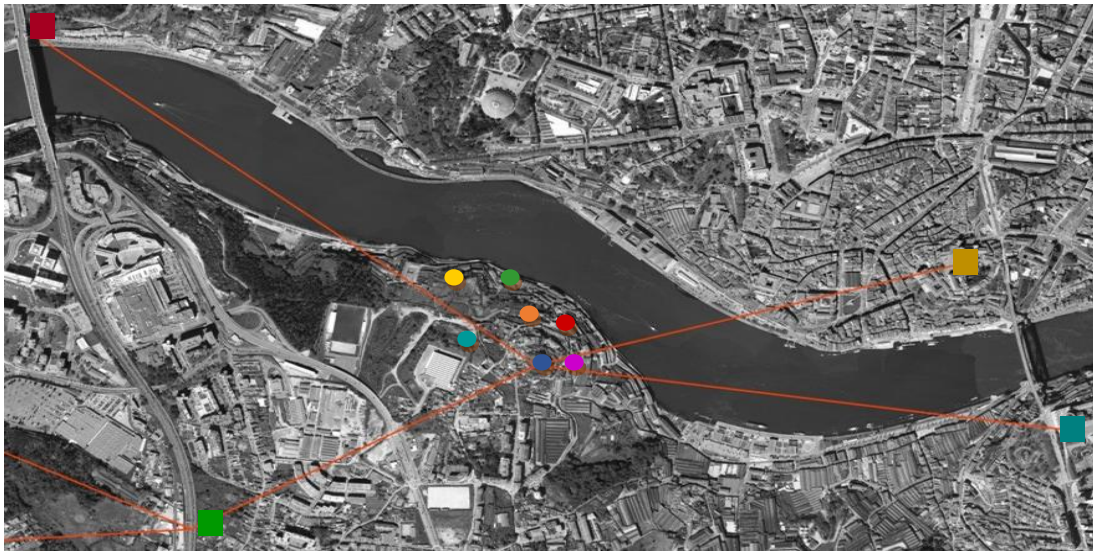


Figura 15 Escavações arqueológicas e referências na paisagem

#### LEGENDA

##### Escavações arqueológicas:

- Cimo da colina ● Igreja do Bom Jesus de Gaia ● Quinta de São Marcos ● Caves de Vinho do Porto Taylor
- Quinta de Santo António ● Santo António do Vale da Piedade ● Fabrica de louça de Vale da Piedade

##### Referências na paisagem:

- Ponte da Arrábida ■ Fojo ■ Serra do Pilar ■ Sé do Porto

## 6.2 - Projeto para a regeneração da comunidade do Monte do Castelo

### 6.2.1 - Conjunto de ações propostas

Quando se pensa na regeneração da comunidade do Monte do Castelo, o tema da mobilidade pedonal é logo equacionado, como um dos mais relevantes para a qualidade de vida daquela população.

Nas suas linhas gerais, como referido no início deste capítulo, o programa de ações estratégicas para a regeneração deste lugar é composto por um sistema de percursos pedonais assistido, mecanicamente. Associado a este sistema é proposto um conjunto de ações complementares diversas que têm como objetivo a integração equilibrada e harmoniosa deste lugar quer no contexto da do centro urbano da cidade de Gaia, quer na ligação ao centro histórico do Porto, à cota alta e á cota baixa, respetivamente. Aproveitando a localização das Caves Graham`s como parceiro local, esta proposta pretende atrair um maior número de visitantes para o Monte do Castelo.

Para a concretização destes objetivos, foram elaboradas um conjunto de ações, esquematicamente representado na Figura 16 (ver em anexo *conjunto de intenções*



*proposta*), abrangendo a cota baixa, desde o Largo de Aljubarrota até à cota alta VL8. Ao mesmo tempo, com a elaboração do sistema de percursos que abrange toda a encosta norte e nascente do Monte do Castelo, restabelecendo as ligações à cota baixa, completa-se todo o entorno envolvente, a sul e a poente, perspetivando, em particular, a restante ligação à rede de transportes supra, e a ligação à cota alta da cidade, de uma forma geral.

Estas ligações inscrevem-se como ligações estruturantes, julgadas necessárias para encerrar um centro complementar ao centro histórico do Porto.



Figura 16 Conjunto de intenções propostas

Em suma, este sistema de percursos e ligações tem o objetivo não só promover uma nova dinâmica económica, de uma mobilidade inclusiva, e indutor à utilização do transporte público, sendo para isso, fundamental, implementar um sistema de transporte desde a cota baixa à cota alta e a reorganização dos fluxos, nomeadamente turísticos.

Numa reflexão mais alargada, quer ao nível do centro da cidade, quer ao nível da centralidade histórica (centro histórico do Porto e centro histórico de Vila Nova de Gaia) - o Monte do Castelo revela as suas necessidades de uma forma natural e urbana e cria a possibilidade de pensar novos acessos ligados aos existentes.

Fundamental, também, é a ligação dos novos percursos à rede de transportes públicos, espaços coletivos existentes - os novos percursos cruzam-se com os espaços coletivos existentes criando uma nova dinâmica económica, e promovendo um sentimento de maior segurança urbana essencial à comunidade.

Foi na sequência deste estudo que se desenhou um programa específico de ações complementares, por forma a integrar, num quadro coerente, um conjunto de equipamentos

a construir. Este conjunto de opções complementares tem como objetivo incentivar a revitalização do núcleo da comunidade do Monte do Castelo, de acordo com o conceito da regeneração, e que se pretende por em prática por um conjunto de ações convergentes, conforme representado na Figura 17 (ver em anexo *perfil e planta de localização I | proposta*):



Figura 17 Representação do conjunto de ações complementares propostas

O novo percurso de acessibilidade ao Monte do Castelo associa-se a vários programas públicos, como por exemplo a possibilidade de instalação de uma dependência da Junta de Freguesia, pequenos equipamentos para apoio à saúde e ao ensino, entre outras soluções. Utilizando o edificado da propriedade municipal, propõe-se um centro de convívio, uma *casa comunitária*. A relação privilegiada com o Porto e com o centro de Gaia deve ser explorada por miradouros, que permitam dar a conhecer a excecionalidade desta paisagem. Essa atratividade cria novas dinâmicas nos percursos de pendente mais favorável, regenerando e dando a conhecer novas perspetivas sobre o Monte do Castelo e a cidade do Porto.

E dentro desta mesma lógica que se dá especial ênfase à consolidação do tecido urbano e ao preenchimento preferencial de vazios garantindo que qualquer construção nova ou requalificação de edificado não afete a identidade do lugar.

### 6.2.2 - Sistema de percursos assistidos mecanicamente

O sistema de percursos assistido mecanicamente, tem como um dos seus principais objetivos viabilizar os percursos a pé no interior da comunidade, passando pelos principais espaços coletivos, a partir do Largo de Aljubarrota até as Caves Graham's - Mercado, passagem da boa fortuna, lavadouro comunitário, largo do Castelo, e, finalmente, rua do Agro.



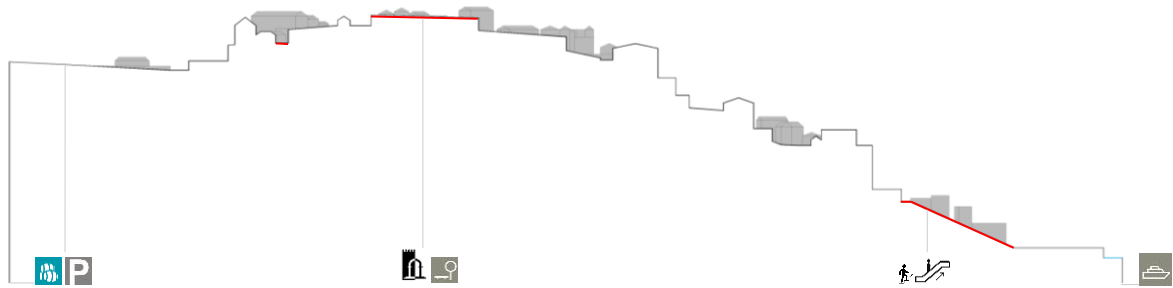


Figura 18 Indicação em perfil das ações propostas

Do conceito estratégico resulta a proposta de correção do fluxo turístico, desde a ponte Luís I ao Monte do Castelo, para que o número de visitantes das Caves Graham's passe a aceder a este ponto turístico, pelo interior do Monte do Castelo e não pela rua Rei Ramiro como atualmente.

Porém, e da prática, tal objetivo consiste em criar condições com objetivos muito mais amplos, quer para a comunidade, quer para a cidade, quer para todos os visitantes e interessados na cidade histórica do “Porto”. Este sistema de percursos permite assim:

**ESTRUTURAR** novos acessos ao Monte do Castelo, criando percursos fluidos e naturais ligados a diferentes modos de transporte como o autocarro, o Metro (Linha G, prevista em Plano Diretor Municipal para a VL8) ou o barco caso seja implementado o transporte fluvial.

**FACILITAR** a mobilidade da população, e dos visitantes, no Monte do Castelo.

**REVELAR** novas perspetivas sobre o Monte do Castelo e da cidade do porto.

**CRIAR** percursos pedonais e mecanizados totalmente e/ou parcialmente acessíveis a pessoas com mobilidade condicionada devidamente conjugados com os espaços de interesse coletivo reconhecidos pela população local.

**LIGAR** situações anteriores como a área arqueológica com novas propostas de utilização e acesso ao Monte do Castelo.

**PERCORRER** e utilizar novos acessos de uma forma natural e com ligação à cidade, quer à cota alta, quer à cota baixa.

**MINIMIZAR** a utilização do transporte individual criando ligações a diferentes modos de transporte publico e parques de estacionamento.

**REDUZIR** a sinistralidade

**MELHORAR** e ligar acessos existentes às novas propostas dando continuidade ao tecido urbano.

Para atingir o objetivo visado, relativamente aos percursos pedonais e mecanizados ação de regeneração central desta proposta, são necessários dois tipos de ações nas infraestruturas: requalificação de alguns arruamentos e equipamentos mecânicos de elevação - elevadores verticais ou escadas mecânicas. Estes equipamentos mecânicos de elevação prevê-se que sejam executados através de parceria com as Caves Graham's, partilhando assim os custos das respetivas estruturas de suporte. Em contrapartida o município deve facilitar e colaborar na resolução do estacionamento que deve ser, preferencialmente

localizado na rua do Agro. Trata-se de resolver um problema logístico do parceiro local, mas também aproveitar esta posição estratégica para resolver o estacionamento da população local. Como meio de viabilizar o investimento, este poderá ser o sítio ideal para a localização de comércio de pequena superfície, tipo Pingo Doce, como resposta às carências locais. Esta é uma área de charneira ente a comunidade e as Caves Graham`s, não perceptível na paisagem, desaproveitada e muito degradada.

De acordo com os critérios que foram adotados para a identificação dos principais percursos a contemplar, acresce que estes percursos foram desenhados tendo, também, em consideração as características físicas e ambientais do Monte do Castelo, bem como a preexistências. O sistema de transporte, e os percursos, foram pensados, tendo em conta os principais arruamentos e a sua articulação com os pontos fulcrais para o desvio do fluxo turístico. Foram selecionados os locais privilegiados para a localização de funções e edifícios de utilização pública, nomeadamente com interesse turístico, como é o caso da área arqueológica do Monte do Castelo ou Igreja do Bom Jesus de Gaia. Os sítios mais importantes, em termos da topografia ou da lógica geométrica subjacente à localização dos percursos, são reservados para a fixação de edifícios de utilização coletiva, com o objetivo de promover o desenvolvimento destes espaços urbanos e a capacitação da comunidade como é o caso das propostas para a casa comunitária (localizada na rua de São Lourenço) e a requalificação da rua Oliveira Barros. Acresce, que estes edifícios, e estes espaços urbanos, foram selecionados para constituir marcos na organização e na referência urbana. Idealmente concebe-se que a implementação do programa estratégico para a regeneração do Monte do Castelo deva ser acompanhado de um modelo de participação.

Em suma, o desenvolvimento deste programa estratégico para a implementação de um conjunto de ações de regeneração propostas, esteve sempre presente que a tradição e continuidade não devem significar estagnação. Pelo contrário, a contínua adaptação a novas situações, deve implicar um processo ativo de permanente renovação e inovação, sendo esta a principal condição para a permanência da tradição.

Mudança é a condição necessária da tradição, através da qual ela pode permanecer viva e continuar a fazer sentido para o mundo contemporâneo. Só através de um exercício permanente de reinterpretação das nossas raízes culturais, em que a inovação se apoia na tradição constantemente renovada, é possível assegurar uma continuidade de cultura que responda às realidades do nosso tempo e resista à massificação da civilização global.

### **6.3 - Comparação dos resultados obtidos**

Após a validação do diagrama através de casos existentes submeteu-se o projeto do sistema de infraestrutura urbano, bem como o conjunto de ações complementares, proposto para a regeneração da comunidade do Monte do Castelo, com o objetivo de avaliar a aplicação do diagrama desenvolvido (ver Tabela 10).

Para o efeito a proposta integra:

- A construção de um sistema de transporte na parte edificada e com a topografia mais acidentada por forma a dar resposta a uma mobilidade mais inclusiva, quer para os visitantes, quer para os residentes locais;
- As entradas e saídas da infraestrutura convergem com os espaços coletivos, localizados junto das Escadas da Boa Passagem, do lavadouro público, Escadas da Piedade e Largo do Castelo;
- Como espaços de utilização coletiva a proposta prevê a utilização da edificação (património municipal da Camara de Vila Nova de Gaia) para Casa Comunitária, localizada na rua de São Marcos. A seleção desta edificação justifica-se também pela relevância na paisagem e visibilidade para poente designadamente do cruzamento da rua Entre Quintas com a rua Oliveira Barros, cruzamento de referência na comunidade local.

Ao nível estratégico macro, como reforço desta grande centralidade histórica impar (centro histórico do Porto e entreposto de Vila Nova de Gaia), o que se pretende com a proposta é aproveitar o parceiro económico local, as Caves Graham`s, inverter o fluxo turístico e compatibiliza-lo com o sistema. Com efeito, propõe-se:

- Um conjunto de ações complementares como a realocização do estacionamento do Cais de Gaia com vista à correção do espaço público, principal fator da atual descontinuidade do fluxo turístico para poente e o reperfilamento da rua Rei Ramiro diminuindo para o efeito o número de acidentes de viação que aqui ocorrem;
- Outro espaço gerador de utilização público, e que é proposto como tal, é o espaço arqueológico do Castelo que, devidamente qualificado potencia a valorização cultura, económica e da paisagem;
- Na rua do Agro promove-se a localização de estacionamento para as Caves Graham`s, e população. Este é o local indicado para nova edificação e parcerias, pois, como acima referido, não tem expressão na paisagem;
- A proposta enquadra ainda a ligação à rede principal de transportes nomeadamente os que estão previstos para a VL8.

De acordo com a Tabela 10 verifica-se o seguinte:

De acordo com as evidencias empíricas reunidas pode-se concluir que o impacto da regeneração da comunidade do Monte do Castelo é bastante positiva. Em função do investimento do município na infraestrutura de transporte e na sua ligação à rede de transportes coletivos, é o impacto na empregabilidade da população que assume maior destaque.

- o acréscimo do número de visitantes incentivam a novas utilizações do edificado, nomeadamente ao nível comercial ou de restauração.
- a relação do investimento na infraestrutura através da relação dos espaços coletivos é também significativa para o aumento da dinâmica urbana destes espaços e para a

revitalização comercial, tal como aconteceu na Linha K de Medellín ou em Lisboa. Por se tratar de uma referência na paisagem, esta ação pode atrair um acréscimo de visitantes e assim contribuir para a economia local.

- relativamente à ligação à rede, esta relação é evidente, principalmente à cota alta, após a implementação da linha de metro, linha G, proposta em Plano Diretor Municipal. A ligação à cota alta, ao centro urbano de Gaia e à área ocidental do Porto é talvez a mais urgente em matéria de ligação à rede viária e mais significativa para fomentar acessibilidade ao emprego.

Ora, pelas características demográficas da comunidade e pelas características tipo morfológicas do núcleo urbano, os impactos na saúde revelaram-se também muito fortes:

- a população, maioritariamente envelhecida, acaba por se isolar e depender demasiado da assistência social. Este facto é representativo na população que habita à meia encosta pela dificuldade acrescida da locomoção nas pendentes acentuadas. Uma infraestrutura assistida por meios mecânicos facilita a mobilidade tornando o espaço exterior mais apelativo. Este resultado é ainda mais significativo por associar os locais de paragem aos espaços coletivos, devidamente reconhecidos pela população local, e por isso com grande impacto a nível social.

Por se tratar de um sítio tão especial a última ação que se destaca com forte relevância nos benefícios adicionais é a intervenção do espaço público:

- Na prática, o objetivo em criar percursos principais como se de cidades com declives suaves se tratasse, tem um impacto significativo na mobilidade da comunidade, e isso também trás benefícios na saúde.

- Apesar de já ter sido um grande núcleo urbano, hoje, o edificado habitacional implanta-se na área da encosta orientada a norte. A abertura de espaços e a atratividade ao espaço público poderão assim concorrer para o aumento do impacto sobretudo ao nível da saúde e da segurança urbana mas também ao nível ambiental relativamente à salubridade do espaço.

O impacto específico que obteve menor expressão foi a relação no congestionamento. O projeto de uma nova infraestrutura não pretende atenuar ou resolver os constrangimentos de tráfego que se sentem na cidade. Porém, é possível concluir que a inversão do fluxo turístico pelo interior do Monte do Castelo diminui expressivamente o acesso pedonal às Caves Graham's que atualmente é feito em condições precárias pela rua Rei Ramiro. Esta relação pode ter efeitos positivos na diminuição da sinistralidade.

Acresce que ao nível dos benefícios adicionais, e num contexto mais amplo, o conjunto de ações representa impacto económico significativo quer para a cidade de Gaia quer para a cidade do Porto.

O projeto pretende ampliar e reforçar este centro complementar ao Centro Histórico do Porto atraindo, pela sua importância e referência na paisagem, novos visitantes. Ora, se pensarmos que todos os turistas que visitam o Porto atravessam para a cidade de Gaia,

garantir a sua permanência por mais algumas horas nestas cidades representa benefício económico para a comunidade mas também para ambas as cidades.

Em suma, este poderia ser um projeto de sucesso e de grande impacto na regeneração da comunidade do Monte do Castelo.

Poderia ainda significar um impacto positivo para a cidade em geral e para a cidade do Porto, podendo justificar inclusive um aumento da duração média dos turistas que escolhem o Porto como local de visita.

Acresce à responsabilidade do Município zelar pela permanência da identidade do lugar, muitas vezes alterada por ações de regeneração imponderadas e que levam, muitas vezes a processos de gentrificação não doseados e à *standardização* da paisagem.



## Capítulo 7

### Discussão final, conclusões e recomendações

As dimensões contidas na noção de valor adicional configuram os três eixos fundamentais da sustentabilidade, conceito subjacente à atual política urbana da regeneração. Conforme desenvolvido no segundo capítulo, ao longo das últimas décadas, temos assistido a uma evolução do conceito de Reabilitação Urbana. Neste sentido sustenta-se que a estruturação do diagrama de avaliação e valoração deve centrar-se na avaliação dos impactos do valor adicional criado pela ação: social, económico e ambiental, prolongando sobre os sistemas de avaliação as alterações ao conceito de regeneração.

A criação deste diagrama tem como objetivo sistematizar a informação e ilustrar melhor que as ações de regeneração podem ter um impacto significativo na promoção de objetivos mais amplos da política social, ambiental e económica, possibilitando assim que estes valores sejam integrados, e devidamente ponderados, na decisão do investimento público.

Tendo por referência alguns estudos desenvolvidos sobre os efeitos dos benefícios adicionais da regeneração, designadamente na Inglaterra, foi ponderada a forma como as variáveis consideradas poderiam ser introduzidas no sistema de avaliação.

Não obstante, há pouca prática na valoração desses benefícios aplicados a iniciativas de regeneração urbana, de pequena escala, cujo objetivo seja regenerar as comunidades que aí habitam. Todavia, no contexto da inclusão dessas comunidades urbanas existem infraestruturas de transporte executadas que, apesar de passarem da avaliação, tiveram um impacto nas comunidades urbanas em que se inserem.

Os resultados obtidos mostram que independentemente das condições específicas de uma determinada comunidade, ou grupo social, é a forma como as opções de mobilidade operaram e a forma como são inseridas nas rotinas económicas e sociais das comunidades, que conduzem ou não a resultados positivos.

Os resultados obtidos mostram ainda que a valoração dos benefícios deve ser alargada aos benefícios ambientais, sociais e económicos e devem ser tidos em conta nas decisões de gastos em transporte. Mostram ainda que os contributos das ligações de transportes podem ser vistos em contexto mais amplo do que o processo de regeneração das comunidades, e integrados na regeneração da própria cidade.

## 7.1 - Conclusões e recomendações

No final deste trabalho apresenta-se um conjunto de conclusões e recomendações.

A primeira conclusão apontada é que, apesar das dificuldades e da complexidade, **é possível mensurar variáveis que habitualmente não são integradas nas metodologias de avaliação das infraestruturas de transporte urbano**. Ora se é possível identificar e isolar essas variáveis também é praticável mensurar e integrar essas mesmas variáveis nas metodologias de avaliação utilizadas no planeamento, contribuindo assim para preencher o vazio entre as políticas de regeneração dos territórios e das suas comunidades, e as metodologias de avaliação utilizadas no planeamento.

O diagrama desenvolvido constitui-se como o contributo fundamental deste trabalho, incluindo na discussão da avaliação novas variáveis. Assim a segunda conclusão corresponde à demonstração de que **é possível construir e aplicar o diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais** a um projeto de uma infraestrutura de transporte e determinar se se trata de um projeto viável do ponto de vista do bem-estar social, económico e ambiental. Este entendimento reflete-se numa proximidade com o *método de avaliação custo benefício* porque é o que incentiva a prática de tentar identificar os custos e benefícios económicos e o que diminui a discricionariedade da decisão política. É certo que a necessária abrangência deste tipo de propostas reflete-se numa alteração à definição de critérios genéricos e específicos, às questões da avaliação correspondentes, à forma como são apreciados esses critérios e à definição de fontes a utilizar. Porém, também é certo que este tipo de propostas, devidamente integradas numa metodologia *ex-ante*, da função da avaliação, podem priorizar investimentos de projetos de infraestruturas de transportes com um impacto significativo na promoção de objetivos mais amplos da política social, económica e ambiental e que de outra forma dificilmente seriam evidenciados.

Para além da formulação de um juízo objetivo sobre cada um dos casos de referência, **é possível concluir que os projetos de infraestrutura de transporte concorrem para a regeneração das comunidades urbanas**. As infraestrutura de transporte, devidamente articuladas com outras ações, podem ter impactos significativos ao nível do emprego, do sucesso escolar, da segurança urbana, dos benefícios da saúde, do espaço público ou simplesmente melhoram a qualidade de vida das pessoas:

- no caso de Medellín o empenho diferenciado por parte do Município, nas duas linhas analisadas, quer ao nível do investimento público quer ao nível do compromisso com as pessoas, provocou um impacto completamente distinto nas respetivas comunidades;



- no caso do Porto, cuja opção em não articular o sistema de transporte ao tecido urbano, e às rotinas da vida quotidiana dos habitantes dos Guindais, limitou não só a regeneração socioeconómica da comunidade, mas também impediu resultados ao nível da valorização da paisagem desta encosta. O sucesso económico desta infraestrutura promovido pela utilização frequente dos turistas contrapõem com o estado de abandono que afeta a comunidade dos Guindais.

- no caso de Lisboa, a rede estratégica de percursos conseguiu valorizar a identidade de Lisboa, (re) qualificando os lugares e a paisagem, nomeadamente a colina do Castelo, otimizando os recursos e as infraestruturas e promovendo redes de percursos associadas a dinâmicas socioeconómicas descentralizadas ao encontro das comunidades locais e de quem as visita;

- relativamente ao estudo de caso, a aplicação do **diagrama de avaliação e valoração dos benefícios adicionais** ao projeto da infraestrutura de transporte, e ao conjunto de ações associadas, demonstrar o impacto significativo da regeneração da comunidade do Monte do Castelo mas destaca o benefício económico para a cidade de Gaia e Porto, respetivamente.

O elemento central deste trabalho passou pela inclusão de uma série de variáveis, normalmente não mesuradas nos sistemas de avaliação, nas ferramentas de apoio à decisão. **A primeira recomendação vai no sentido de evoluir a discussão em torno dos benefícios adicionais da regeneração, aperfeiçoando a relação das variáveis por forma a diminuir a complexidade da valoração desses benefícios e poder preencher com uma evidência mais sólida a organização deste processo.**

Uma vez que se fala tanto em *Regeneração Urbana*, e que o próprio enquadramento legal obriga os municípios a delimitarem as suas *áreas de reabilitação urbana*, **a segunda recomendação vai no sentido de utilizar a abrangência do tipo de propostas desenvolvidas neste trabalho, como forma de priorizar o investimento nas ações de regeneração que maior impacto representem na regeneração dos territórios e das suas comunidades.**



## Referências

A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico, MANUAL TÉCNICO II: Métodos e Técnicas Instrumentos de Enquadramento das Conclusões da Avaliação: Análise Multicritério. Disponível em: <file:///C:/Users/Regina/Downloads/file224.pdf>. Acesso em 3/Abril/2014.

Alexander E. (2006). Problems and prospects: dilemmas in evaluation and directions for the future “. *Evaluation and planning, evolution and prospects*, Ashgate, Aldershot.

Banister, D. (2000). Assessing the reality—Transport and land use planning to achieve sustainability. University of Oxford.

Banister, D. e Berechman, J. (2000). Transport Investment and Economic Developemnt, UCL Press, London.

Banister, D. e Berechman, J. (2001). Transport Investment and the promotion of economic growth. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0966692301000138>. Acesso em 10/Junho/2014.

Banister, D. & Lichfield (1995). *Transport and Urban Development*, E &FN Spon.

Baptista da Silva, J., (1998). A função da monitorização em Planeamento Urbanístico Municipal. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa. Tese de Doutoramento em Engenharia Civil

Borja, J. & Muxi, Z. (2003). El Espacio Público - Ciudad e Ciudadanía. Barcelona: Electa.

Bowns, C. P. (2000). Transporte e equidade: ampliando o conceito de sustentabilidade pelo estudo de caso de Brasília.

Camarero, L. & Oliva, J. (2008). Exploring the Social Face of Urban Mobility: Daily Mobility as Part of the Social Structure in Spain.

Cancela D`Abreu, A. (2007). Paisagem e Ordenamento do Território. *Inforgeo* nº20/21.

Carmona, M., Heath, T., Taner O. C. & Tiesdell, S. (2003). Public Places, Urban Spaces - The Dimensions of Urban Design. London: Architectural Press.

Carvalho, T. P. (2000). Muralha Romana descoberta no Castelo de Gaia. Revista Almadan - Especial arqueologia da cidade do Porto.

Carvalho, T. P. (2003). As ocupações no Castelo de Gaia - Problemas de Arqueologia Urbana. in Revista da Faculdade de Letras - *Ciências e Técnicas do Património* -Porto- I Série vol. 2.

Cornett, A. P. & Othengrafen, F. (2011). The Spatial policy and planning in Northern Europe: an assessment of recent trends in policy and economic development. University of Southern Denmark & HafenCity.

Dávila, J. D. (ed), (2013). Mobilidade urbana e pobreza: lições de Medellín e Soacha, Colômbia. Londres: DPU, UCL e Universidad Nacional de Colômbia.

Desenvolvimento da Unidade de Planejamento, *University College London*. Disponível em <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/metrocables/book>. Acesso em 10/Maio/2014.

Faludi, A. (2007). Territorial cohesion policy and the European model of society. European Planning Studies.

Frank & Andreas P. C. (2013). A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion, Othengrafen. Disponível em <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed53.pdf>. Acesso em 02/Março/2014.

Girardet, H. (2007). Criar Cidades Sustentáveis, Edições Sempre em Pé.

Guba, E. & Lincoln, Y. (1989). Fourth generation evaluation, Sage, Newbury Park

Guimarães, J. A. G. (2000). Gaia e Vila Nova na Idade Media-arqueologia de uma área ribeirinha. Universidade Portucalense.

<http://www.aimouraria.cm-lisboa.pt>. Acesso em 20/Maio/2014.

<http://observatorio-lisboa.eapn.pt>. Acesso em 23/Maio/2014.

<http://ocorvo.pt>. Acesso em 23/Maio/2014.

<http://www.openstreetmap.org>. Acesso em 23/Maio/2014.

<http://www.patrimoniocultural.pt>. Acesso em 03/Junho/2014.

<http://www.igespar.pt>. Acesso em 10/Maio/2014.

<http://www.parlamento.pt>. Acesso em 10/Maio/2014.

<http://www.respostassustentaveis.com.br/blog/teleferico-de-medellin-exemplo-de-engenharia-de-inclusao/>. Acesso em 10/Maio/2014.

<http://www.tourist-a.com>. Acesso em 10/Maio/2014.

<http://falcaodecampos.pt/>. Acesso em 10/Maio/2014.

<https://www.metrodemedellin.gov.co>. Acesso em 10/Maio/2014.

<http://www.cm-lisboa.pt>. Acesso em 10/Maio/2014.

<https://www.gov.uk/government/publications>

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191509/Regeneration\\_\\_renewal\\_and\\_regional\\_deveopment.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191509/Regeneration__renewal_and_regional_deveopment.pdf). Acesso em 10/Maio/2014.

<http://www.publico.pt>. Acesso em 10/Maio/2014.

<http://www.sol.pt>. Acesso em 10/Maio/2014.

<https://jtlu.org/index.php/jtlu/issue/view/14>. Acesso em 28/Maio/2014.

<https://jtlu.org/index.php/jtlu/article/view/388/265>. Acesso em 28/Maio/2014.

Jacobs, J. (1994). *Death and Life of Great American Cities*. London: Penguin.

Jordán, R. & Martínez, R. (2000). “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas”.

Knaap, P. (2004). *Theory-based evaluation and learning. Possibilities and changes, Evaluation*.

Leck, E., Bekhor, S. & Gat, D. (2008). *Equity Impacts of Transportation on Core and Peripheral Cities*, *Journal of Transportation and Land Use*.

Lei 31/2014 de 30 de Maio.

Liddle, B. (2013). *Urban Transport Pollution: Revisiting the Environmental Kuznets Curve*.

Lourenço, J. (2003). *Expansão Urbana. Gestão de planos-processo*. Fundação Calouste Gulbenkian| Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Lisboa

Lucas, K. (2008). *The value of new transport in deprived areas - Who benefits, how and why?*

Lucas, K. (2009). *Assessing the "value" of new transport initiatives in deprived neighbourhoods, in the UK*, University of Westminster, London.

Matos, P. (2006). *As Tecnologias de Informação geográfica no Apoio à Avaliação em Planeamento Territorial - Potencialidades e Limitações face aos Desafios*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Nogueira, F. M. M. (2010). *Desenvolvimento local: estratégias e competitividade*. Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro.

Oliveira, F. P. (2011). *Novas tendências do direito do urbanismo- de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social*.

Oliveira, V. (2007). *Avaliação em Planeamento Urbano*. Porto. Tese de Doutoramento, Universidade do Porto.

Pickup, L. & Giuliano, G. (2005). Transport and social exclusion in Europe and USA. In: Donaghy, K. P.; Poppelreuter, S. e Rudinger, G. (eds.). Social dimensions of sustainable transport. Burlington, Ashgate.

Pinho, A. (2009). Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana. Tese de Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa.

“Pobreza, exclusión social y segregación espacial”. Disponível em [http://www.redligare.org/IMG/pdf/pobreza\\_precariedad\\_urbana\\_AL.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/pobreza_precariedad_urbana_AL.pdf). Acesso em 23/Abril/2014.

Portas, N. (2000). Os tempos das formas - vol. II A cidade Imperfeita e a fazer.

Kaplan R. & David Norton (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. Harvard Business Review

Rodrigues, E., Samagaio F., Ferreira H., Mendes M. & Januário S. A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>. Acesso em 14/Abril/2015.

Silva, A. C. F. (1984). Aspetos do porto historia e romanização no concelho de Vila Nova de Gaia e problemática do seu povoamento. Revista do Gabinete de Historia e Arqueologia de Vila Nova de Gaia.

Soeiro, T., Alves, J., Lacerda, S. & Oliveira, J. (2000). A cerâmica Portuense - evolução empresarial e estruturas edificadas.

Sousa, L. (2000). A fábrica de louça de Santo António de Vale da Piedade, em Gaia: arquitetura, espaços e produção semi-industrial oitocentista.

The Economic Impact of Large-Scale Investments in Physical and Intellectual Infrastructure - A Review of International Evidence -Contract Number 103/2006, A Final Report for Welsh Assembly Government. Disponível em <http://londoneconomics.co.uk/wpcontent/uploads/2011/09/44-Economic-impacts-of-large-scale-infrastructure-investments-%E2%80%93-review-of-international-evidence.pdf>. Acesso em 04/Abril/2014.

Thilo, L. (2005). Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration. Working Paper ( Relatório) / Leibniz - Institute for Regional Development and Structural Planning.

Treasury, H. M. (2008). *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*. Treasury Guidance. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>. Acesso em 20/Junho/2014.

Trip, J. J. (2009). Creative city development in the lisbon strategy: evidence from dutch ERDF allocation. Delft University of Technology, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Jaffalaan 9, Delft, the Netherlands. Paper presented at City Futures '09: An International Conference on Globalism and Urban Change. Madrid, 4-6 June 2009.

Veiga, U. M. Disponível em <http://revistas.um.es/areas/article/view/144761/129691>. Acesso em 15/Junho/2014.





## **Anexo 1**