UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA □ FACULDADE DE ARQUITECTURA

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA

Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais

ANA CLÁUDIA DA COSTA PINHO

Orientador:
Doutor José Manuel Aguiar Portela da Costa
Co-orientador:
Doutor João Carlos Vassalo dos Santos Cabral

Presidente do Júri:

Doutora Helena Margarida Nunes Pereira, professora catedrática do Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa e Vice-Reitora da Universidade Técnica de Lisboa.

Vogais do Júri:

Doutora Maria Clara Mendes, professora catedrática da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa;

Doutor Manuel António Correia Teixeira, professor catedrático da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa;

Doutor Walter Roça Ferreira da Silva, professor associado da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra;

Doutora Margarida Paula Pinto Cardoso Moreira, professora associada da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa;

Doutor José Manuel Aguiar Portela da Costa, professor associado da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa;

Doutor João Carlos Vassalo dos Santos Cabral, professor associado da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa;

Doutor João Branco Pedro, investigador auxiliar do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Tese elaborada no Laboratório Nacional de Engenharia Civil para obtenção do grau de Doutor em Planeamento Urbanístico pela Universidade Técnica de Lisboa

Lisboa, Maio de 2009

VOLUME I

RESUMO

A reabilitação urbana é actualmente um tema incontornável quer se fale de conservação e defesa do património, de desenvolvimento sustentável, de ordenamento do território ou de coesão social. No entanto, o conceito de reabilitação urbana sofreu uma enorme evolução desde os anos 60 até aos nossos dias, no que respeita aos seus objectivos, princípios, âmbito de actuação, metodologia e abordagem. Emerge da política de conservação do património arquitectónico mas rapidamente ultrapassa esse âmbito, em reposta a novos desafios de natureza social, económica, ambiental e cultural.

Devido à sua rápida evolução e crescente complexidade, é frequente o conceito de reabilitação urbana ser usado de forma equívoca e redutora e os processos de intervenção não terem em conta os pressupostos que lhe estão subjacentes. Apesar de a informação existente sobre a matéria ser vasta, esta é de natureza sectorial, dispersa e fragmentada, não tendo sido alvo de compilação e sistematização até à data.

Neste contexto, o principal objectivo desta tese é clarificar o conceito de reabilitação urbana no contexto europeu, analisando a sua evolução até aos nossos dias. Para cada década são elaborados quadros de síntese onde se definem os objectivos, os princípios, o âmbito e os instrumentos de actuação, os mecanismos de financiamento e os papéis dos vários actores nos processos de reabilitação urbana. Com esta análise pretende-se não só determinar em que consiste a reabilitação urbana hoje, como também, através do estudo da sua evolução e dos quadros de síntese, estabelecer uma matriz de referência cronológica, contra a qual podem ser comparados diferentes processos e políticas de reabilitação urbana, implementados no passado, em curso ou a propor para o futuro.

Por fim, esta matriz de referência é aplicada a Portugal, mais especificamente, à experiência dos Gabinetes Técnicos Locais, cujo programa esteve em vigor aproximadamente vinte anos, e que foi, até recentemente, o único programa nacional dedicado à reabilitação urbana. Esta aplicação permite validar a aplicabilidade da matriz de referência criada, bem como tirar conclusões sobre a adequabilidade deste programa – e, logo, da política nacional de reabilitação urbana –, ao longo do seu período de vigência, face à evolução do estado da arte no contexto europeu.

Palavras-chave – *reabilitação; conservação; cidade; património; planeamento; estratégia; participação*

ABSTRACT

Urban regeneration is nowadays a mandatory theme when dealing with heritage conservation and preservation, sustainable development, spatial planning or social cohesion. However, the concept of urban regeneration went through a considerable evolution since its origins in the 1960s, in terms of its aims, principles, scope of intervention, methods and approaches. It emerged in the framework of architectural heritage conservation policy, but quickly went beyond this scope, through the confrontation with new social, economic, environmental and cultural challenges.

The fast evolution and growing complexity of urban regeneration is partly responsible for a frequently improper, ambiguous or overly narrow use of the notion; in addition, its implementation processes often fail to take into due account the principles which constitute its theoretical underpinnings. Despite the existence of an abundant literature on the subject, the available information is divided along sectorial lines, scattered and fragmented, and has never been compiled and systematized until today.

The main aim of this thesis is therefore to clarify the concept of urban regeneration in the European context, by analysing its evolution from its origins to the present. Summary tables for each decade characterize the aims, principles, scope and means of intervention, financing mechanisms and the role of each actor in the urban regeneration process. The purpose of this analysis is not only to determine what urban regeneration is about, but also, through the study of its evolution and the summary tables, to build a comprehensive chronological reference framework, against which different urban regeneration policies and programs can be compared, whether they belong to the past, to current policy or are intended for future proposal.

Finally, the reference framework is applied to Portugal, more precisely to the Local Technical Offices programme, which was operational for approximately twenty years, and was, until recently, the only national programme dedicated to urban regeneration. This example serves to verify the applicability of the reference framework, as well as to draw conclusions about the appropriateness of this particular programme – and hence, of the Portuguese urban regeneration policy –, across nearly two decades, in comparison with the evolution of the European state of the art in this area.

Key-words – *regeneration; conservation; city; heritage; planning; strategy; participation.*

RESUME

La réhabilitation urbaine est aujourd'hui un thème incontournable lorsqu'il est question de préservation et conservation du patrimoine, de développement durable, d'aménagement du territoire ou de cohésion sociale. Pourtant, le concept de réhabilitation urbaine a connu une évolution considérable depuis ses origines dans les années 1960, aussi bien au niveau de ses objectifs, que de ses principes, son aire d'application, sa méthodologie et ses approches. La notion prend sa source dans le cadre des politiques de conservation du patrimoine architectural, mais déborde rapidement de ce champ d'application, en réponse à l'émergence de nouveaux défis d'ordre social, économique, environnemental ou culturel.

Du fait de cette évolution rapide, accompagnée d'une complexité conceptuelle croissante, la notion de réhabilitation urbaine est souvent employée de manière équivoque et réductrice, et il n'est pas rare que son application lors de processus d'intervention ne tienne pas compte des principes mêmes qui constituent son fondement. Malgré l'existence de nombreuses sources d'information sur la question, celles-ci sont de nature sectorielle, dispersées et fragmentées, et n'ont jamais fait l'objet à ce jour d'une compilation exhaustive ni d'une véritable tentative de systématisation.

L'enjeu principal de cette thèse est donc de clarifier le concept de réhabilitation urbaine dans le contexte européen et d'analyser son évolution jusqu'à nos jours. Sur la base d'une analyse approfondie, des tableaux de synthèse présentent, pour chaque décennie écoulée, les objectifs, les principes, le champ et les instruments d'application, ainsi que le rôle des différents acteurs dans les processus de réhabilitation urbaine. Cette étude vise non seulement à définir ce qu'est la réhabilitation urbaine aujourd'hui, mais aussi, à travers l'examen de son évolution et l'élaboration des tableaux de synthèse, à proposer une grille de lecture chronologique, par rapport à laquelle pourront être comparés les processus et politiques de réhabilitation urbaine mis en œuvre dans le passé, en cours ou pouvant être proposés à l'avenir.

Enfin, ce cadre de référence est appliqué au cas portugais, et plus précisément à l'expérience des Cabinets Techniques Locaux, un programme en vigueur pendant près de deux décennies et qui a constitué jusqu'à récemment le seul programme national consacré à la réhabilitation urbaine. Cet exemple permettre de valider l'intérêt pratique de la grille de lecture élaborée dans le reste de la thèse, et aussi de tirer des conclusions sur la pertinence de ce programme spécifique – et donc de la politique de réhabilitation urbaine au Portugal – pendant vingt ans, au regard de l'évolution de l'état de l'art au niveau européen.

Mots-clés – *réhabilitation; conservation; ville; patrimoine; planification; stratégie; participation.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus orientadores, Professor Doutor José Aguiar e Professor Doutor João Cabral, a confiança que em mim depositaram quando concordaram em embarcar nesta aventura. Agradeço ainda as oportunidades, os desafios, o apoio, a solidariedade e a amizade com que me presentearam continuamente ao longo de todo o percurso.

Em segundo lugar, agradeço ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e a todos os seus profissionais a oportunidade que me foi dada de, nos últimos sete anos e meio, desenvolver actividade num ambiente de excelência científica e técnica e de participar em trabalhos colectivos verdadeiramente aliciantes, o que em muito contribuiu para a minha formação, munindo-me dos instrumentos conceptuais necessários para a realização da presente tese.

Desejava também agradecer à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), que juntamente com o LNEC, concedeu o apoio financeiro necessário para a realização deste trabalho, nomeadamente, através do Programa Operacional Ciência e Inovação 2010 (POCI), co-financiado pelo Fundo Social Europeu e pelo governo português.

Uma referência e um agradecimento especial a todos aqueles cujas entrevistas tornam possível a leitura dos antecedentes e do processo dos Gabinetes Técnicos Locais, e que forneceram a argamassa de ligação para a análise fragmentada dos documentos – por ordem alfabética: Arq.ª Alexandra Gesta, Arq.º Alfredo Campos Matos, Dr. Carlos Vieira de Faria, Arq.ª Elisabete Évora Nunes, Arq.º Filipe Lopes, Dr.ª Leonor Coutinho, Eng.º Mário Azevedo, Arq.º Ricardo Gaspar, Arq.º Trindade Chagas e Arq.º Vasco Massapina.

Não pode faltar o meu grato reconhecimento à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), em especial nas pessoas do seu anterior Director-Geral Arq.º Biencard Cruz, que contribuiu para que se conseguisse a concessão da bolsa da FCT escrevendo uma carta de recomendação a este trabalho, do presente Director-Geral Arq.º Vítor Campos, que com uma grande amabilidade disponibilizou o acesso a informação relativa aos Gabinetes Técnicos Locais e, por fim, ao Dr. José Honrado e à Eng.ª Helena Santos, que auxiliaram na recolha da informação.

Agradeço a todos os meus colegas do Núcleo de Arquitectura e Urbanismo do LNEC, pelo constante apoio e amizade, pelas palavras de incitamento e pelo importante contributo para a minha formação contínua como arquitecta, como investigadora e como pessoa. Agradeço ainda em particular ao Arq.º Baptista Coelho, chefe de núcleo, por não se ter poupado esforços para me proporcionar as melhores condições de trabalho possíveis; à Anabela Manteigas por todo o apoio administrativo que me prestou, e que me libertou muitas horas para poder dedicar ao trabalho de investigação; à Arq.ª Isabel Plácido pela sensatez e sabedoria presentes em todas as suas opiniões; e ao

Arq.º Fernando Gonçalves pelas conversas instrutivas e inspiradoras que tivemos em muitos almoços e pelos corredores do LNEC.

Agradeço aos meus alunos, que ao longo dos últimos anos me permitiram testar as hipóteses levantadas pelo desenrolar do trabalho, e cujas questões e comentários contribuíram para o alargamento e o aprofundamento desse mesmo trabalho.

Agradeço à Eng.ª Fernanda Carvalho, à Alice Almeida e à Elisabete Nunes a amizade, a boa disposição, a disponibilidade, a preocupação, as mil pequenas ajudas quotidianas que fizeram a diferença. Ao Hélder David e a todos os outros colegas das artes gráficas agradeço a disponibilidade e o apoio dado na edição do documento, bem como a sua amizade.

Ao António Vilhena, muito obrigada pela sempre estimulante troca de ideias, por estares a todo o momento disponível para aturar os meus desabafos, pelos momentos de trabalho que passamos juntos e que se tornaram num verdadeiro prazer, e, sobretudo, pela enorme cumplicidade.

À Jú e ao Mathieu Richard agradeço o apoio dado à revisão dos textos.

Ao João Branco Pedro e à Maria João Freitas, um imenso muito obrigado pela leitura crítica e por todas as sugestões que me apresentaram e que influenciaram de forma decisiva a configuração final do trabalho. Agradeço-lhes também o tempo e a paciência que tiveram para ouvir as minhas intermináveis divagações e a sua profunda amizade, que foi o que me fez andar para a frente em muitos dias difíceis.

Ao Eng.º Vasconcelos Paiva, mais do que um agradecimento, uma dívida eterna, por me ter dado muito mais do que tudo aquilo que eu algum dia poderei descrever, agradecer ou retribuir.

Dedico este trabalho à minha família e amigos, a quem tive de roubar o tempo e a atenção que lhes devo – e que tanto merecem –, para poder realizar esta tarefa, e a quem agradeço toda a compreensão e paciência que tiveram ao longo destes anos, e a força que me deram para levar a empresa a bom porto.

A todos, o meu muito obrigado.

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ANAH – Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
BID – Business Improvement Districts
CAT – Contrato de Assistência Técnica
CCF – Contrato de Colaboração Financeira
CCR – Comissão de Coordenação Regional
CCRN – Comissão de Coordenação da Região do Norte
CDCC – Conselho para a Cooperação Cultural do Conselho da Europa
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEMAT – Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Planeamento Territorial
CEOCR – Confederação Europeia de Organizações de Conservadores-Restauradores
CESE – Comité Económico e Social Europeu
CEU – Conselho Europeu de Urbanistas
CIAM – Congresso Internacional de Arquitectura Moderna
CMCD – Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento
CMCE – Comité de Ministros do Conselho da Europa
CPLRE – Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa
CPPLRE – Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa
CRUARB – Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barredo
CSCE – Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa
CTARU – Comissão Técnica de Acompanhamento da Reabilitação Urbana
DG Regio – Direcção-Geral de Política Regional
DGERU – Direcção-Geral dos Equipamentos e da Recuperação Urbana
DGOT – Direcção-Geral do Ordenamento do Território
DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano
DGPU – Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico
DGSU – Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização
DOCUP – Documento Único de Programação
DSQ – Développement Social des Quartiers
EAHTR – Associação Europeia de Cidades e Regiões Históricas
EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
EMAS – Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria
EDT – Eixos de Desenvolvimento Turístico
ESPON – European Spatial Planning Observation Network
Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
GPAU – Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano da Comissão Europeia
GTL – Gabinete Técnico Local
HLM – Habitation à Loyer Modéré
ICOM – Conselho Internacional dos Museus
ICOMOS – International Council on Monuments and Sites
INH – Instituto Nacional da Habitação
IORU – Iniciativa Operacional Renovação Urbana
IPPC – Instituto Português do Património Cultural
IPPM – Iniciativa de Parceria para o Património Mundial
IUPM – Innovative Urban Planning and Management
JASPERS – Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions
JEREMIE – Joint European Resources for Micro to medium Enterprises

JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
LEGI – Local Enterprise Growth Initiative
MAC – Método Aberto de Coordenação
MAC – Método Aberto de Coordenação
NDC – New Deal for Communities
NRF – Neighbourhood Renewal Fund
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OCPM – Organização das Cidades Património Mundial
OMT – Organização Mundial do Turismo
OPAH – Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat
OSCE – Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
PACE – Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa
PACT– Propagande et Action Contre les Taudis
PACT-ARIM – Propagande et Action Contre les Taudis-Associations de Restauration Immobilière
PCC – Património Cultural Construído
PDR – Plano de Desenvolvimento Regional
PER – Programa Especial de Realojamento
PGU – Plano Geral de Urbanização
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Plano de Pormenor
PPP – Parceria Público-Privado
PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
PRID – Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados
PRU – Programa de Reabilitação Urbana
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
REAT – Regiões Específicas de Aproveitamento Turístico
RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local
SDRPU – Secção de Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana
SEALOT – Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território
SEC – Secretaria de Estado da Cultura
SEHU – Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo
SRB – Single Regeneration Budget
SUIT – Sustainable development of urban historical areas through an active integration within towns
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UDC – Urban Development Corporations
UE – União Europeia
UNCHS – Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNEP – Programa das Nações Unidas para o Ambiente
URC – Urban Regeneration Companies
ZFU – Zones Franches Urbaines
ZPPAUP – Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager
ZRU – Zones de Redynamisation Urbaine
ZUP – Zone à Urbaniser en Priorité
ZUS – Zones Urbaines Sensibles

ÍNDICE GERAL

VOLUME I

INTRODUÇÃO 19

A REABILITAÇÃO URBANA NO CONTEXTO EUROPEU: EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS E DAS POLÍTICAS 29

1 ANTECEDENTES 29

1.1 A cidade esquecida 29
1.2 A cidade obsoleta 29
1.3 A cidade desejada 38

2 AS DÉCADAS DE 60 E 70 E A PROBLEMÁTICA DA CIDADE HISTÓRICA 49

2.1 O contexto urbano 49
2.2 A evolução dos conceitos 53
2.2.1 Os documentos enquadradores 53
2.2.2 O alargamento dos conceitos 54
2.2.3 O despontar de uma política de conservação 57
2.2.4 A afirmação do papel das autarquias locais 60
2.2.5 A Convenção para a Protecção do Património Mundial 62
2.2.6 O Ano Europeu do Património Arquitectónico 63
2.2.7 O conceito de reabilitação 70
2.3 Síntese conclusiva 81

3 DÉCADA DE 80: A DIMENSÃO URBANA E A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS SECTORIAIS 87

3.1 O contexto urbano 87
3.1.1 Os novos problemas urbanos 87
3.1.2 O caso de Le Marais, Paris 93
3.1.3 Os movimentos sociais 94
3.1.4 A mudança de atitude 95
3.1.5 A experiência francesa 98
3.1.6 A reabilitação do património urbano 101
3.1.7 A experiência de Bolonha 104
3.1.8 Os desafios 109
3.2 A evolução dos conceitos 111
3.2.1 A Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades 111
3.2.2 Aspectos sociais 114
3.2.3 Melhoria global do ambiente e da qualidade de vida 133
3.2.4 Especulação fundiária 141
3.2.5 O património cultural 143
3.2.6 Descentralização e participação 149
3.3 Síntese conclusiva 157

4 DÉCADA DE NOVENTA: A AMPLIAÇÃO DAS ESCOLHAS 169

4.1 O contexto urbano 169
4.1.1 A reabilitação do ambiente construído 169
4.1.2 O aumento das desigualdades sociais 172
4.1.3 Os efeitos da globalização 179
4.1.4 Abordagem às áreas degradadas e em declínio 181
4.1.5 A experiência francesa 184
4.1.6 Os desafios 186
4.2 A evolução dos conceitos 187
4.2.1 O direito à cidade 187
4.2.2 O compromisso para com o desenvolvimento sustentável 195
4.2.3 O objectivo da coesão 212
4.2.4 A governança 230
4.2.5 Um novo modelo de desenvolvimento 240
4.2.6 O património cultural 252
4.3 A evolução das políticas europeias 295
4.3.1 Enquadramento 295
4.3.2 Os Programas de Luta contra a Pobreza 298
4.3.3 Os primeiros passos das políticas urbanas 305
4.3.4 O período de programação 1994-1999 311
4.3.5 O objectivo do desenvolvimento sustentável 326
4.3.6 O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário 333
4.3.7 O período de programação 2000-2006 335
4.3.8 O Quinto programa-quadro de acção em matéria de ID&T 340
4.3.9 A cultura 345
4.4 Síntese conclusiva 365

5 SÉCULO XXI: O AFASTAMENTO ENTRE OS CONCEITOS E AS POLÍTICAS 393
5.1 O contexto urbano 393
5.1.1 A sociedade do conhecimento 393
5.1.2 Situação socioeconómica das cidades 396
5.1.3 O alargamento da Europa e o problema das disparidades territoriais 400
5.1.4 A governança 403
5.1.5 O desenvolvimento sustentável e a persistência dos problemas ambientais 405
5.1.6 Abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção 407
5.1.7 Experiências nacionais 412
5.1.8 A diversidade cultural 425
5.1.9 Os desafios 431
5.2 A evolução dos conceitos 433
5.2.1 Desenvolvimento sustentável 433
5.2.2 As Cartas urbanas 454
5.2.3 A coesão social 474
5.2.4 A revalorização do património cultural: novos desafios, novos papéis e novas abordagens 491
5.2.5 A governança 564
5.2.6 Redefinido o conceito de reabilitação urbana 593
5.3 A evolução das políticas europeias 613
5.3.1 A Estratégia de Lisboa 613
5.3.2 A reforma da governança 614
5.3.3 O fortalecimento da dimensão territorial 617
5.3.4 As "European City Summits" 623
5.3.5 A estratégia temática sobre ambiente urbano 626
5.3.6 O debate sobre as propostas para o período de programação 2007-2013 628
5.3.7 A revisão da Estratégia de Lisboa 635
5.3.8 As orientações estratégicas comunitárias para a política de coesão 638
5.3.9 O período de programação 2007-2013 645
5.3.10 O turismo sustentável 665
5.3.11 A cultura 676
5.3.12 Situação do debate 699
5.4 Síntese conclusiva 717

BIBLIOGRAFIA 751

CRÉDITOS DAS IMAGENS 793

VOLUME II

6 VALIDAÇÃO DA MATRIZ DE REFERÊNCIA: ANÁLISE COMPARATIVA DA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DOS GABINETES TÉCNICOS LOCAIS 795
6.1 Antecedentes 795
6.1.1 Do monumento à paisagem 795
6.1.2 O Estudo de Renovação Urbana do Barredo 805
6.1.3 A década de setenta e o início dos anos oitenta: as intervenções e os planos 822
6.2 O Programa de Reabilitação Urbana 839
6.2.1 Descrição do diploma legal 839
6.2.2 Análise comparativa do diploma legal face à matriz de referência 847
6.2.3 O "quadro de acção" 855
6.2.4 Análise comparativa do "quadro de actuação" face à matriz de referência 865
6.2.5 Operacionalização 871
6.3 O Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas 889
6.3.1 Nota prévia 889
6.3.2 O período 1988-1989 890
6.3.3 O período 1990-1999 912
6.3.4 O período 2000-2008 943
6.4 Nota conclusiva 957
6.5 Considerações finais 963

POSFÁCIO 965

BIBLIOGRAFIA 969

CRÉDITOS DAS IMAGENS 1011

ANEXO I – LEGISLAÇÃO RELATIVA AOS PROGRAMAS PRU E PRAUD A1-1

ANEXO II – GABINETES TÉCNICOS LOCAIS QUE FUNCIONARAM NO ÂMBITO DO PRU E DO PRAUD (1985-2008) A2-1

ANEXO III – LISTAGEM DOS TEXTOS DE REFERÊNCIA A3-1

ÍNDICE DAS FIGURAS

VOLUME I

Figura 1 – Alguns exemplos da diversidade de significados atribuídos à reabilitação urbana actualmente em Portugal 20
Figura 2 – Varsóvia, reconstrução do centro da cidade 36
Figura 3 – Relações no interior do sistema urbano que reforçam o processo de degradação e de abandono das áreas centrais das cidades 50
Figura 4 – Rouen, Rue Saint Romain, manutenção das fachadas e emparcelamento dos lotes 52
Figura 5 – Síntese dos requisitos legais e regulamentares necessários para uma política nacional de conservação integrada (parte I) 74
Figura 6 – Síntese dos requisitos legais e regulamentares necessários para uma política nacional de conservação integrada (parte II) 75
Figura 7 – Metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana no final dos anos setenta 83
Figura 8 – Âmbito e princípios das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta 83
Figura 9 – Objectivos das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta 84
Figura 10 – Instrumentos recomendados para as intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta 84
Figura 11 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta 85
Figura 12 – Financiamento das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta 86
Figura 13 – Do desenvolvimento urbano às primeiras formas de reinvestimento urbano 88
Figura 14 – "Les Orgues de Flandres", uma operação de renovação urbana em Paris 90
Figura 15 – Bolonha, Plano do centro histórico, estudos tipológicos 105
Figura 16 – Bolonha, imagens do processo de reabilitação 108
Figura 17 – Fases do processo de reabilitação de edifícios habitacionais 121
Figura 18 – Síntese das recomendações do UNCHS para uma política de reabilitação habitacional 125
Figura 19 – Âmbito e princípios dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta 163
Figura 20 – Instrumentos recomendados para os processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta 163
Figura 21 – Objectivos dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta 164
Figura 22 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte I) 165
Figura 23 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte II) 166
Figura 24 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte I) 166
Figura 25 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte II) 167
Figura 26 – Mecanismos de transformação (declínio/desenvolvimento) das áreas urbanas ao longo do tempo 182
Figura 27 – Declaração Europeia dos Direitos Urbanos 189
Figura 28 – Carta Urbana Europeia, temas e princípios (parte I) 191
Figura 29 – Carta Urbana Europeia, temas e princípios (parte II) 192
Figura 30 – Adaptação dos princípios enunciados na Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística ao património cultural 198
Figura 31 – Princípios e objectivos da Carta para o Turismo Sustentável 210
Figura 32 – Índices de desenvolvimento humano adoptados pelo PNUD na década de noventa 242
Figura 33 – Princípios e declarações do plano de acção sobre políticas culturais para o desenvolvimento 249
Figura 34 – Princípios da Declaração de Helsínquia sobre a dimensão política da conservação do património cultural na Europa (resumo) 259
Figura 35 – Aspectos gerais, princípios e directrizes da Carta do Património Construído Vernacular 264
Figura 36 – Os oito princípios-chave da conservação urbana 267
Figura 37 – Síntese das medidas para captação de financiamento privado em prol da conservação do património arquitectónico (parte I) 278
Figura 38 – Síntese das medidas para captação de financiamento privado em prol da conservação do património arquitectónico (parte II) 279
Figura 39 - Síntese dos benefícios das operações de conservação do património arquitectónico 284
Figura 40 – Processos e conteúdo dos documentos programáticos para o período de programação 1994-1999 316
Figura 41 – Modelo metodológico proposto pelo IUPM para os processos de reabilitação urbana 321
Figura 42 – Princípios para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas 327
Figura 43 – Áreas temáticas prioritárias da acção-chave *A cidade do futuro* e *o património cultural* 341
Figura 44 – Síntese da metodologia proposta pelo projecto SUIT 345
Figura 45 – Metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana no final dos anos noventa 385
Figura 46 – Âmbito e princípios dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa 385
Figura 47 – Objectivos dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa 386
Figura 48 – Instrumentos recomendados para os processos de reabilitação urbana no final da década de noventa 387
Figura 49 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte I) 388
Figura 50 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte II) 389
Figura 51 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte I) 390
Figura 52 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte II) 391
Figura 53 – Abordagens à exclusão social dirigidas a áreas específicas de intervenção: vantagens e críticas 409
Figura 54 – Territórios de intervenção prioritária em França 416
Figura 55 – Exemplos de Parish maps (mapas de freguesia) 429
Figura 56 – Objectivos de desenvolvimento do milénio 440

Figura 57 – Reacções de ONG, de delegados e da sociedade civil face aos resultados da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável 443
Figura 58 – A visão do Conselho Europeu de Urbanistas para a cidade do século XXI: a "cidade conectada" (dimensão territorial) 458
Figura 59 – Compromissos dos urbanistas, proposta do Conselho Europeu de Urbanistas 461
Figura 60 – Motins em França, Outubro e Novembro de 2005 489
Figura 61 – Objectivos e princípios orientadores da Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais 502
Figura 62 – Destruição intencional da ponte de Mostar e dos Budas de Bamyan 506
Figura 63 – A história de um "arrastão" que nunca existiu, praia de Carcavelos, 10 de Junho de 2005 509
Figura 64 – Integração da política e da prática da conservação 516
Figura 65 – Metodologia de planeamento da salvaguarda e da conservação do património cultural centrada nos significados 520
Figura 66 – Pormenor da fase metodológica de identificação e avaliação do significado 520
Figura 67 – Princípios para a análise, a conservação e o restauro estrutural do património arquitectónico (parte I) 533
Figura 68 – Princípios para a análise, a conservação e o restauro estrutural do património arquitectónico (parte II) 534
Figura 69 – Privatização do património cultural em Portugal 535
Figura 70 – Síntese dos métodos de planeamento e de gestão do turismo cultural sustentável propostos pelo CMCE 541
Figura 71 – Relação entre os objectivos do turismo e os pilares da sustentabilidade 543
Figura 72 – Princípios do CPLRE para a gestão de cidades históricas 545
Figura 73 – O regresso das torres a Paris três décadas depois da sua abolição 547
Figura 74 – "Integração" de arquitectura contemporânea em centros históricos 548
Figura 75 – Homogeneização da imagem urbana "pela diferença" 549
Figura 76 – O "valor de autor" como valor independente das características arquitectónicas dos edifícios 550
Figura 77 – Contraste de materiais, cores, texturas, linguagem, escala e função entre edifícios antigos e recentes: impacto na integridade visual da cidade histórica 551
Figura 78 – Princípios básicos de uma política local de participação democrática 565
Figura 79 – Os doze princípios da boa governança democrática: aplicação à escala local (parte I) 574
Figura 80 – Os doze princípios da boa governança democrática: aplicação à escala local (parte II) 575
Figura 81 – Índice de Governança Urbana (IGU) 582
Figura 82 – Processo de tomada de decisão participado: aplicação dos instrumentos por fase 583
Figura 83 – Proposta do Conselho da Europa para a "Nova política europeia de reabilitação urbana" 595
Figura 84 – Objectivos territoriais da reabilitação urbana 596
Figura 85 – Objectivos humanos da reabilitação urbana 596
Figura 86 – Princípios, meios de actuação e fases do processo de reabilitação urbana 598
Figura 87 – Síntese dos meios de actuação necessários para o sucesso dos processos de reabilitação urbana 599
Figura 88 – Estratégias e políticas propostas pela UNESCO para os processos de reabilitação urbana (parte I) 610
Figura 89 – Estratégias e políticas propostas pela UNESCO para os processos de reabilitação urbana (parte II) 611
Figura 90 – Princípios propostos pela Comissão Europeia para a boa governança 616
Figura 91 – Os dez princípios da Carta de Copenhaga 2002 623
Figura 92 – Princípios comuns às políticas urbanas europeias bem-sucedidas 625
Figura 93 – Quadro comparativo dos instrumentos e objectivos da política de coesão (período 2000-2006 e proposta para 2007-2013) 629
Figura 94 – Acordo de Bristol: oito características de uma comunidade sustentável (parte I) 640
Figura 95 – Acordo de Bristol: oito características de uma comunidade sustentável (parte II) 641
Figura 96 – Síntese das propostas de acção relativas à dimensão urbana a apoiar pelos Fundos Estruturais e de Coesão no período de 2007-2013 (parte I) 644
Figura 97 – Síntese das propostas de acção relativas à dimensão urbana a apoiar pelos Fundos Estruturais e de Coesão no período de 2007-2013 (parte II) 645
Figura 98 – Evolução dos documentos de programação entre os períodos 1989-1993 e 2007-2013 647
Figura 99 – Instrumentos e objectivos da política de coesão para o período de programação 2007-2013 655
Figura 100 – Financiamento europeu para o período de 2007-2013 por temas 660
Figura 101 – Alocação do FEDER e do FSE por tema no período de programação 2007-2013: UE27 e Portugal 663
Figura 102 – Princípios para o desenvolvimento sustentável do turismo europeu propostos pelo Grupo para a Sustentabilidade do Turismo 669
Figura 103 – Eventos e documentos da UE de especial relevância para a integração da dimensão territorial e das áreas urbanas na actuação comunitária 719
Figura 104 – Metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana na actualidade 742
Figura 105 – Âmbito e princípios das intervenções de reabilitação urbana na actualidade 742
Figura 106 – Objectivos das intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte I) 743
Figura 107 – Objectivos das intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte II) 744
Figura 108 – Instrumentos recomendados para as intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte I) 744
Figura 109 – Instrumentos recomendados para as intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte II) 745
Figura 110 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte I) 746
Figura 111 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte II) 747
Figura 112 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte I) 748
Figura 113 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte II) 749
Figura 114 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte III) 750

Figura 115 – Filosofia de intervenção da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais na década de trinta 796
Figura 116 – Três exemplos de planos onde se previam demolições substanciais na área Ribeira-Barredo, no Porto, actualmente classificada como Património Mundial pela UNESCO 797
Figura 117 – Exemplo da ficha de inquérito e análise para os edifícios do Estudo de Prospecção e Defesa da Paisagem Urbana do Algarve 802
Figura 118 – Exemplo da ficha de inquérito e análise para os espaços públicos do Estudo de Prospecção e Defesa da Paisagem Urbana do Algarve 803
Figura 119 – Vista geral de Cacela e dois exemplos da cartografia realizada para a mesma localidade no âmbito do Estudo de Prospecção e Defesa da Paisagem Urbana do Algarve 804
Figura 120 – Levantamento fotográfico do Estudo de Renovação Urbana do Barredo: cenário da vida quotidiana 810
Figura 121 – Levantamento fotográfico do Estudo de Renovação Urbana do Barredo: condições de habitabilidade 811
Figura 122 – Levantamento da situação e proposta de intervenção do Estudo de Renovação Urbana do Barredo, para um dos pisos do quarteirão de amostragem 01 813
Figura 123 – Levantamento da situação e proposta de intervenção do Estudo de Renovação Urbana do Barredo, para o quarteirão de amostragem 01: alçados 814
Figura 124 – Notícia sobre o actual processo de realojamento da população do Bairro do Aleixo, Porto 816
Figura 125 – Folhetos realizados pela Câmara Municipal da Guarda com o intuito de orientar e divulgar os apoios às intervenções de iniciativa privada 836
Figura 126 – Faseamento do PRU, segundo o estabelecido no Despacho n.º 4/SEHU/ 85 844
Figura 127 – Âmbito e princípios do PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta 850
Figura 128 – Objectivos do PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta 851
Figura 129 – Instrumentos existentes no contexto operativo do PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta 852
Figura 130 – Distribuição dos papéis no PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte I) 852
Figura 131 – Distribuição dos papéis no PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte II) 853
Figura 132 – Financiamento do PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte I) 854
Figura 133 – Financiamento do PRU tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte II) 855
Figura 134 – Faseamento do PRU segundo proposto no "quadro de actuação" 862
Figura 135 – "Quadro de actuação" do PRU: níveis e formas de participação 865
Figura 136 – Metodologia do "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta 867
Figura 137 – Âmbito e princípios do "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta 868
Figura 138 – Objectivos do "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta 868
Figura 139 – Instrumentos existentes no contexto operativo do "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta 869
Figura 140 – Distribuição dos papéis no "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta (parte I) 869
Figura 141 – Distribuição dos papéis no "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta (parte I) 870
Figura 142 – Financiamento do "quadro de actuação" tendo por base a matriz de referência da década de setenta 870
Figura 143 – Distribuição espacial das candidaturas e dos GTL formados no âmbito do PRU 872
Figura 144 – Âmbito e princípios do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta 900
Figura 145 – Instrumentos existentes no contexto operativo do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta 900
Figura 146 – Objectivos do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta 901
Figura 147 – Distribuição dos papéis no PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte I) 902
Figura 148 – Distribuição dos papéis no PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte II) 903
Figura 149 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte I) 903
Figura 150 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de oitenta (parte II) 904
Figura 151 – Âmbito e princípios do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa 918
Figura 152 – Objectivos do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte I) 918
Figura 153 – Objectivos do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte II) 919
Figura 154 – Instrumentos existentes no contexto operativo do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa 920
Figura 155 – Distribuição dos papéis no PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte I) 921
Figura 156 – Distribuição dos papéis no PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte II) 922
Figura 157 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte I) 922
Figura 158 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte II) 923
Figura 159 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da década de noventa (parte III) 924
Figura 160 – Orgânica e atribuições da entidade gestora do PRU e do PRAUD até à década de noventa 928
Figura 161 – GTL que iniciaram actividade e candidaturas ao PRAUD GTL seleccionadas (1990-1999) 942
Figura 162 – Candidaturas ao PRAUD Obras seleccionadas (1990-1999) 943
Figura 163 – Orgânica e atribuições da entidade gestora do PRU e do PRAUD até à actualidade 944
Figura 164 – Aspectos comuns entre a metodologia do processo de intervenção do PRAUD e a da matriz de referência da actualidade 946
Figura 165 – Âmbito e princípios do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade 946
Figura 166 – Objectivos do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte I) 947
Figura 167 – Objectivos do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte II) 948
Figura 168 – Instrumentos existentes no contexto operativo do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte I) 948
Figura 169 – Instrumentos existentes no contexto operativo do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte II) 949

Figura 170 – Distribuição dos papéis no PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte I) 950
Figura 171 – Distribuição dos papéis no PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte II) 951
Figura 172 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte I) 952
Figura 173 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte II) 953
Figura 174 – Financiamento do PRAUD tendo por base a matriz de referência da actualidade (parte III) 954
Figura 175 – GTL que iniciaram actividade por ano 956
Figura 176 – Distribuição espacial dos concelhos onde funcionaram três ou mais GTL até 2008 958
Figura 177 – Distribuição espacial dos concelhos que tiveram até 2008 pelo menos um GTL em funcionamento 960

ÍNDICE DAS TABELAS

VOLUME I

Tabela 1 – Publicações do Conselho da Europa referentes às conclusões dos encontros realizados no âmbito da Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades e do programa sobre políticas urbanas, agrupadas por temas 113

Tabela 2 – Síntese das características do PCC como bem e como serviço 286

Tabela 3 – Projectos do 3.º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza por área de intervenção 301

Tabela 4 – Elementos a incluir nos Planos de Desenvolvimento Regional definidos nos regulamentos dos Fundos Estruturais e de Coesão de 1998 e de 1993 315

Tabela 5 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Cenário de chegada 322

Tabela 6 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Estratégia 323

Tabela 7 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Plano de acção e Programas Operacionais 324

Tabela 8 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Projectos e acções 325

Tabela 9 – Síntese do processo de avaliação para o período de programação 2000-2006: fases, responsabilidade, calendarização, propósito e elementos constituintes 337

Tabela 10 – Actividades desenvolvidas pela Comunidade Europeia entre 1984 e 1991 na área da protecção do património arquitectónico 352

Tabela 11 – Carta Urbana Europeia revista, princípios adicionais à Carta Urbana Europeia de 1992 468

Tabela 12 – Princípios da Carta Urbana Europeia de 1992 não incluídos no documento de 2004 470

Tabela 13 – Proposta de sistematização das actividades, interacções e tensões emergentes relacionadas com a construção do património às várias escalas de organização social 515

Tabela 14 – Doze objectivos de uma agenda para o turismo sustentável 542

Tabela 15 – Objectivos, instrumentos de actuação e critérios de avaliação no quadro da "boa governança metropolitana" 569

Tabela 16 – Princípios, objectivos e medidas práticas da boa governança urbana (parte I) 579

Tabela 17 – Princípios, objectivos e medidas práticas da boa governança urbana (parte II) 580

Tabela 18 – Fases e estágios da tomada de decisão participada sobre as questões urbanas 584

Tabela 19 – Objectivos dos vários instrumentos de apoio ao processo de tomada de decisão participados, e sua relação com os princípios da boa governança 585

Tabela 20 – Instrumentos para apoio a processos participados de tomada de decisão e gestão urbana, desenvolvidos entre o final dos anos noventa e o princípio do século XXI 586

Tabela 21 – Aplicação das metas da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável ao turismo sustentável 669

Tabela 22 – Acções a implementar pela UE no âmbito do Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável 674

Tabela 23 – Valor do financiamento concedido a cada linha de actuação no âmbito do "Cultura 2000", por ano, no período 2000-2004, e valor médio do financiamento por projecto 679

Tabela 24 – Categorias e incidência dos resultados produzidos pelos projectos financiados pelo "Cultura 2000"no período 2000-2001 680

Tabela 25 – Lista indicativa de temas prioritários do Plano de Trabalho para a Cooperação Cultural (2002-2004) 684

Tabela 26 – Quantia indicativa da contribuição dos Fundos Estruturais para o domínio da cultura no período 1994-1999 687

Tabela 27 – Síntese das linhas de acção propostas para o programa "Cultura 2007" 691

Tabela 28 – Síntese dos objectivos estratégicos e específicos da proposta de uma agenda europeia para a cultura 697

Tabela 29 – Objectivos estratégicos e específicos da Agenda Europeia para a Cultura 699

VOLUME II

Tabela 30 – Objectivos das intervenções ao abrigo do PRU, segundo o "quadro de actuação" 859

Tabela 31 – PRU: Encargos da administração central por regiões com os GTL 875

Tabela 32 – PRU: Valores totais das obras previstas nos CCF originais e comparticipação final da administração central, por regiões 886

Tabela 33 – PRAUD GTL: Encargos da DGOT por regiões 911

Tabela 34 – Metodologia de intervenção dos GTL 926

Tabela 35 – Critérios de selecção das candidaturas ao PRAUD e respectivas ponderações 930

Tabela 36 – Aspectos limitadores da política de reabilitação urbana em Portugal 933

Tabela 37 – Candidaturas recebidas e seleccionadas na DGOTDU para o PRAUD GTL desde o início do programa até 1995 941

Tabela 38 – Candidaturas recebidas e seleccionadas na DGOTDU para o PRAUD Obras desde o início do programa até 1995 941

INTRODUÇÃO

É hoje consensualmente reconhecida a importância da reabilitação urbana tanto para a coesão como para a competitividade das cidades, motores do desenvolvimento. Este é hoje um sector estratégico para a Europa, que se preocupa com a sustentabilidade das políticas urbanas, já que possui uma extraordinária cultura de cidades, que constitui um dos seus mais importantes recursos.

Nos últimos anos, também em Portugal se têm multiplicado as vozes que defendem a necessidade de apostar fortemente na reabilitação urbana. Técnicos, políticos, empresas, cidadãos – todos parecem concordar na sua urgência e importância. No entanto, nem sempre que o conceito de reabilitação urbana é evocado se está a aludir ao mesmo tipo de intervenção (ver Figura 1). Com feito, devido à sua rápida evolução e crescente complexidade, é frequente o conceito de reabilitação urbana ser usado de forma equívoca e redutora e os processos de intervenção não terem em conta os pressupostos que lhe estão subjacentes. Muitas vezes confundida com reabilitação de edifícios, outras vezes com conservação do património arquitectónico, a reabilitação urbana continua frequentemente a ser reduzida a uma intervenção meramente física que, na melhor das hipóteses, tem por objectivo intervir sobre os edifícios e os espaços públicos, preservando o património urbano e garantindo a permanência no local dos grupos menos favorecidos.

Porém, a reabilitação urbana ultrapassa hoje largamente este âmbito. O conceito de reabilitação urbana, apesar de muito recente, sofreu uma enorme evolução no que respeita aos seus objectivos, princípios, âmbito de actuação, metodologia e abordagem. Emergiu da política de conservação do património arquitectónico mas rapidamente ultrapassou esse âmbito, em reposta a novos desafios de natureza social, económica, ambiental e cultural. Os processos de reabilitação urbana têm hoje de responder a um crescente número de objectivos. Para além de preservar, conservar e aproveitar os recursos disponibilizados pelo património construído, têm de conseguir dotá-lo de capacidade de resposta perante as exigências da vida contemporânea, têm de integrar objectivos e princípios sociais, ambientais, culturais e de sustentabilidade, e têm de conseguir impulsionar a dinamização económica das áreas urbanas em declínio.

Tendo surgido como uma intervenção técnica em edifícios, ao serviço de uma política sectorial, a reabilitação urbana tornou-se um processo de desenvolvimento urbano complexo, que aborda de forma integrada todas as políticas urbanas. Anteriormente domínio de técnicos e peritos, hoje a reabilitação urbana assume-se como uma empresa colectiva, para a qual todos são chamados a contribuir.



Figura 1 – Alguns exemplos da diversidade de significados atribuídos à reabilitação urbana actualmente em Portugal

No entanto, apesar do consenso quanto à sua importância, há um conjunto de desafios que se colocam actualmente à reabilitação urbana. O primeiro destes é, como já foi referido, a utilização equívoca e redutora do conceito, o que se repercute negativamente nas políticas e nas práticas. Em segundo lugar, a natureza estratégica, integrada e participada dos processos de reabilitação urbana implica uma profunda reestruturação dos modos de pensar e de fazer e o desenvolvimento de novas capacidades e competências.

Em consequência, os políticos, as equipas técnicas, a sociedade civil e os restantes actores dos processos são hoje confrontados com inúmeras solicitações, em múltiplas áreas – social, económica, ambiental, cultural, técnica, de governança, de financiamento, etc. – às quais têm de dar resposta, e para as quais não se encontram preparados. Adicionalmente, embora existam largas centenas de documentos, declarações, cartas, acordos e convenções sobre o tema, estes são de natureza sectorial e fragmentada, dispersos por diversas entidades e sem compatibilização entre si.

Ao contrário do que acontece na maioria das disciplinas, e talvez por ser um conceito recente, que sofreu uma rápida evolução e de carácter multidisciplinar, não existia à data do início deste trabalho uma compilação e sistematização do conhecimento sobre reabilitação urbana. Esta situação dificultava em muito o entendimento global sobre o tema, que na prática acabava por se tornar inacessível aos operadores no terreno, dada a profusão de documentos que seria necessário consultar. Por outro lado, a multiplicidade de acordos internacionais sectoriais, sem relação nem compatibilização entre si, levou à sua banalização, reduziu o seu impacto e conduziu, em certos casos, a interpretações desadequadas dos mesmos.

Sem uma leitura global, sem um enquadramento de referência, sem uma clarificação do conceito de reabilitação urbana e das razões subjacentes à sua evolução, só muito dificilmente se poderia alcançar um entendimento coerente do tema, e adoptar e implementar políticas e acções bem-sucedidas neste domínio.

É, assim, como um contributo para dar resposta a estes desafios que a presente tese encontra lugar. O seu principal objectivo é clarificar em que consiste actualmente a reabilitação urbana no contexto europeu, mediante a análise do seu processo evolutivo desde a década de sessenta – altura do seu surgimento –, até aos nossos dias. É no seu processo evolutivo que se encontra a chave para entender as razões que operaram a mudança, ou seja, o porquê de a reabilitação se ter tornado no processo complexo e abrangente que é hoje.

Assumindo uma posição oposta à tendência actual para a crescente especialização, com esta tese não se pretendeu descobrir algo de novo numa área específica da reabilitação urbana. Não se pretendeu aumentar o conhecimento sobre um aspecto particular da conservação do património arquitectónico, da coesão social, da protecção ambiental ou das teorias económicas. Pretendeu-se antes contribuir para um dos principais desafios que hoje se colocam à reabilitação urbana: a integração, a compatibilização e a coordenação das diversas áreas sectoriais e saberes disciplinares.

Um segundo objectivo, derivado do primeiro, consiste em proceder à sistematização e integração do conhecimento produzido no âmbito da reabilitação urbana, ou relevante para a mesma, nas diversas áreas de especialidade, criando um corpo de conhecimento base abrangente, coerente e coeso sobre o tema. Por esta razão, a abordagem adoptada é multidisciplinar, analisando-se as diversas temáticas à medida que estas fazem a sua entrada no domínio da reabilitação urbana, e discernindo a influência e os enriquecimentos que trouxeram à mesma ao longo do tempo.

Considerou-se que uma tese deste tipo devia ter lugar numa Faculdade de Arquitectura. Com efeito, dada a histórica vocação interdisciplinar, de coordenação e de síntese dos arquitectos, estes encontram-se numa posição privilegiada para dar resposta às novas solicitações que os processos estratégicos, integrados e participados de desenvolvimento urbano colocam. No entanto, encontram-se também numa posição em que o seu papel está em mudança e em que necessitam de competências diferentes das necessárias até à data, tal como lembrou em 1998 o Conselho Europeu de Urbanistas:

> *«O papel do urbanista profissional, preparado para evitar os fenómenos indesejáveis e propor métodos e soluções, é crucial neste contexto em mutação; conjuga-se frequentemente com o papel de coordenador e de facilitador esclarecido ao serviço da sociedade, tornando possível e pondo em cena o desenvolvimento; ao oposto do "Grande Mestre" demiurgo. Os urbanistas devem promover a partilha e alimentar a definição de um novo papel para as cidades através do diálogo com os outros parceiros aos diferentes níveis local, nacional, e europeu.»*[1]

Esta tese, ao adoptar um carácter de coordenação, compatibilização e síntese dos vários contributos disciplinares para a reabilitação urbana, incluindo áreas relativas não só aos conteúdos das intervenções mas também aos processos, enquadra-se assim no âmbito do novo quadro de competências que os arquitectos e os urbanistas têm de assumir.

Com efeito, embora o papel dos técnicos tenha mudado, este não se enfraqueceu. Nunca antes os desafios e as intervenções foram de natureza tão complexa, pelo que nunca foi tão necessário o apoio técnico às mesmas. Porém, as equipas técnicas têm hoje de integrar não só arquitectos e urbanistas, mas um leque muito alargado de disciplinas. Por outro lado, a reabilitação urbana é actualmente um processo que, apesar de incluir uma forte vertente técnica, é essencialmente político, e onde as decisões recaem sobre a classe política e a sociedade civil. É uma tarefa conjunta, colectiva, na qual todos têm de cooperar e cada um tem o seu papel a desempenhar.

Neste contexto, outro dos objectivos desta tese é apoiar e facilitar a comunicação, a cooperação e o trabalho conjunto dos vários actores – técnicos, políticos e sociedade civil em geral –, como um pré-requisito essencial para a implementação de processos integrados de reabilitação urbana. Para este fim o presente trabalho propôs-se a:

- analisar não só a evolução dos conceitos mas também das políticas, por via das quais se traduz a reabilitação urbana em acção concreta, tendo como pressuposto que no que respeita à reabilitação urbana não se pode separar a teoria das práticas;
- proporcionar um enquadramento no qual se explicita o papel e a importância de cada disciplina/política sectorial para o processo e as relações que estabelece com as restantes, adoptando uma perspectiva na qual todas encontram o seu lugar, sem hierarquizações e subalternizações de partida;

[1] *Nouvelle Charte d'Athènes*, preâmbulo (tradução livre).

- estabelecer uma relação transversal e bidireccional entre as várias políticas sectoriais e a reabilitação urbana, analisando os contributos da última para os objectivos das primeiras (reabilitação urbana como instrumento[2]); e, inversamente, determinando de que modo as várias políticas sectoriais podem contribuir para a reabilitação urbana (reabilitação urbana como objectivo[3]);
- compilar, traduzir e disponibilizar muitos dos documentos de referência internacionais, alguns dos quais eram até à data de difícil acesso, reunindo num mesmo documento e pondo ao alcance dos vários actores instrumentos conceptuais e operacionais de grande utilidade para a prática, facilitando simultaneamente o seu entendimento, bem como a sua adopção e implementação;
- criar uma matriz de referência cronológica, que sintetize de forma clara e operacional todos os aspectos relativos à reabilitação urbana (objectivos, princípios, âmbito de actuação, instrumentos, metodologia e abordagem), contra a qual podem ser comparados diferentes processos e políticas implementados no passado, em curso ou a propor para o futuro;
- adoptar uma linguagem "não-especializada", que seja facilmente entendida por políticos, por técnicos de diferentes áreas disciplinares, e pela sociedade civil em geral, estabelecendo uma base para o entendimento comum.

Neste contexto, mais do que analisar a diversidade de experiências nacionais e de casos particulares, importava perceber as tendências gerais de evolução da reabilitação urbana, de modo a construir um enquadramento geral de referência. Para tal definiu-se como objecto de estudo os documentos adoptados pelas instituições governamentais europeias, por instituições europeias não-governamentais mas de reconhecida influência no meio técnico político ou na sociedade civil, e por instituições globais, quando de relevância para o contexto europeu. O conjunto destes documentos reflecte de forma detalhada o progressivo alargamento do conceito e do âmbito da reabilitação urbana, a crescente complexidade inerente a este tipo de intervenções e o papel cada vez mais essencial que a reabilitação desempenha no seio das políticas urbanas e de desenvolvimento. Considerou-se assim que esta análise seria a via privilegiada para o entendimento da evolução do estado da arte no domínio da reabilitação urbana na Europa.

Dado que esta é a primeira sistematização da evolução dos conceitos e políticas de reabilitação urbana, considerou-se de interesse que esta fosse de carácter exaustivo, permitindo uma leitura integral do processo. Neste sentido analisaram-se todos os principais documentos que, de forma directa ou indirecta, influenciaram o pensamento, as políticas e a prática da reabilitação urbana no contexto europeu. No entanto, a interpretação destes documentos tem de ser feita à luz do contexto global, ou seja, das dinâmicas sociais, económicas, ambientais e culturais em presença e dos desafios que se

[2] Objectivos sectoriais que têm de ser tidos em conta no âmbito dos processos de reabilitação urbana.

[3] Integração das questões da reabilitação urbana transversalmente nas várias políticas sectoriais.

colocavam à data da sua adopção, e aos quais a reabilitação urbana devia dar resposta. Assim, a análise dos documentos que reflectem a evolução dos conceitos e das políticas europeias de reabilitação urbana é precedida de um enquadramento contextual das questões urbanas que os influenciaram.

Por se pretender uma análise abrangente e exaustiva do processo de evolução dos conceitos e políticas de reabilitação urbana, este trabalho, apesar de não englobar mais do que uma síntese em cada vertente disciplinar, teve de assumir uma dimensão significativa. Mais uma vez contra a corrente, ao afastar-se da tendência para a especialização, este trabalho afasta-se também das actuais orientações no sentido de reduzir o tamanho dos trabalhos científicos, e das teses de doutoramento em particular. No entanto, esta era uma consequência directa da opção tomada ao nível da abordagem, na medida em que se mostrava essencial para alcançar os objectivos da tese e, de forma mais ampla, para dar um contributo significante face aos desafios que se colocam à reabilitação urbana na actualidade. Por estas razões foi plenamente assumida e consciente a opção de apresentar um documento extenso, que não subalternizasse os seus objectivos qualitativos e de conteúdo face a princípios de eficiência e rapidez de desempenho.

Porém, a análise de um leque tão alargado de temas, e num enquadramento temporal de praticamente meio século, colocou consideráveis desafios à organização do trabalho. Corria-se o risco de perder de vista os pontos marcantes do processo de evolução, diluídos por um período de tempo demasiado longo, e corria-se ainda o risco de perder de vista a própria reabilitação urbana, cerne do trabalho, soterrada pela profusão de informação sectorial. Estas duas preocupações estiveram na base das opções tomadas ao nível da organização.

Como todos os trabalhos que se centram no estudo de processos de evolução, este também teria de ter uma base cronológica. No entanto, fazer uma análise contínua e em simultâneo de cinquenta anos de evolução do contexto, de produção de conhecimento e de adopção de políticas, culminado no final com conclusões globais, tornaria o texto de muito difícil leitura, Optou-se assim por estabelecer intervalos temporais para a análise, no final dos quais são tiradas as conclusões relativamente ao período em questão.

Como ponto de partida, e para uma melhor compreensão do que se entendia e pretendia da reabilitação quando esta surgiu, e das razões que levaram ao seu surgimento, considerou-se necessário fazer uma breve revisão prévia dos seus antecedentes. Deste modo, a tese inicia-se com uma análise dos factores que levaram ao surgimento da reabilitação num dado momento da história, tanto ao nível das ideias e dos princípios teóricos, como das dinâmicas sociais, culturais e económicas que lhes estiveram subjacentes. Seguidamente, os cinquenta anos do processo de evolução foram divididos em quatro períodos cronológicos:

- as décadas de sessenta e setenta, nas quais se assistiu à primeira formulação de um conceito e uma metodologia de reabilitação, no âmbito da conservação do património urbano histórico das cidades;

- a década de oitenta, em que a reabilitação adquiriu plenamente a sua dimensão urbana, e se tornou um instrumento de várias políticas urbanas;
- a década de noventa, na qual conceitos como o de exclusão social, de desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável, vieram contribuir para colocar as pessoas no centro dos processos e para a integração das políticas sectoriais;
- o período que medeia do ano 2000 à actualidade, onde se examinam as tendências em curso na área, e se estabelece o enquadramento actual da reabilitação urbana.

Adicionalmente, ainda por questões de legibilidade, optou-se por dividir cada período cronológico na análise do contexto, dos conceitos e das políticas. Como já foi referido, ao nível do contexto pretendeu-se fazer uma breve síntese da situação vivida nas cidades, das dinâmicas sociais, económicas, ambientais e culturais em presença, e dos desafios que se colocavam à reabilitação urbana no início do período em questão. No que concerne especificamente à análise da evolução dos conceitos e das políticas, até ao final da década de setenta a reabilitação manteve-se como um instrumento da política de conservação do património urbano, sendo assim de carácter restrito e sectorial. Este facto possibilitou que a análise dos documentos pudesse ser cronológica, sem que tal fosse um obstáculo à facilidade de leitura do processo. No entanto, a partir dos anos oitenta a reabilitação urbana foi abrangendo cada vez mais áreas de actuação, o que aumentou proporcionalmente o objecto de análise. Por estas razões, optou-se por dividir a análise cronológica dos documentos por áreas temáticas, evitando a dispersão dos documentos sobre cada tema ao longo do texto, o que tornou possível fazer uma leitura coerente dos mesmos. Procurou-se, no entanto, evidenciar as inter-relações que se estabelecem entre as várias áreas temáticas. Esta opção apresentou-se como a que melhor permitia a criação de um fio condutor, que conseguisse dar uma leitura clara, coerente e coesa do conjunto dos documentos de cada área temática, sendo que esta leitura temática é o ponto de partida necessário para posteriormente entender as relações que se estabelecem entre os vários temas. Procurou-se assim determinar qual foi o processo global de evolução da reabilitação urbana, com base na integração dos processos ocorridos em diferentes áreas, que são por sua vez constituídos pelo percurso traçado pelos seus fragmentos – cada um dos documentos analisados.

No que respeita especificamente às políticas, dado que a dimensão territorial não faz parte das competências da União Europeia, as políticas comunitárias relativas à reabilitação urbana não tiveram início nos anos sessenta, altura em que surgem as primeiras referências à reabilitação. Foi necessário perceber a sua importância para a coesão social, a qualificação ambiental e a competitividade económica das cidades (áreas de competência específica da União Europeia) para que começasse a haver actuação ao nível da reabilitação urbana. Assim, somente a partir da década de noventa é que se pôde incluir a parte relativa à análise das políticas.

Como já foi referido, as conclusões do trabalho encontram-se distribuídas ao longo da tese, nas sínteses conclusivas que encerram cada período cronológico da análise, de modo a facilitar a leitura do processo. Estas conclusões incluem quadros de síntese onde se definem os objectivos, os princípios, o âmbito e os instrumentos de actuação, os mecanismos de financiamento e os papéis dos vários actores nos processos de reabilitação urbana no final do período em causa. O conjunto das sínteses conclusivas estabelece assim uma matriz de referência cronológica, que sintetiza os principais aspectos relativos à reabilitação urbana, e contra a qual podem ser comparados diferentes processos e políticas.

Para demonstrar a aplicabilidade da matriz de referência criada incluiu-se um último capítulo, no qual se faz uma breve análise comparativa entre esta matriz e o Programa de Reabilitação Urbana (PRU)[4], que em 1985 criou os Gabinetes Técnicos Locais (GTL), tendo sido posteriormente remodelado em 1988, transformando-se no Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD)[5]. A escolha deste objecto de estudo deveu-se ao facto de este programa ter sido, até aos primeiros anos desta década, o único programa verdadeiramente nacional – sem influência nem financiamento comunitários, e aberto em permanência às candidaturas de todas as autoridades locais do território continental – dedicado especificamente à reabilitação urbana. O facto de ter estado em vigor desde 1985[6], e de ter dado origem a mais de duas centenas de GTL, torna-o também um bom objecto de estudo pela sua relevância no panorama nacional e por possibilitar que a análise comparativa pudesse ser feita ao longo de um período alargado de tempo.

A análise comparativa centrou-se no estudo da adequação ao longo do tempo do programa relativamente ao que estava a ser defendido no contexto europeu para os instrumentos de política pública de reabilitação urbana, e não sobre os seus resultados no terreno. Este facto justifica-se por um leque variado de razões. Em primeiro lugar, um estudo sobre os resultados do programa no terreno teria uma dimensão tal que seria só por si uma segunda tese. Em segundo lugar, dado que os GTL criados somam já mais de duas centenas, operaram ao longo de um intervalo de tempo de vinte anos, e não foram recolhidos indicadores da situação existente numa fase anterior e posterior à sua intervenção – que em alguns casos ocorreu há quase duas décadas –, uma análise global dos seus resultados no terreno é, na actualidade, virtualmente impraticável. Por último, e sendo este o aspecto mais importante, convinha não perder de vista o objectivo central da análise comparativa: demonstrar a aplicabilidade da matriz de referência criada, sendo que as conclusões daí derivadas relativamente ao programa em si e à política nacional de reabilitação urbana constituem apenas uma mais-valia adicional. Mais do que perceber de que modo o programa deu resposta aos seus próprios objectivos internos, pretendeu-se avaliar em que medida os seus objectivos e modo de operacionalização estão de acordo com o que foi sendo defendido ao longo do tempo no contexto europeu.

---

[4] *Despacho n.º 4/SEHU/85*, de 4 de Fevereiro, da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

[5] *Despacho n.º 1/88*, de 20 de Janeiro, da Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

[6] Encontra-se actualmente suspenso, mas ainda não definitivamente encerrado.

Também por questões de tempo e de extensão do trabalho, a análise não foi alargada ao enquadramento global da reabilitação urbana em Portugal, ou seja, não se estudou em que medida as várias políticas sectoriais têm contribuído ou constituído um obstáculo à reabilitação urbana, e em que medida estão presentes no enquadramento nacional os instrumentos legais e regulamentares complementares, que contribuem para a implementação dos processos no terreno. Uma leitura transversal do tratamento dado às questões da reabilitação urbana no âmbito das políticas e do enquadramento legislativo e regulamentar é sem dúvida de uma clara importância e utilidade. Com efeito, a promoção e o sucesso dos processos de reabilitação urbana dependem tanto das intervenções específicas no terreno como da existência das condições favoráveis para a sua operacionalização. No entanto, mais uma vez um estudo desta magnitude constituiria uma outra tese. Contudo, dada a extrema importância desta temática, são feitas as referências às políticas e ao enquadramento nacionais que se consideraram indispensáveis para o entendimento do PRU e do PRAUD.

Tendo em conta tudo o que foi referido, a análise comparativa realizada no último capítulo desta tese é de carácter bastante sintético, centrando-se muito fortemente no objectivo a que se propôs. Inicialmente, é feita uma breve descrição dos antecedentes ao surgimento do primeiro programa nacional direccionado para a reabilitação urbana, passando-se em seguida à análise comparativa propriamente dita. Esta análise contrapõe os preceitos definidos nos quadros de síntese elaborados para cada período cronológico com o estipulado no programa para a mesma época. Com base nesta comparação são tiradas as conclusões sobre a complacência entre os dois modelos.

Convém ainda referir que o estudo dos programas PRU e PRAUD foi feito com base em dois tipos de fontes: documentos escritos (legislativos, de orientação e de acompanhamento, produzidos pelo governo e pelos organismos com competências de gestão e controlo do programa, e as actas dos encontros de Gabinetes Técnicos Locais publicadas); e entrevistas, que foram realizadas a um número alargado de intervenientes[7] que tiveram responsabilidades ou ligações ao programa, em especial na sua fase inicial. Foi com base nessas entrevistas que foi possível traçar os aspectos relativos aos antecedentes e ao percurso evolutivo do próprio programa, que em grande medida não se encontram registados nas fontes escritas.

Concluindo, numa época em que a complexificação do conhecimento tem conduzido a um extremar da especialização e da compartimentação, esta tese pretende adoptar uma abordagem inversa à complexidade, abordagem esta que se encontra também verdadeiramente no centro do que é hoje a reabilitação urbana e do papel dos técnicos neste processo: uma abordagem abrangente e integrada, que construa pontes e redes de interdependência, complementaridade e cooperação entre os vários domínios.

[7] Por ordem alfabética: Arq.ª Alexandra Gesta, Arq.º Alfredo Campos Matos, Dr. Carlos Vieira de Faria, Arq.ª Elisabete Évora Nunes, Arq.º Filipe Lopes, Dr.ª Leonor Coutinho, Eng.º Mário Azevedo, Arq.º Ricardo Gaspar, Arq.º Trindade Chagas e Arq.º Vasco Massapina.

A REABILITAÇÃO URBANA NO CONTEXTO EUROPEU: EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS E DAS POLÍTICAS

1 ANTECEDENTES

1.1 A cidade esquecida

> *«Depois de se passar seis rios e três cadeias de montanhas surge Zora, cidade que quem a viu uma vez nunca mais pode esquecer. (...) Zora tem a propriedade de ficar na memória ponto por ponto, na sucessão das ruas, e das casas ao longo das ruas, e das portas e das janelas das casas, embora não apresentando nelas belezas ou raridades particulares. (...) O homem que sabe de cor como é Zora, nas noites em que não consegue dormir imagina que anda pelas ruas e recorda a ordem em que se sucedem o relógio de cobre, o toldo às riscas do barbeiro, o repuxo dos nove esguichos, a torre de vidro do astrónomo, o quiosque do vendedor de melancias, a estátua do ermitã e do leão, o banho turco, o café da esquina, a travessa que dá para o porto.»*[1]

As intervenções com o objectivo de conservar e reabilitar tecidos urbanos são muito recentes. Com efeito, até à segunda metade do século XX, a prática da conservação incidiu quase exclusivamente sobre grandes edifícios religiosos e civis, os chamados de monumentos históricos.[2] Apesar de Ruskin, na década de sessenta do século XIX, já ter defendido eloquentemente a conservação dos tecidos históricos e da arquitectura antiga mais modesta, foram precisos cem anos para que se generalizasse a preocupação para com a salvaguarda e a reabilitação destes tecidos, e mais umas décadas ainda para que a reabilitação alargasse o seu âmbito a todas as áreas da cidade, históricas ou não.

Os tecidos antigos de carácter não-monumental foram ao longo da história uma parte esquecida das cidades, aos quais raramente se fazia qualquer referência. Com efeito, até à revolução industrial, as descrições, escritas ou gráficas, que se realizavam das cidades resumiam-se na sua grande maioria a inventários minuciosos dos edifícios mais marcantes[3].

1.2 A cidade obsoleta

No século XIX, com o acelerar do desenvolvimento industrial, a explosão demográfica da população urbana[4] e o surgimento de novos meios de transporte e de novos modos de vida, as áreas antigas ganham alguma visibilidade, mas não de uma forma positiva. De facto, à luz do pensamento iluminista, das preocupações higienistas e da fé inabalável nos benefícios do progresso, os tecidos históricos passam a ser notados, mas como focos de doença e entraves ao desenvolvimento:

> *«A Paris moderna seria impossível na Paris de antigamente (...). A civilização talha-se com grandes avenidas no dédalo negro das ruas, dos cruzamentos, dos impasses da velha cidade. Ela abate as casas como o pioneiro da América abate as árvores (...). As muralhas*

---

[1] Ítalo Calvino – *As cidades invisíveis*, pág. 19.

[2] Françoise Choay – *A alegoria do património*, pág. 142.

[3] Françoise Choay, cit. 2, pág. 157.

[4] E consequente "visibilidade" da pobreza.

podres desabam para deixar surgir dos seus escombro habitações dignas do homem, das quais a saúde desce com o ar e o pensamento sereno com a luz do sol.»[5]

São múltiplos os exemplos deste tipo de atitude[6], mesmo entre os activistas pela defesa dos monumentos históricos. Este é o tempo de Haussmann e das grandes avenidas.

No início do século XX, ao mesmo tempo que se fortaleciam as posições em relação à obsolescência dos tecidos antigos, crescia o debate sobre a conservação e o restauro dos monumentos históricos. Reflexo desta dualidade foi a produção das duas Cartas de Atenas[7] no início da década de trinta do século XX.

A Carta de Atenas do Restauro surgiu como resultado da primeira conferência internacional relativa aos monumentos históricos, promovida pelo Conselho Internacional dos Museus (ICOM). É o primeiro documento internacional sobre as questões da salvaguarda, da conservação e do restauro dos monumentos históricos. As conclusões gerais deste encontro[8], que deram origem aos sete artigos da Carta, introduziram conceitos e princípios importantes para a conservação dos monumentos, de entre os quais interessa aqui mencionar:

- ideia de um património comum que urge conservar e manter regularmente;
- importância do contexto envolvente dos monumentos;
- respeito pela obra histórica e artística do passado no seu todo, sem exclusão de nenhum estilo ou período em presença;
- reconhecimento de que a utilização dos edifícios contribui para a sua conservação, desde que se encontrem funções que permitam respeitar o seu carácter;
- aceitação do emprego de meios técnicos e sistemas construtivos modernos nas obras de conservação e restauro.

Apesar de a Carta de Atenas do Restauro patentear um importante avanço teórico, os monumentos são ainda considerados como objectos mais ou menos isolados e a defesa da conservação das áreas urbanas envolventes tinha somente como objectivo proporcionar um adequado enquadramento ao objecto. Não lhes era reconhecido um valor próprio.

Esta Carta foi adotada pela Sociedade das Nações em 1932 e veio a repercutir-se na legislação de diversos países Europeus e em documentos nacionais de referência, como a Carta Italiana do Restauro[9], de 1932.

---

[5] Théophile Gautier, citado em: Françoise Choay, cit. 2, pág. 155-156.

[6] Convém referir a honrosa excepção de Camillo Sitte, que edita em 1889 o livro *Der Stadtbau nach seiner kunstlerischen Grundsätzen* (Construção de cidades segundo princípios artísticos). Este documento centra-se no estudo da cidade antiga, que Sitte valoriza pela sua beleza. Apesar de reconhecer qualidades estéticas nos tecidos antigos, a principal preocupação de Sitte não é a sua preservação, mas o contributo que o seu estudo pode dar para melhorar a qualidade da imagem das novas áreas urbanas. Para tal analisa a estrutura e a morfologia dos espaços públicos de dezenas de cidades antigas, tendo por objectivo deduzir *«um conjunto de regras cuja fiel observância permita conseguir efeitos análogos.»* Camillo Sitte – *Construccion de ciudades según principios artísticos*, pág. 153.

[7] Ver: *The Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments*, de 1931, e *La Charte d'Athènes,* de 1933.

[8] 1st International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments – *General conclusions of the Athens conference.*

[9] *Carta Italiana del Restauro: Norme per il restauro dei monumenti.*

Tanto a Carta de Atenas do Restauro como a Carta Italiana do Restauro tiveram um importante contributo de Gustavo Giovannoni, o criador do conceito de *«património urbano»*[10]. O trabalho teórico e prático[11] de Giovannoni lançou as bases para o nascimento da reabilitação urbana, e muitos dos seus princípios são ainda hoje pilares fundamentais deste tipo de intervenções.

Pela primeira vez é reconhecido um valor intrínseco aos tecidos antigos constituídos por arquitectura modesta, tornando-os merecedores de serem conservados. As características que Giovannoni valoriza nestes tecidos não são somente de carácter histórico ou artístico, mas também de uso. Mais importante ainda, partindo de uma análise da sociedade, em especial no que respeita aos fenómenos de mobilidade e de comunicação, e dos processos de urbanização da época, Giovannoni faz uma previsão das suas tendências de evolução e conclui que os tecidos antigos poderão ter um importante papel a desempenhar, não só no presente, como no futuro.

Assim, a preservação dos tecidos antigos não é vista de uma perspectiva estritamente conservacionista, mas é integrada pela primeira vez na escala mais alargada do planeamento territorial. Reconhece-se nos tecidos antigos características que lhes permitem desempenhar uma função socialmente útil no quadro da vida contemporânea. A sua escala e morfologia tornavam-nos aptos para servir como espaços identitários de residência e de encontro, ao mesmo tempo que o seu valor artístico e histórico acrescentava as dimensões estética e pedagógica, base da criatividade, ao cenário do habitat humano: a cidade vista duplamente como monumento e como organismo vivo.[12]

Para que pudessem desempenhar adequadamente o seu duplo papel, os tecidos antigos deveriam ter funções compatíveis com a sua estrutura e necessitavam de ser convenientemente conservados[13].

As ideias de Giovannoni, admiravelmente precursoras, tiveram de enfrentar muita resistência, mesmo em Itália, e só décadas mais tarde os princípios que então defendeu vieram a ser redescobertos ao nível europeu. De facto, no início do século XX, a visão que singrou foi a dos tecidos antigos como áreas insalubres e obsoletas, não só inadequadas como um estorvo para a evolução da sociedade contemporânea:

> *«A cidade é um instrumento de trabalho.*
>
> *As cidades já não cumprem normalmente essa função. São ineficazes: desgastam o corpo, contrariam o espírito.*
>
> *A desordem que se multiplica nelas é ultrajante: a sua decadência fere o nosso amor-próprio e melindra a nossa dignidade.*
>
> *Elas não são dignas da época: já não são dignas de nós.»*[14]

---

[10] Gustavo Giovannoni – Vecchie città ed edilizia nuova, citado em: Françoise Choay, cit. 2, pág. 169.

[11] Para além da sua extensa obra teórica, Giovannoni realizou vários planos de ordenação e conduziu intervenções em diversas localidades italianas, como Roma e Bergamo.

[12] Françoise Choay, cit. 2, pág. 170-171.

[13] Os princípios que deveriam estar subjacentes às obras a realizar nestas áreas foram sintetizados na Carta Italiana do Restauro, cit. 9.

[14] Le Corbusier – *Urbanismo*, pág. VII.

Dois anos após o lançamento da Carta de Atenas do Restauro realizou-se, também em Atenas, o IV Congresso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), onde foi adoptada uma outra Carta de Atenas, de carácter muito diverso.

A Carta de Atenas do CIAM[15] inicia-se com uma análise dos problemas da cidade, em especial ao nível da habitação. Considera-se que as altas densidades populacionais existentes nas áreas antigas das cidades, associadas à limitação em altura dos edifícios antigos, conduziram à falta de condições de habitabilidade, nomeadamente:

- *«insuficiência da superfície habitável por pessoa;*
- *mediocridade das aberturas para o exterior;*
- *ausência de sol (devido à orientação para norte ou consequência da sombra projectada na rua ou no pátio);*
- *vetustez e presença permanente de germes mórbidos (tuberculose);*
- *ausência ou insuficiência de instalações sanitárias;*
- *promiscuidade devido à disposição interior da habitação, à má orientação do imóvel, ou à presença de vizinhanças desagradáveis.»*[16]

Estes factores eram agravados pela falta de superfícies verdes disponíveis, pelo mau estado de conservação das construções e pela presença de uma população com padrão de vida muito baixo, incapaz de adoptar, por si própria, medidas defensivas.

> *«Os gastos empregues numa construção erguida há séculos foram amortizados há muito tempo; tolera-se, todavia, que aquele que a explora possa considerá-la ainda, sob forma de moradia, como uma mercadoria negociável. Ainda que o seu valor de habitabilidade seja nulo, ela continua a fornecer, impunemente e às expensas da espécie, uma renda importante. Condenar-se-ia um açougueiro que vendesse carne podre, mas a legislação permite impor habitações podres às populações pobres.»*[17]

Para além dos problemas habitacionais, a Carta de Atenas diagnostica ainda problemas ao nível da organização e estrutura da cidade:

- o crescimento em extensão das cidades diminuía cada vez mais o acesso aos espaços verdes;
- os subúrbios eram construídos sem planeamento e sem uma ligação adequada com a cidade;
- a distribuição das funções no espaço urbano não era a mais adequada, quer do ponto de vista funcional quer de higiene;
- a rua tradicional, ladeada por construções, era um problema do ponto de vista da segurança, da qualidade do ar e do acesso ao sol, sendo totalmente desadequada, em especial para a habitação.

[15] *La Charte d'Athènes*, cit. 7.

[16] *La Charte d'Athènes*, cit. 7, art. 9 (tradução livre).

[17] *La Charte d'Athènes*, cit. 7, art. 10 (tradução livre).

Para além destes problemas, a distribuição do espaço urbano era socialmente injusta: a população pobre ocupava as zonas desfavorecidas, enquanto a população rica tinha acesso ao ar puro, aos espaços verdes, as sol e aos equipamentos públicos.

O sistema viário, herdado de épocas anteriores, é também considerado incompatível com os novos tempos, quer por questões de eficiência quer de segurança. Tanto as ruas como as grandes vias de comunicação, concebidas para peões ou carruagens, mostravam-se incapazes de dar resposta aos meios de transporte mecânicos e à expansão regular da cidade. Por outro lado, a utilização simultânea da rua pelo peão e pelo automóvel era geradora de congestionamentos e acidentes. Do mesmo modo, a sobreposição de diferentes tipos de tráfego (local, de atravessamento, de longa distância etc.) não era a solução mais rápida e eficiente.

Para além destes aspectos, o próprio traçado dificultava a circulação. As distâncias entre os cruzamentos das ruas assim como a sua largura eram demasiado reduzidas para o poder de aceleração do automóvel e *«[p]rocurar alargá-las é quase sempre uma operação onerosa e, além disso, inoperante.»*[18] Até os traçados grandiosos, com objectivos representativos, eram vistos como pesados entraves à circulação, que se considera ter primazia sobre os valores simbólico ou artístico.

Equacionados desta forma, os problemas que a cidade apresentava não eram de fácil resolução. Não se prestavam a soluções de compromisso ou a operações de adaptação do existente – eles implicavam soluções radicais: uma cidade nova para substituir a antiga.

> *«Em nome da saúde pública, bairros inteiros deveriam ser condenados. Alguns, fruto de uma especulação feroz, só merecem a picareta; outros, em função das memórias históricas ou dos elementos de valor artístico que contêm, deverão ser parcialmente respeitados; existem meios de preservar o que merece ser preservado, destruindo implacavelmente aquilo que constitui um perigo. Não basta sanar as habitações: há ainda que criar e ordenar os seus prolongamentos exteriores, os locais de educação física e os diversos terrenos desportivos, assinalando previamente, no plano geral, as áreas que lhes serão reservadas.»*[19]

A criação da nova cidade devia reger-se por uma série de princípios, dos quais se destacam:

- planeamento regional e urbano como instrumento indispensável para distribuir racionalmente os usos e as densidades do solo, ordenar a expansão futura da cidade e assegurar a primazia do interesse colectivo sobre o interesse privado;
- zonamento como meio de garantir uma adequada distribuição das diversas actividades humanas – habitação, trabalho, circulação e recreio;
- habitação como célula central do urbanismo;
- agrupamento das habitações em unidades de habitação de tamanho eficaz;

[18] *La Charte d'Athènes*, cit. 7, art. 55 (tradução livre).
[19] *La Charte d'Athènes*, cit. 7, art. 24 (tradução livre).

- localização dos sectores habitacionais segundo critérios de higiene, e proibição do alinhamento de habitações ao longo das vias de comunicação;
- inclusão nos sectores habitacionais de uma superfície verde adequada para actividades desportivas e de lazer;
- organização das funções urbanas tendo como critério a economia de tempo e como núcleo central a habitação;
- separação dos sectores industriais e dos sectores habitacionais por uma zona de vegetação;
- construção de edifícios em altura erguidos a grande distância uns dos outros para libertar o solo para amplas superfícies verdes;
- separação entre tráfego pedonal e automóvel, e entre tipos de veículos e respectivas velocidades;
- desnivelamento dos cruzamentos de tráfego para permitir uma circulação contínua.

A aplicação destes princípios é claramente incompatível com a morfologia das cidades existentes, em especial nas áreas mais antigas. Estes implicam uma reestruturação formal e funcional da cidade, segundo uma nova lógica, escala e linguagem. Qual era então o papel reservado aos tecidos antigos nesta segunda Carta de Atenas?

No artigo 65 da Carta refere-se que os valores arquitectónicos, sejam eles edifícios isolados ou conjuntos urbanos, devem ser salvaguardados. No entanto, nos artigos seguintes faz-se uma lista de condições que estes têm de cumprir para que efectivamente se justifique a sua conservação:

> *«66 - Serão salvaguardados se constituem a expressão de uma cultura anterior e se correspondem a um interesse geral... (...)*
>
> *67 - Se a sua conservação não acarretar o sacrifício de populações mantidas em condições insalubres... (...)*
>
> *68 - Se for possível remediar sua presença prejudicial com medidas radicais: por exemplo, o desvio de elementos vitais de circulação ou mesmo a deslocação de centros considerados até então imutáveis.»*[20]

O artigo 69 refere ainda que *«a destruição dos tugúrios ao redor dos monumentos históricos dará a ocasião para criar superfícies verdes»*[21]. Pela leitura destes artigos chega-se facilmente à conclusão que os tecidos antigos, mesmo aqueles aos quais se reconhecia valor histórico ou artístico, eram considerados à partida como partes doentes e nefastas da cidade. Considera-se que a destruição destas áreas traz mais vantagens do que a sua conservação. Estão assim teoricamente fundamentadas as grandes operações de renovação urbana que se irão realizar na Europa após a II Guerra Mundial.

---

[20] *La Charte d'Athènes*, cit. 7, arts. 66 a 68 (tradução livre).

[21] *La Charte d'Athènes*, cit. 7, art. 69 (tradução livre).

Apesar de datar de 1933[22], a oportunidade para uma aplicação prática dos princípios da Carta de Atenas na Europa surgiu com o pós-guerra[23]. As destruições massivas, aliadas em muitos casos à já prévia escassez e má qualidade da habitação, criaram uma necessidade e uma urgência de reconstrução sem precedentes. As soluções adoptadas para o problema variaram no espaço e no tempo. Os diferentes níveis de destruição, assim como as condições políticas, sociais, culturais e económicas específicas de cada país, reflectiram-se nas opções tomadas.

Em França, a gravidade da destruição – 450.000 alojamentos destruídos e 1.300.000 inabitáveis – aliada a uma profunda transformação económica e social leva a que, num primeiro momento, só seja possível tentar remediar os problemas[24], em vez de empreender um processo global de replanificação e reestruturação das cidades. Mesmo a habitação que não foi afectada pela guerra está muito degradada: 80% dos edifícios são antigos, e a sua idade média é superior a 100 anos[25]. Este facto conjugado com a dupla pressão do crescimento demográfico e do êxodo rural, e com um deficit de alojamentos preexistente, levou a uma profunda crise habitacional. A partir da década de cinquenta, o Estado concentra o seu esforço na construção de alojamentos novos em massa na periferia das cidades, com a criação das "Habitations à Loyer Modéré" (HLM)[26] e das "Zones à Urbaniser en Priorité" (ZUP)[27].

Varsóvia, por questões políticas e psicológicas[28], opta pela reconstrução do seu centro histórico à imagem do que este tinha sido (ver Figura 2). Grande parte dos recursos existente para a reconstrução da Polónia são canalizados para esta cidade, e em 1953 a empresa estava concluída. A reconstrução replicou somente a morfologia e o exterior dos edifícios existentes antes da II Guerra Mundial[29], tendo o interior desses mesmos edifícios sido modernizado. A opção tomada, ainda hoje controversa, levantou grande polémica na época pois não se enquadrava nem dentro das teorias urbanísticas nem das teorias da conservação do património vigentes: por um lado perdia-se a oportunidade de modernizar a cidade, por outro não se estava a preservar património, mas sim a recriá-lo.

---

[22] Convém referir que a Carta de Atenas só foi publicada em 1943, por Le Corbusier.

[23] Quer pelos interesses imobiliários estabelecidos, quer por questões políticas, sociais e culturais, nem todos os princípios enunciados na Carta de Atenas vieram a ter a mesma aceitação ao nível europeu: por exemplo, reconhece-se as vantagens da separação funcional, mas a primazia da habitação é destronada pelos centros de comércio e de negócio que continuarão a ocupar os centros das cidades; a criação de um espaço verde unitário para desporto e lazer não é implementada a não ser em escalas muito mais reduzidas; a separação do tráfego automóvel do pedonal só é implementada pontualmente; e a construção de habitação em massa generaliza-se, mas não constituindo unidades de habitação, com serviços e equipamentos de apoio equilibrados. Sobre estes aspectos ver: Leonardo Benévolo – *História da cidade*, pág. 657-702.

[24] A reconstrução foi terminada por volta de 1957.

[25] Catherine Foret e Françoise Porchet – *La réhabilitation urbaine,* pág. 13.

[26] Alojamentos para arrendamento social cuja construção é apoiada financeiramente pelo Estado. Estes alojamentos são construídos e geridos por organismos de públicos ou sociedades anónimas de direito comercial, que são regidas por contratos especiais. M. Jean-Claude Ebel – Les projets urbains en centres anciens, In *Colloque les outils d'urbanisme opérationnel Francais: Interêts et limites d'une application en Pologne.*

[27] É no âmbito das ZUP que serão realizadas entre 1950 e 1970 a maior parte das grandes operações urbanísticas na periferia das cidades francesas. M. Jean-Claude Ebel, cit. 26.

[28] *«A reconstrução de Varsóvia foi uma necessidade política e psicológica, reinstituindo a cidade histórica como o monumento referencial de uma nação cuja cultura foi, por diversas vezes, intencionalmente atingida»*, José Aguiar – *Estudos cromáticos nas intervenções de conservação em centros históricos: Bases para a sua aplicação à realidade portuguesa*, pág. 95.

[29] Com base em levantamentos e outros documentos existentes, ou mesmo nos vestígios que persistiram.

A Alemanha, amplamente destruída pela guerra, assiste a um abandono das cidades por parte da população. A crise instalada leva a que nada possa ser feito nos primeiros dois anos, iniciando-se em 1949, com auxílio americano, os esforços de reconstrução. As partes remanescentes de tecidos históricos e de edifícios monumentais são frequentemente conservados ou reconstruídos, no seu todo ou em parte. No entanto, em casos como o de Berlim, *«procederam-se a demolições sistemáticas, por óbvias razões de necessidade de uma rápida reconstrução, mas também com conteúdos políticos, do que resultou a demolição de mais edifícios históricos nas zonas consolidadas da cidade do que as que resultaram dos próprios bombardeamentos aliados.»*[30]



Varsóvia, Rynek starego miasta (praça do mercado velho), entre 1890 e 1905 (em cima à esquerda); no fim da II Gerra Mundial (em cima à direita); na actualidade (ao lado).

Figura 2 – Varsóvia, reconstrução do centro da cidade

Em Roterdão procede-se a uma intervenção mais sistemática. Realiza-se um planeamento global em grande escala,[31] sob o controle público, que incluiu o reordenamento cadastral, uma nova distribuição funcional, o realojamento de parte significativa da população na periferia e uma nova rede viária, idealizada para tornar os lotes regulares[32].

Na Grã-Bretanha não se aborda o problema da reconstrução de forma isolada, mas como parte integrante de um processo global de ordenamento do território[33]. Recupera-se o

[30] José Aguiar cit. 28, pág. 96.

[31] Anexam-se alguns municípios limítrofes para poder estudar um plano regulador do território com escala suficientemente lata.

[32] Leonardo Benévolo – *História da arquitectura moderna*, pág. 696-698.

[33] Leonardo Benévolo, cit. 32, pág. 654.

conceito de "cidade-jardim"[34] e propõe-se a diminuição da pressão populacional dos centros urbanos mediante a construção de cidades satélite ao seu redor. O plano de Abercombie e Forshaw para Londres é concebido segundo este modelo. Em 1954, cerca de metade da população que se previa vir a ocupar as sete novas cidades construídas ao redor de Londres já está instalada.[35] Simultaneamente, *«[a] diminuição da residência, a sua substituição pelo terciário e a preferência pela arquitectura moderna, no quadro do International Style, conduz à demolição de grandes áreas históricas no centro monumental da cidade, onde existia muita edificação afectada pela guerra e que foi ainda mais destruída pela posterior especulação e alteração funcional.»*[36]

Não obstante a diversidade das intervenções empreendidas do imediato pós-guerra, a partir dos anos cinquenta e ao longo da década de sessenta generalizam-se na Europa as operações de renovação urbana e o realojamento das populações nas periferias das cidades.

As operações de renovação urbana caracterizam-se em geral pela demolição do edificado existente e pela sua substituição por nova construção. Este tipo de intervenções traduz-se numa alteração profunda do tecido urbano, implicando uma mudança estrutural que abrange três dimensões básicas[37]:

- dimensão morfo-tipológica – acção sobre a forma da cidade mediante a alteração da morfologia urbana e da tipologia, da linguagem e da escala dos edifícios;
- dimensão funcional – introdução de novas funções no tecido urbano (geralmente actividades economicamente fortes do sector terciário ou habitação de luxo) e desaparecimento das funções tradicionais;
- dimensão social – substituição do tecido social existente (habitantes, trabalhadores, visitantes, etc.) por outros com rendimentos, instrução e modos de vida diferentes, adaptados às novas funções da área.

Num contexto de forte crescimento económico, as famílias de condições mais modestas deixaram os centros das cidades, enquanto se multiplicam as operações de construção social em massa na periferia. Acedendo a melhores condições de habitabilidade nos fogos, as populações deslocadas perdem, simultaneamente, um ambiente que assegurava, há gerações, uma diversidade do tecido social e económico dos centros urbanos.

Por exemplo, em França, o pensamento dominante preconizava a demolição das habitações insalubres, o saneamento e a densificação das cidades – constroem-se edifícios novos e de elevada densidade, em substituição dos velhos bairros centrais. Em 1957, o Estado fixa em 450.000 o número de tugúrios que devem desaparecer em 10 anos[38]. Em

---

[34] O teorizador das cidades-jardim foi Ebenezer Howard (1850-1928) e a construção da primeira cidade segundo os princípios por ele preconizados iniciou-se em 1903, em Letchworth.

[35] Leonardo Benévolo, cit. 32, pág. 651.

[36] José Aguiar, cit. 28, pág. 97-98.

[37] Isabel Guerra [et al.] - *Políticas públicas de revitalização: Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN*, pág. 17.

[38] Esta ambição, contudo, não será atingida. Sobre estes aspectos ver, entre outros: Nancy Bouché – *La réhabilitation en France, les cadres de travail*.

1958, os poderes públicos adoptam uma estratégia de "tábua rasa", concretizada mediante operações extensivas de renovação urbana. O princípio jurídico era simples: expropriação pelo poder público, demolição, reconstrução e revenda. Cerca de 300 operações de renovação urbana foram empreendidas nos anos seguintes, provocando o desaparecimento de 120.000 habitações e a construção de 190.000 novos alojamentos[39]. Nestas operações de renovação urbana, foram destruídos alguns tecidos antigos, de forma alguma insalubres, mas que "atrapalhavam" as operações. A confrontação das lógicas privadas e públicas foi violenta: os proprietários dos edifícios a demolir eram sumariamente expropriados e os habitantes realojados, geralmente, em bairros novos na periferia.

As operações de renovação urbana na Europa foram realizadas, geralmente, em larga escala e servindo propósitos higienistas, de reorganização da rede viária ou económicos. No entanto, enquanto se desenvolvem os primeiros ensaios no terreno do urbanismo Moderno ao nível europeu e alastram as operações de renovação urbana, inicia-se simultaneamente uma revisão interna dos seus princípios teóricos.

1.3 A cidade desejada

No pós-guerra assiste-se ao despertar para uma nova atitude em relação aos tecidos antigos das cidades. Alguns dos aspectos que contribuíram para esta mudança prenderam-se com questões conjunturais como a involução demográfica, o surgimento de preocupações ambientais (crise do petróleo, consciência de que os recursos naturais são finitos, etc.) e uma progressiva e profunda alteração dos modelos produtivos e sociais[40].

No entanto, houve outros dois aspectos que conjuntamente tiveram uma influência preponderante para esta mudança de atitude, e que interessa analisar mais aprofundadamente:

- a revisão crítica das premissas e dos resultados do urbanismo Moderno – gerada tanto por via de transformações no campo teórico e das ideias, como pela confrontação das suas aplicações práticas "no terreno" (resultando num desencanto pela expansão suburbana, numa crescente oposição contra os repetitivos e segregados crescimentos residenciais de massas, e na constatação dos efeitos nefastos para a vitalidade das cidades e para a satisfação residencial quer do zonamento, quer das implantações difusas e desarticuladas);
- a *«"descoberta" dos valores urbanos e arquitectónicos, formais e ambientais, sociais e económicos, vitais e psicológicos, da cidade tradicional, que até então tinha sido considerada como um "não-objecto" urbanístico, e havia permanecido à margem do campo de atenção académico, profissional e político»*[41].

[39] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 25.

[40] José Aguiar, Reis Cabrita e João Appleton – *Guião de apoio à reabilitação de edifícios habitacionais*, vol. 1, pág. 10.

[41] Francisco Pol – Los fundamentos y los marcos de la urbanística de la rehabilitación, In Antoni González Moreno-Navarro [et al.] – *El proyecto de restauración*, pág. 98.

Os debates e as reflexões que começaram a surgir no âmbito da arquitectura e do urbanismo sobre estas questões não seguiram uma linha unívoca. De facto, *«o que predomina ao longo da segunda metade do século XX é um imenso panorama de continuações, evoluções, revisões e críticas»*[42]. Por outro lado, essas novas ideias foram ainda profundamente influenciadas e enriquecidas pelos contributos de outras disciplinas, em especial a filosofia e as ciências sociais. Começa-se assim a tecer uma trama complexa de relações entre o contexto territorial, social e político, e a evolução das ideias e das teorias ligadas ao património, à arquitectura e ao urbanismo, que irá conduzir, a partir da década de sessenta, ao surgimento de uma "urbanística da reabilitação"[43] e, não menos importante, à apologia de uma "política de reabilitação".

A II Guerra Mundial trouxe consigo novas formas de estar e de pensar. O Homem tinha testemunhado e praticado horrores sem precedentes. O holocausto atingira uma escala inumana. A individualidade tinha-se perdido na massa de corpos. O mesmo desenvolvimento científico e técnico que tinha possibilitado a melhoria da qualidade de vida tinha agora sido aplicado ao serviço da morte. As bombas de Nagasáqui e Hiroshima vieram provar que há um lado negro do desenvolvimento e criaram a dúvida sobre se o Homem teria a capacidade de o/se controlar. Ao optimismo positivista, ao racionalismo e ao funcionalismo sucedem novas perspectivas.

Alojar as pessoas torna-se uma prioridade, mas o conceito de habitar tinha-se transformado. Já não é um conjunto de actividades e necessidades quantificáveis para as quais o projecto deve procurar a resposta mais eficiente:

> *«Habitar tornou-se problemático: o homem contemporâneo não habita na cidade e no mundo de forma plausível e fecunda. A necessidade de construir habitações não é um problema de falta de casas, mas uma condição do homem moderno.*
>
> *O homem contemporâneo é um apátrida, carece de morada, de um lugar em que o apelo ao habitar possa dar-se de um modo imediato.*
>
> *Pelo contrário, habitar é um processo. Os mortais têm de aprender a habitar e podem fazê-lo a partir do momento em que se dão conta que e sua situação desenraizada deve ser alterada. Há um caminho, um processo pelo qual o Homem é chamado a habitar. Porém este processo não é outra coisa senão uma construção. (...) Por essa razão o habitar leva a construir e a construção é o processo pelo qual o homem congrega coisas, objectos, mas também pelo qual se reúne com os outros. (...)O propósito de habitar é morar e o processo de construir é erigir uma morada, ou seja, um lugar em que a vida tenha uma estadia entre as coisas e na qual este habitar se constitua num gérmen espiritual, moral.»*[44]

A contestação aos princípios do urbanismo e da arquitectura Moderna dá-se mesmo no interior do CIAM. No primeiro congresso do pós-guerra[45], em 1947, assiste-se a uma profunda ruptura em relação às convicções anteriores. O espaço abstracto cartesiano,

---

[42] Josep Maria Montaner – *Depois do Movimento Moderno*, pág. 12.

[43] Francisco Pol, cit. 41, pág. 97.

[44] Relato de uma conferência apresentada por Heidegger, na Berlim destruída, em 1951. Ignasi Solà-Morales – *Diferencias*, pág. 50-51 (tradução livre).

[45] O VI CIAM, realizado em Bridgewater, Inglaterra.

neutro e isotrópico, propenso à quadrícula, à modulação, à repetição e à divisão racional por meio de índices e densidades é substituído por um novo tipo de espaço: o espaço que se liga à experiência do sujeito que está no mundo.

A discussão da Carta de Atenas deu origem a uma clivagem entre os elementos mais antigos do congresso, desejosos de testar os princípios nela delineados mediante da sua aplicação no terreno, e a nova geração[46]. Para a nova geração a concepção mecanicista da arquitectura e do urbanismo anulava a identidade do indivíduo, ao tomar somente em consideração as suas necessidades físicas. *«Afirmamos hoje a necessidade de uma nova concepção da arquitectura que satisfaça as necessidades espirituais, intelectuais e materiais da vida contemporânea.»*[47] Neste contexto afirmam-se novos objectivos para o CIAM: *«Trabalhar para a criação de um ambiente físico que satisfaça as necessidades emocionais e materiais do homem e estimule o seu crescimento espiritual.»*[48]

O espaço do habitar já não era visto como geometria mas como vida, existência. É o resultado de uma experiência fenomenológica dos lugares e uma construção a partir dessa experiência. O clima existencialista é a favor do homem concreto, tem por base a sua experiência, a sua vivência e a angústia produzida pelo questionamento do seu destino.

A fenomenologia[49] e o existencialismo estão assim na base das novas atitudes em relação à arquitectura, ao habitar, ao lugar, ao sítio, à paisagem. Instigada pela disponibilidade das traduções dos trabalhos de Martin Heidegger[50] e Gaston Bachelard, a partir dos anos 50, a concepção fenomenológica da arquitectura começou a ganhar terreno.

> *«O exterior já nada significa, e até, supremo paradoxo, as dimensões do volume não têm mais sentido, porque uma nova dimensão acaba de se abrir... a dimensão da intimidade.»*[51]

A partir deste ponto, a arquitectura liga-se a uma nova concepção com um novo espaço, propondo uma ruptura com a concepção espacial lógica e científica, para uma relação com o mundo mais humanista.

A preocupação com a "humanização da cidade" ficou bem patente no VIII CIAM, realizado na cidade de Hoddesdon, Inglaterra, em 1951. Da metáfora da máquina passa-se para uma análise da cidade por analogia com o corpo humano: o tema do congresso é "o coração da cidade".

---

[46] Dois dos principais protagonistas desta nova geração no VI CIAM foram os arquitectos holandeses Jacob Bakema e Aldo van Eyck.

[47] VI CIAM – Reaffirmation of the aims of CIAM. In Joan Ockman – *Architecture culture 1943-1968: A documentary anthology*, pág. 101 (tradução livre).

[48] VI CIAM, cit. 47, pág. 102 (tradução livre).

[49] A fenomenologia remonta aos anos 18/20, e surge na Alemanha, com os trabalhos de Husserl e Heidegger. No entanto, só atinge a sua plena manifestação no pós-guerra, de 1939-1945, agregando-se ao existencialismo francês.

[50] Heidegger teve uma influência determinante. O seu trabalho foi motivado pela preocupação com a incapacidade do Homem moderno reflectir sobre o Ser (ou Existência). Um dos trabalhos mais importantes para a arquitectura foi *Bauen Wohnen Denken*, de 1951, no qual Heidegger articula as relações entre edifício e habitar, existir, construir, cultivar, etc. Este ensaio está editado em inglês com o título Building Dwelling Thinking, e pode encontrar-se na compilação: Martin Heidegger – *Basic writings*.

[51] Gaston Bachelard – *A poética do espaço*, pág.98.

O centro da cidade, localização física, é destronado pelo coração, fonte da própria vida. O termo inglês "core" utilizado na discussão, rico em significados[52], expressa a redescoberta da complexidade e da importância fundamental do coração da cidade. Este era uma nova zona a contemplar para além dos outros sectores urbanos: uma zona polarizadora da vida em sociedade e da cidadania: *«(...) o lugar físico em que parecem encontrar espaço os sentimentos humanos mais elevados e mais necessários para a plenitude de uma arquitectura em busca de um novo humanismo.»*[53]

O congresso abordou ainda alguns dos aspectos essenciais do debate do pós-guerra, como a representação simbólica e monumental[54], a questão dos valores colectivos ou a relação da arquitectura moderna com os lugares históricos[55].

As experiências em curso de reconstrução dos centros das cidades destruídos pela guerra e as necessidades de dar resposta à desintegração da vida urbana causada pelo acelerar da suburbanização levaram a um retorno à centralidade[56]. A crise do Movimento Moderno estava indissociavelmente ligada ao seu fracasso ao nível do planeamento urbanístico. De facto, como refere Nuno Portas, *«o urbanismo moderno procedeu a um rumo táctico para níveis mais abstractos — o da "infraestruturação", da "zonificação" e dos "índices de edificabilidade", deixando a cada zona ou célula o direito de definir, de raiz, os standards de densidade, equipamentos, do m^3 de construção e m^2 de áreas livres, sobre os efeitos dos quais pouco se sabia».*[57]

A redução do ordenamento do território a índices e a variáveis funcionais e quantitativas para controlo do uso do solo, aliada à facilidade e à rapidez de edificação que o modelo de cidade Moderno permitia, contribuiu de forma decisiva para a fragmentação da cidade, e para a sua descaracterização formal. Simultaneamente, as grandes operações de renovação urbana, em especial as que implicavam uma substituição da habitação pelo sector terciário, produziam descontinuidades no tecido urbano, a sua homogeneização, a perda de vitalidade dos espaços públicos e, consequente, a insegurança urbana.

Estes factores levaram a uma crescente consciencialização das relações existentes entre as dimensões física e social de uma área urbana, e a uma intensificação do debate sobre esta matéria, para o qual contribuiu de forma determinante a sociologia urbana. Com efeito, os estudos desta disciplina sobre as relações existentes entre comportamentos sociais e

---

[52] O termo core é utilizado para designar uma parte essencial de um organismo, maquinismo ou sistema, que é central por oposição a superficial, por exemplo, o coração, o miolo, o cerne, o caroço de um fruto, a parte central de um corpo celestial, o lugar onde ocorre a fissão num reactor nuclear, etc.

[53] Ignasi Solà-Morales, cit. 44, pág. 53 (tradução livre).

[54] Já em 1943, Josep Lluís Sert, Fernand Léger e Siegfried Giedion tinham feito uma proposta para a recuperação da ideia de monumentalidade: *«1.Os Monumentos são elementos de referência na paisagem que o homem criou como símbolos para os seus ideais, para os seus objectivos, e para as suas acções. São criados para sobreviver ao período de que os originou, e constituem uma herança para as gerações futuras. Como tal, formam uma ligação entre o passado e o futuro. 2. Os Monumentos são a expressão das mais elevadas necessidades culturais humanas. Têm de satisfazer a busca eterna da humanidade de tradução da sua força colectiva em símbolos. Os Monumentos mais vitais são aqueles que expressam o sentimento e o pensamento desta força colectiva – as pessoas.»* Josep Lluís Sert, Fernand Léger e Siegfried Giedion – Nine Points on Monumentality, In Joan Ockman – *Architecture culture 1943-1968: A documentary anthology*, pág. 29.

[55] Joan Ockman, cit. 47, pág. 135.

[56] Na declaração de abertura do congresso José Luis Sert defende a reversão dos processos de expansão fragmentária e o iniciar de um processo de re-centralização planeada.

[57] Nuno Portas – Conceitos de desenvolvimento urbano, in *Jornal Arquitectos*, pág. 9-11.

estruturas urbanas vieram a influenciar decisivamente o modo de ver e de planear as intervenções na cidade existente.

Começa a surgir uma maior percepção da complexidade do sistema urbano — do sistema de relações de ordem social, política, histórica, simbólica, funcional, morfológica, etc., que interagem no fenómeno urbano. De facto, como refere Hobsbawn, *«as revoluções são geradas por situações políticas, não porque algumas cidades são estruturalmente adequadas para a insurreição (...)»* no entanto, as barricadas de Maio de 1968 em Paris deram-se nas mesmas ruas que as de 1944, as de 1871, 1848 e 1830, pois *«(...) não é toda a cidade que se presta tão naturalmente a este exercício, ou onde, consequentemente, cada geração de rebeldes relembra ou redescobre os campos de batalha dos seus antecessores»*[58].

A satisfação residencial e o uso efectivo dos espaços públicos de uma cidade pela sua população processam-se em função de múltiplos factores. A própria configuração do espaço urbano não é neutra, tendo um alcance social, político, histórico e simbólico. Assim, não só o modo como se planeia e constrói a cidade influencia o seu uso e a sua vivência, como qualquer alteração no tecido existente tem repercussões que ultrapassam o domínio físico, e que podem afectar de forma determinante e irreversível a estrutura social, cultural, funcional e económica desse mesmo território.

Esta concepção prende-se com a ideia de que a criação, desenvolvimento e assumpção de funções pela cidade depende em larga medida do processo social que lhe está subjacente. Segundo Castells[59], a cidade expressa espacialmente de forma concreta, através das suas funções e da sua estrutura interna, as relações sociais. Além disso, *«a estrutura urbana assim criada influenciará num determinado sentido os novos processos que têm origem no seu seio»*[60].

Dentro desta perspectiva, realizaram-se diversos estudos sobre as consequências das operações de renovação urbana que estavam a ser realizadas nos centros das cidades europeias, essencialmente com fins especulativos. Estes estudos vieram mostrar que em muitos casos, apesar de o estado de conservação e a economia da área melhorar, a segregação e os conflitos sociais aumentavam, gerando novos factores de declino urbano. Realizaram-se ainda outros estudos[61] sobre as condições concretas das "vizinhanças da deterioração urbana", que vieram revelar problemas cuja extensão e intensidade tinham permanecido até então ignoradas.

A sociologia urbana veio também reforçar e contribuir com novos argumentos para muitas das críticas ao urbanismo moderno, dando achegas para algumas das questões mais importantes do debate do pós-guerra[62]:

---

[58] E. J. Hobsbawn – *Revolutionaries: contemporary essays*, pág. 233.

[59] Manuel Castells – *Problemas de investigação em sociologia urbana*.

[60] Manuel Castells, cit, 59, pág. 94.

[61] Francisco Pol, cit. 41, pág. 100.

[62] Um dos nomes que mais se destacou nesta área, e cujo trabalho teve maior influência, foi Henry Lefebvre. O seu trabalho centrava-se na experiência vivida, e o espaço urbano é visto como o local onde se dá esta experiência. A sua crítica à primazia da imagem como aniquiladora da riqueza da experiência urbana, e a sua apologia da experiência do espaço através de todos os sentidos, contribuíram para uma nova abordagem das questões urbanas e da arquitectura.

- apologia da multifuncionalidade como característica essencial e vital das áreas urbanas;
- defesa da rua tradicional como espaço gerador de sociabilidade e estrutura base da complexidade e da diversidade urbanas;
- estudo de novos modelos de organização espacial com o objectivo de promover as relações sociais, a apropriação do espaço, o sentimento de identidade, a comunicação, as trocas, etc.

A polémica decisiva do CIAM deu-se no seu IX Congresso[63], em 1953, onde sai reforçada a alteração de valores já em curso. É neste congresso que Alison e Peter Smithson questionam as quatro categorias funcionais da Carta de Atenas[64] e apresentam a sua teoria da estrutura urbana. Em vez de apresentar uma lista alternativa de categorias, esta teoria, pensada a partir da habitação, *«situa o indivíduo no centro da organização do espaço habitável».*[65]

A procura de uma resposta para as necessidades sociais e emocionais do ser humano levou ao aparecimento de novos conceitos no léxico dos arquitectos e urbanistas. No X CIAM, realizado em Dubrovnik, o tema central foi a "identidade" e a sua carência interpretada como o maior mal da cidade existente e da que está para vir.[66]

A psicologia, em especial a psicologia social, foi uma das áreas disciplinares cujos estudos reforçaram estas novas concepções no campo da arquitectura e do urbanismo. As análises realizadas sobre os fenómenos de percepção, comunicação e orientação e sobre os sentimentos de segurança, identidade e pertença, vieram demonstrar uma clara relação entre estes e o meio ambiente.

Com efeito, os estudos sobre os bairros periféricos de massas, de imagem homogeneizada e monótona, construídos segundo os princípios modernistas, revelaram uma grande incidência de sentimentos como a insegurança, o isolamento e a alienação, a falta de sentimento de pertença e a dificuldade de apropriação e de criação de laços por parte dos seus habitantes. Demonstrou-se ainda uma clara relação entre estes sentimentos e o surgimento de conflitos urbanos. Por outro lado, verificou-se que nos bairros tradicionais, muitas vezes com condições de habitabilidade muito mais deficitárias, a coesão e a entreajuda comunitária, assim como os sentimentos de identidade e de pertença estavam muito mais presentes.

Estes estudos revelaram também a fragilidade das relações entre comunidade/indivíduo e o meio ambiente, e a importância que a imagem urbana pode ter no desenvolvimento deste relacionamento. Uma imagem clara do meio ambiente revelou ser um factor importante para o desenvolvimento do indivíduo e da comunidade, potenciando a segurança emocional e fortalecendo a profundidade e a intensidade da experiência

[63] Realizado em Aix-en-Provence.

[64] Habitação, trabalho, circulação e recreio.

[65] Ignasi Sola-Morales, cit. 44, pág. 48.

[66] Ignasi Sola-Morales, cit. 44, pág. 48.

humana. A importância social da imagem da cidade residia ainda na sua capacidade de fornecer matéria-prima para símbolos e memórias colectivas.

As repercussões dos estudos destas disciplinas[67] expressaram-se essencialmente no campo da arquitectura e do urbanismo:

- no fomento da investigação sobre as relações entre a forma e a morfologia da cidade e o uso dos seus espaços;
- no reforço do interesse e na revalorização da cidade antiga como "máquina socializante";
- no florescimento uma nova linha de investigação sobre as questões da imagem da cidade[68].

A preocupação para com a perda de identidade, tanto das cidades como dos indivíduos e comunidades, esteve também relacionada com a nova concepção fenomenológica e com o emergente conceito de lugar. Com o surgimento da fenomenologia, a concepção do espaço passa também a ser afectada pelo tempo. O tempo deixa de ser visto como uma dimensão linear. Considera-se que o passado e o futuro são forças dinâmicas actuantes no presente. A percepção que o indivíduo tem do ambiente que o circunda é resultado de uma fusão entre o momento presente, as memórias das suas experiências passadas[69] e as suas aspirações em relação ao futuro.

A função do espaço é *«reter o tempo»*[70]: *«É pelo espaço, é no espaço, que encontramos os belos fósseis de duração concretizados por longas permanências»*[71]. Neste sentido, o espaço habitado transcende o espaço geométrico. O espaço está no homem do mesmo modo que o homem está no espaço, e é desta dialéctica que nasce o "lugar". O espaço passa assim a abranger conceitos como carácter ou relações de identidade.

As teorias do lugar, com origem na fenomenologia, geografia física, sociologia, psicologia e antropologia, enfatizam a especificidade da experiência espacial e, em alguns casos, a ideia de "genius loci", ou espírito único do lugar. A busca disciplinar que a arquitectura e o urbanismo empreenderam sobre a forma de conseguir construir espaços, edifícios e partes de cidade significantes, que permitissem ao indivíduo encontrar o seu lugar no mundo e estabelecer relações de identidade levaram a um retorno à cidade histórica. Os tecidos antigos, tão desprezados poucas décadas antes, parecem encerrar as respostas para os problemas do presente.

O foco central deste movimento aconteceu em Itália, onde muitos historiadores de arte e arquitectura – como Bruno Zevi, Leonardo Benévolo, Manfredo Tafuri e Giulio Carlo

---

[67] Ao longo das décadas de sessenta e setenta houve ainda contributos de outras disciplinas, nomeadamente a geografia urbana, que contribuíram tanto para a análise da situação dos centros antigos como a definição de estratégias urbanísticas de intervenção. Estas investigações contribuíram para um melhor conhecimento das relações existentes entre o tecido urbano e as suas dimensões sociais, económicas, funcionais e culturais, e para a definição de estratégias de reabilitação de áreas em declínio.

[68] De entre os trabalhos realizados nestas áreas, refira-se, pela sua grande difusão e influência, o livro *The image of the city*, de Kevin Lynch, editado em 1959. Edição portuguesa: Kevin Lynch – *A imagem da cidade*.

[69] Que se baseiam tanto nos factos concretos do passado, como na imaginação e nos devaneios do indivíduo.

[70] Gaston Bachelard, cit. 51, pág. 28.

[71] Gaston Bachelard, cit. 51, pág. 29.

Argan – influenciaram o debate.[72] Na base do desenvolvimento urbanístico italiano estiveram os trabalhos de Muratori, Rogers, Samoná e Quaroni, que associaram ao estudo dos factos urbanos a história da sua configuração, como forma de compreender o presente na perspectiva da sua entidade cultural específica.[73]

A abordagem italiana teve também por base uma outra corrente que começou a ganhar força na segunda metade do século XX: o estruturalismo. A semiótica, o estruturalismo[74] e o pós-estruturalismo reformaram muitas disciplinas, incluindo a literatura, a filosofia, a antropologia e a sociologia, com especial incidência nos Estados Unidos da América, em França e em Itália[75]. Estas ideias foram uma das principais influências nos anos 60, que vieram reforçar o interesse no significado e simbolismo na arquitectura[76]. Os arquitectos estudaram como o significado é veiculado na linguagem e aplicaram este conhecimento à arquitectura.

Ligado à teoria da linguagem, o estruturalismo é um método de estudo que parte do seguinte princípio: *«a verdadeira natureza das coisas, pode-se dizer, que não reside nas próprias coisas, mas nas relações que nós construímos, e depois percepcionamos, entre elas»*[77]. Subjacente ao estruturalismo está o seu conceito-chave: estrutura. A estrutura é entendida como uma totalidade com uma organização e uma autonomia própria. Por isso a estrutura é ao mesmo tempo o que organiza os elementos entre si e o que produz a sua evolução e realização – num conjunto não se pode nunca considerar apenas a parte, porque ela só se revela e só faz sentido em função do todo. Assim, para o estruturalismo o elemento isolado não tem valor: só funciona verdadeiramente em relação à totalidade que lhe confere o seu lugar e o seu significado.

Nesta perspectiva sai reforçada a importância do contexto para a arquitectura. No campo do urbanismo, o estruturalismo revela-se no interesse pelas relações espaciais entre os objectos e pela configuração total do sistema — ou seja, como cada parte se relaciona com cada outra parte e com o todo – o que vai enquadrar os estudos morfológicos e tipológicos que começam a proliferar.

A história passou a ser entendida como uma fonte de autoridade e é utilizada para encontrar soluções apropriadas para os problemas da cidade. A abordagem adoptada tem semelhanças com a de Camillo Sitte, na medida em que centra a análise ao nível da morfologia da cidade. As pesquisas morfo-tipológicas partem do conceito de que o

---

[72] Hanno-Walter Kruft – *A history of architectural theory: From Vitruvius to the present,* pág.444.

[73] Ignasi Solà-Morales – *New Rationalism and Figuration*, pág.14-20.

[74] A semiótica e o estruturalismo em particular lidam com o modo como a linguagem comunica, concebendo-a como possuidora de um sistema fechado. A semiótica (o termo eleito por Charles Sanders) ou semiologia (termo de Ferdinand de Saussure) aborda a linguagem cientificamente, como um sistema de signos, com uma dimensão estrutural (sintáctica) e uma de significado (semântica). As ligações estruturais ligam os signos e os seus componentes (significante/significado). As relações sintácticas existem entre signos e as relações semânticas referem-se ao significado, isto é, às relações entre os signos e os objectos que eles denotam.

[75] No ponto 4.2.6.1 Diversidade cultural e património é feita uma análise da evolução do conceito de património na década de noventa, onde se pode constatar a influência destas teorias na matéria.

[76] Umberto Eco foi um dos autores que se debruçou sobre este tema, analisando a arquitectura como um sistema semiótico de significação. Ver: Umberto Eco – *Function and sign: Semiotics of architecture,* e Umberto Eco – *A componential analysis of the architectural sign/column*. Estes ensaios estão ambos editados em: Broadbent, Bunt, Jencks (eds.) – *Signs, symbols and architecture*.

[77] Terence Hawkes – *Structuralism and semiotics*, pág.17.

estudo da arquitectura da cidade não deve limitar-se a partes de cidade, a monumentos ou a obras singulares, mas ao tratamento dos tecidos edificados na sua globalidade.

Apesar de muito diferenciadas, grande parte das orientações e das expressões projectuais que começam a fortalecer-se gradualmente a partir do pós-guerra têm em comum esta nova atenção pelo "contexto" e pela "memória dos lugares". Estas novas abordagens tiveram uma grande influência ao nível europeu[78]. As décadas de sessenta e setenta são profícuas em produção teórica, que no campo da arquitectura e do urbanismo tentam ultrapassar o paradigma moderno e restituir o carácter, a identidade e a história à cidade.

> *«Porque haveríamos de nos ver obrigados a preferir a nostalgia do futuro à do passado?*
>
> *Não poderia a cidade modelo que temos no pensamento ter em conta a nossa constituição psicológica conhecida?*
>
> *Não poderia a cidade ideal comportar-se, ao mesmo tempo e explicitamente, como um teatro de profecia e como um teatro de memória?»*[79]

Outro dos fenómenos que importa analisar foi um alargamento do interesse, no campo da arquitectura e do urbanismo, por estilos e linguagens do passado e pelas arquitecturas vernáculas, superando a atitude restritiva, quase elitista, que tinha imperado na primeira metade do século XX, primeiro com as vanguardas e depois com Movimento Moderno. A arquitectura do século XIX e do início do século XX, em especial o ecletismo historicista, tinha sido desvalorizada até então tanto pela corrente arquitectónica dominante – o ecletismo historicista era considerado como uma época de retrocesso disciplinar – como pelos defensores do património – era uma arquitectura demasiado recente para ser considerada património, já que este conceito estava ainda muito ligado ao valor como antiguidade histórica[80]. Começou a ser dada também atenção à arquitectura industrial, incluindo tanto as contrições puramente arquitectónicas como as obras de engenharia, e às primeiras "arquitecturas Modernas" ainda pouco depuradas, do início do século XX.

Os edifícios modestos de épocas mais antigas começaram a ser alvo de interesse, quer pelas suas características visuais e estilísticas – adaptação e difusão vernacular de vocabulário de modelos eruditos, carácter único de cada edifício, imagem "pitoresca" tanto do edifício como da sua relação com a envolvente[81], etc. –, quer tipológicas –

---

[78] Nomeadamente: em Itália, os trabalhos de Muratori, Greogotti, Quaroni e Aldo Rossi; o trabalho teórico e editorial de Christian Norberg-Schulz na Noruega; em Espanha, Rafael Moneo, Manuel de Solá-Morales, Joan Busquets, Ignasi Solá-Morales e, entre outros, os arquitectos saídos da "Escola de Barcelona", fortemente marcada desde os anos cinquenta pelo contextualismo; em Portugal o trabalho pioneiro de Fernando Távora e de Keil do Amaral, etc.. Existiram ainda outras vias marcadamente históricas, mas que se vieram a revelar menos fecundas para a urbanística da reabilitação, como por exemplo: os trabalhos de Léon e Rob Kier no Reino Unido, caracterizados pela defesa de uma "continuidade literal"; correntes que recorreram à história como um reportório de linguagens a reutilizar de forma irónica e crítica, com maior expressão nos Estados Unidos da América, de onde se pode destacam os trabalhos de Venturi e de Charles More; entre outros.

[79] Colin Rowe e Fred Koetter – *Ciudad collage*. pág. 53

[80] Sobre este aspecto é curioso notar que mesmo até no final do século XX abundam os documentos em se considera que um dos requisitos para um objecto ou edifício ser considerado património era ter mais de cem anos de idade.

[81] Trabalhos como Townscape, de Gordon Cullen, editado em 1960, fazem apelo ao estudo e ao retorno a este carácter "pitoresco" da arquitectura do passado. Dando, tal como Kevin Lynch (ver cit. 68), especial atenção à imagem da cidade e ao modo como esta é percepcionada, Cullen trata a paisagem urbana como uma série de espaços relacionados e experienciados dinamicamente: *«embora o transeunte possa atravessar a cidade a passo uniforme, a paisagem urbana surge na maioria das vezes como uma sucessão de surpresas ou revelações súbitas».* Gordon Cullen – P*aisagem urbana,* pág. 11. O sucesso de uma cidade seria determinado pela sua complexidade visual e pela capacidade de despertar atitudes emotivas — entusiasmo e dramatismo —, mediante a justaposição de elementos físicos

organização interna dos espaços, reflexo na tipologia dos fogos dos modos de habitar, relação dos edifícios com os espaços exteriores, etc.. A arquitectura vernacular, urbana ou rural, transformou-se num novo campo de estudo onde, numa reacção contra a produção arquitectónica em massa, "cientificamente" projectada, homogénea e indiferente ao local, clima e cultura onde se implanta, se pretendia recuperar o conhecimento e a sabedoria, baseados na experiência e no enraizamento, das gerações passadas[82].

Esta nova abertura em relação a arquitecturas até então ignoradas, ou mesmo depreciadas, teve reflexos não só na produção arquitectónica e urbanística, mas também no conceito de património e na forma de intervir sobre este. De facto, passou-se a atribuir um valor a estas arquitecturas (de carácter histórico, antropológico, cultural, etnográfico ou mesmo artístico) que as tornou merecedoras de serem preservadas – ou seja, reconhecidas como património[83].

As intervenções sobre tecidos ou edifícios históricos foram também influenciadas por esta mudança dos conceitos:

- torna-se cada vez mais aceite a atitude de preservação de todas as partes dos edifícios, sem exclusão de épocas ou estilos de construção, por oposição à "limpeza" dos monumentos de acrescentos e alterações, para atingir um estado alegadamente "original" ou "puro";
- começa-se a valorizar a relação dos monumentos com o seu contexto envolvente, de arquitectura mais modesta, por oposição à demolição desses mesmos edifícios para "libertar" o monumento e permitir a sua contemplação sem obstruções;
- inicia-se a investigação sobre como conservar edifícios com valor patrimonial, mas com um forte valor de uso associado, como os edifícios habitacionais dos tecidos antigos.

A par com as múltiplas evoluções e rupturas conceptuais que estavam a acontecer no domínio académico e dos profissionais ligados ao território e ao património, dá-se também um não menos importante movimento da sociedade civil no sentido do retorno à cidade antiga. Começam a surgir manifestações públicas e de opinião contra os resultados do urbanismo Moderno que não eram encabeçadas por "peritos" mas pelas mesmas pessoas que no seu quotidiano tinham de residir, circular, trabalhar e recrearem-se nas áreas construídas segundo os princípios Modernos[84]. Ao mesmo tempo

---

— escala, textura, cor, estilo, singularidade. Apesar de muito criticado pela sua superficialidade, falta de método e carácter eminentemente empírico, subjectivo e arbitrário, este trabalho veio a ter uma grande influência ao nível europeu e americano, e em particular em Portugal, nomeadamente na equipa que ajudou a lançar e a coordenar os primeiros Gabinetes Técnicos Locais.

[82] Sobre este aspecto são múltiplos os exemplos que poderiam ser dados. No caso de Portugal, destaca-se o Inquérito à Arquitectura Regional Portuguesa, conduzido pelo Sindicato Nacional dos Arquitectos, entre 1955 e 1960, bem como os trabalhos de Fernando Távora e de Keil do Amaral.

[83] A consagração ao nível internacional deste alargamento do conceito de património veio a dar-se na década de 60, com a Carta de Veneza, que será analisada mais à frente (ver ponto 2.2.2 O alargamento dos conceitos).

[84] O trabalho de Jane Jacobs, jornalista americana sem formação específica no campo do urbanismo, é um dos exemplos que pode ser apresentado. Considerado pioneiro no estudo das implicações funcionais e sociais do espaço construído, o seu trabalho foi amplamente difundido e respeitado. Baseada sobretudo na sua experiência pessoal, esta autora defende que a vitalidade e a segurança dos espaços urbanos depende da densidade do movimento pedonal e da diversidade das actividades, e que ambos estes factores se

que uma parte cada vez maior da população é obrigada a deslocar-se para as periferias[85] começa a crescer um sentimento de nostalgia em relação ao centro da cidade, que se vai tornando cada vez mais inacessível[86], como local privilegiado para habitar. Para além destes movimentos de contestação ao urbanismo e à arquitectura Modernos e de "direito à cidade", começam também a crescer nesta altura as associações de defesa do património, essencialmente preocupadas com a defesa dos centros antigos das cidades.

No início da década de sessenta estão assim em campo múltiplas correntes teóricas, abordagens práticas e movimentos sociais, dos quais este breve relance só dá uma pálida ideia. O debate sobre a cidade desceu das cátedras e dos gabinetes de projecto para as ruas e os cafés. Não só a cidade antiga em si própria, como as suas características físicas e morfológicas, bem como a vivência que proporciona, são elementos desejados para a cidade do futuro. E finalmente, na segunda metade do século XX, os tecidos antigos, formados por edifícios modestos, essencialmente habitacionais, vão sendo progressivamente "reabilitados" no sentido que dá a esta palavra Luz Valente Pereira: *«restituídos à estima pública»*[87].

relacionam com a organização espacial. Muitas das características dos tecidos urbanos antigos – como a estrutura reticulada suportada por quarteirões de blocos de dimensão reduzida; a demarcação clara entre os espaços de uso público ou privado; a constante irrigação do espaço exterior por actividades contidas na massa edificada; e a integrarão dos espaços exteriores de permanência na rede de espaços de circulação – constituem, na sua opinião, as bases de funcionamento equilibrado de uma área urbana, assegurando a presença constante de transeuntes, por ela designados como "the eyes of the street". Ver: Jane Jacobs – *The death and life of great American cities: The failure of town planning*.

[85] Por razões que se prenderam essencialmente com a disponibilidade e com a acessibilidade de custos da habitação.

[86] Ou os edifícios se encontravam num estado de degradação que os tornava inabitáveis ou o seu preço era tão elevado que se tornava proibitivo para a função residencial, economicamente mais fraca (com excepção da "habitação de luxo").

[87] Luz Valente Pereira – *Reabilitar o urbano ou como restituir a cidade à estima pública*.

2 AS DÉCADAS DE 60 E 70 E A PROBLEMÁTICA DA CIDADE HISTÓRICA

2.1 O contexto urbano

Apesar de toda a mudança de atitude ao nível das ideias e da sociedade em relação ao património e aos tecidos urbanos antigos, no início da década de sessenta, a situação real, "no terreno", dos centros das cidades europeias é crítica.

Em parte devido ao desvio de fundos e de esforços para reparar os estragos da guerra e para dar resposta às necessidades habitacionais, que na sua maioria corresponderam a esforços em prol da construção de novos edifícios nas periferias urbanas, a maioria dos tecidos antigos tinha sido negligenciada. Para além de fisicamente muito degradados, grande parte dos edifícios habitacionais não tinham as condições mínimas de habitabilidade, apresentando carências ao nível das infra-estruturas básicas e das condições de ventilação e de iluminação natural. Outro dos problemas com que se deparavam estas áreas urbanas era o número crescente de edifícios abandonados, o que tinha um impacte negativo na sua imagem e vitalidade.

Para além destas questões de ordem física, existiam ainda outros factores, não de menor importância, que contribuíam para o declínio das áreas urbanas antigas:

- aspectos de ordem demográfica e social – sobrepopulação/desertificação, envelhecimento da população, desemprego, etc.;
- aspectos de ordem económica e funcional – decadência das funções tradicionais (pequeno comércio, artesanato, pequena indústria, etc.), perda de funções estruturantes (deslocalização dos centros de negócio ou poder, etc.), grandes alterações nas actividades económicas (diminuição peso do sector secundário e crescimento do terciário), etc.;
- aspectos ligados com o progresso tecnológico e os novos modos de vida – aumento do tráfego automóvel e da mobilidade como factor de competitividade, deterioração do ambiente urbano (aumento da poluição do ar e do ruído, ocupação dos espaços públicos pelo estacionamento automóvel, entre outros), níveis de exigência mais elevados quanto à salubridade, à higiene e ao conforto ambiental, maior acesso a equipamentos domésticos (o que implica novas necessidades de espaço nas habitações), novos hábitos e estilos de vida, quer ao nível dos consumos quer dos usos.

Estes factores contribuíam para um afastar do investimento em prol das novas áreas de expansão, assim como para exercer uma pressão crescente sobre os tecidos antigos, no sentido da sua substituição por construção nova. De facto, assiste-se nesta altura a uma progressiva negligência, degradação e declínio dos tecidos antigos, sob cujo pretexto eram

realizadas operações massivas de demolição de bens patrimoniais fundamentais e irrecuperáveis.[1]

Esta situação agravava-se ainda mais graças à pressão que o progresso tecnológico, o desenvolvimento das actividades económicas, a emergência de novos estilos de vida e o crescimento populacional exerciam sobre estas áreas. Em resposta a estas pressões, em especial as económicas e as de tráfego, o próprio planeamento urbano operou em muitos casos como mais uma força destruidora[2]. Foram abundantes os casos em que as preocupações das autoridades públicas ao nível do planeamento urbano se centraram obsessivamente nas pressões económicas e de tráfego, o que levou ao esventrar, quando não mesmo à demolição, de muitas áreas urbanas antigas.

De facto, o processo de degradação, declínio e abandono das áreas centrais era fruto de uma relação complexa de dinâmicas inerentes ao sistema urbano, que o reforçavam cumulativamente (ver Figura 3).

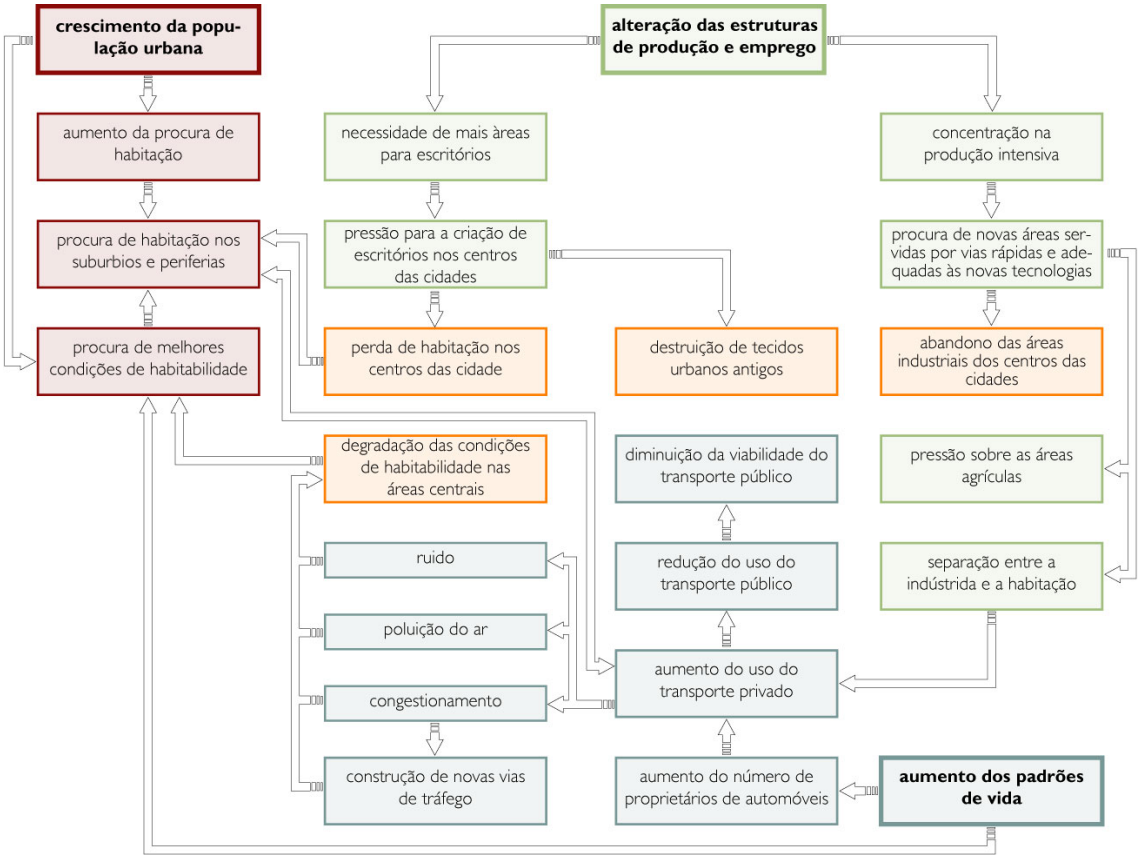


Figura 3 – Relações no interior do sistema urbano que reforçam o processo de degradação e de abandono das áreas centrais das cidades[3]

[1] Em Portugal procederam-se a várias intervenções deste tipo na época do Estado Novo, por exemplo na zona do Martim Moniz em Lisboa, na Alta de Coimbra.

[2] Ver, por exemplo, os planos realizados para a zona do Barredo no Porto, hoje integrada na Lista do Património Mundial: Estudo de arranjo e salubridade do Barredo (1949); Estudo de reconstrução a longo prazo (1954); e Proposta de plano director da cidade do Porto (1969).

[3] Adaptado de: Com(90) 218 final, *Green paper on the urban environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament*, pág. 13.

Os novos métodos e técnicas construtivas faziam com que as alterações sobre o território fossem muito mais fáceis, rápidas e profundas do que até então. A paisagem europeia começou a mudar drasticamente e cenários que enquadraram as actividades humanas durante séculos vêm-se agora sumariamente destruídos ou em risco. O novo apreço pelas áreas antigas das cidades aliado à consciência dos inúmeros perigos que estas enfrentavam levaram, na década de sessenta, ao despontar das iniciativas públicas com o sentido de não só proteger estas áreas como de promover a sua reabilitação e tutelar as intervenções nelas realizadas[4]. Convém sublinhar que a pressão social foi um dos aspectos mais importantes para esta mudança de atitude política.

A passagem de uma política pública de conservação de monumentos e conjuntos isolados para uma política que incluía a conservação de áreas urbanas ou rurais veio colocar diferentes problemas e desafios. A protecção mediante a inventariação e posterior classificação só se aplicava a edifícios, não a áreas urbanas, o que se tornava essencial. Agora era necessário conceber uma forma de proteger o tecido urbano, incluindo as ruas e os espaços públicos, o que levou ao surgimento de uma nova abordagem à conservação que tinha por base áreas de intervenção, e que se relacionava pela primeira vez com o planeamento urbano.

É interessante verificar que as políticas públicas de conservação baseadas em áreas de intervenção surgiram mais ou menos simultaneamente em vários países da Europa, designadamente:

- 1961, Países Baixos, "Monument Act" – determina os critérios de classificação de edifícios isolados e cria o estatuto de paisagem rural ou urbana protegida, definindo as responsabilidades do Estado na sua preservação;
- 1962, França, "Loi Malraux" – institui os "secteurs sauvegardés" e os "Périmètres de Restauration Immobilière", instrumentos alternativos à renovação urbana, com o intuito de salvaguardar e incentivar o restauro de certas áreas antigas ameaçadas de degradação ou demolição;
- 1967, Reino Unido, "Civic Amenities Act" – cria o conceito de "conservation área", áreas onde, entre outras medidas, passava a ser expressamente necessária uma autorização para demolição de qualquer edifício[5].

Estas iniciativas marcaram uma viragem importante das políticas públicas: criam-se mecanismos de intervenção distintos para as áreas urbanas de interesse histórico daqueles utilizados nas periferias. Começa crescer a consciência que os mecanismos de intervenção pesada utilizados nas operações de reconstrução e renovação urbana e nas expansões periféricas não se coadunavam com a diversidade urbana e social dos tecidos antigos

[4] Recorde-se que, ao nível da política cultural, até à segunda metade do século XX os objectos arquitectónicos a tutelar pelos poderes públicos incluíam quase exclusivamente monumentos e, pontualmente, conjuntos de edifícios aos quais se atribuía um valor histórico ou artístico excepcional. Quanto às políticas urbanas, em especial política de habitação, a intervenção pública centrava-se essencialmente na construção de novos edifícios para habitação social e na renovação de áreas de habitação muito degradadas e insalubres, em geral mediante o realojamento da população nas periferias.

[5] No Reino Unido, até aos anos noventa, só os edifícios classificados ou localizados em "conservation areas" necessitavam de autorização para a sua demolição. Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath – *Revitalizing historic urban quarters*, pág. 60.

cidades[6]. No entanto, este progresso foi gradual. Mesmo ao nível dos "secteurs sauvegardés", em França, *«não há uma distinção clara que diferencie as equações: demolição/reconstrução = deslocação dos habitantes, e restauro = manutenção dos habitantes. Pelo contrário todos, os casos são possíveis e a distinção deve antes ler-se, evidentemente, nas seguintes equações: intervenções pesadas e dispendiosas = deslocação dos habitantes, e intervenções ligeiras = manutenção dos habitantes»*[7]. Por outro lado, a distinção entre renovação e conservação também ainda não é clara. Em muitos casos (ver Figura 4) conservam-se as fachadas que dão para a rua, destruindo-se completamente o interior dos edifícios, e mesmo a divisão entre os lotes. A única coisa que é mantida é uma imagem vazia, um cenário oco, da cidade antiga. No entanto, estes primeiros ensaios de políticas de conservação indiciam uma tendência mais geral ao nível da Europa, cujo surgimento e evolução é analisada em seguida.

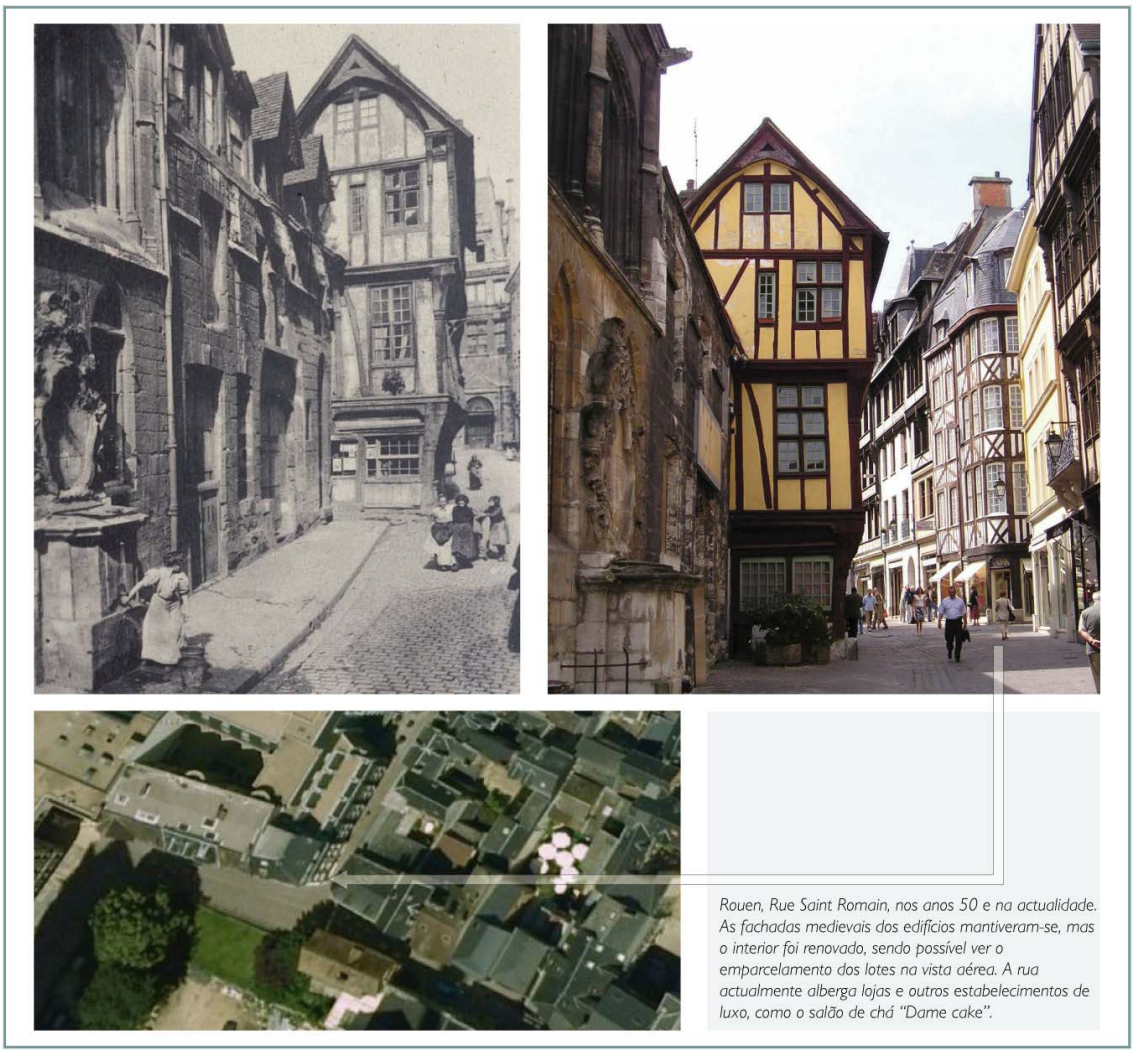


Figura 4 – Rouen, Rue Saint Romain, manutenção das fachadas e emparcelamento dos lotes

[6] M. Jean-Claude Ebel – Les projets urbains en centres anciens, In *Colloque les outils d'urbanisme opérationnel Francais: Interêts et limites d'une application en Pologne*.

[7] *«Refira-se a título de exemplo, o caso do quarteirão Saint-Pierre que foi alvo de restauro, em Bordéus, e cujos habitantes mais desfavorecidos se reencontaram, alguns anos mais tarde, num bairro de habitação social periférico "em dificuldade".»* M. Jean-Claude Ebel, cit. 6 (tradução livre).

2.2 A evolução dos conceitos

2.2.1 Os documentos enquadradores

Quando se fala de uma política europeia de reabilitação urbana está-se na realidade a falar de um compromisso de lutar em prol de um objectivo comum e de um acordo sobre a forma de o atingir, assumido pelo conjunto dos Estados que compõe uma dada instituição. Os objectivos delineados e as metodologias apontadas são assim o resultado de uma negociação e de um acordo, que tem por base as experiências, as necessidades, os interesses e os princípios dos vários Estados envolvidos. Muitas das posições europeias são também influenciadas pelas instituições intercontinentais, pelo que também reflectem os compromissos assumidos a essa escala.

O espírito de cooperação entre as nações, a salvaguarda de interesses comuns e, no caso da Europa, o desejo de união e de fortalecimento (ou criação) de uma identidade comum, estão na base das instituições no seio das quais se assumem esses compromissos e das políticas que estas defendem. É após a II Guerra Mundial que ganham força as instituições internacionais com esses fins, no seio das quais se vai desenvolver uma extensa actividade em múltiplas áreas. Todas as actividades desenvolvidas por estas instituições, e todas as posições por elas assumidas, têm por base princípios fundamentais que estas se comprometem a defender. Neste sentido, a defesa da salvaguarda dos tecidos antigos e da promoção da reabilitação urbana não surge isoladamente, mas como parte da política cultural e social europeia.

Pode-se assim considerar que os primeiros passos, dados ao nível internacional, na direcção de uma política de reabilitação urbana ocorreram em 1954, ano em que foram lançadas duas convenções para a protecção dos bens culturais: a Convenção para a Protecção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado[1], promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); e, em especial, a Convenção Cultural Europeia[2], promovida pelo Conselho da Europa. Esta última tinha por objectivos:

- promover o mútuo entendimento entre os povos da Europa e a apreciação recíproca da sua diversidade cultural;
- salvaguardar a cultura europeia;
- promover as contribuições nacionais para o património comum da Europa, respeitando os seus valores fundamentais;

[1] Também conhecida como a Convenção de Haia. «*As Altas Partes Contratantes comprometem-se a respeitar os bens culturais situados quer no seu próprio território quer no território das outras Altas Partes Contratantes, não se permitindo a utilização desses bens, dos seus dispositivos de protecção e do acesso imediatos para fins que poderiam expor esses bens a uma possível destruição ou deterioração em caso de conflito armado, devendo também abster-se de qualquer acto de hostilidade em relação a esses bens. Comprometem-se ainda a proibir, a prevenir e, caso seja necessário, a fazer cessar todo o acto de roubo, de pilhagem ou de desvio de bens culturais, qualquer que seja a sua forma, bem como todo o acto de vandalismo em relação aos referidos bens.*» UNESCO – *Convenção para a protecção de bens culturais em caso de conflito armado: síntese*.

[2] *European Cultural Convention*, lançada em Paris, em 1954.

- encorajar em particular o estudo das línguas, história e civilização dos signatários da Convenção.
- contribuir para uma acção concertada mediante o encorajamento das actividades culturais de interesse Europeu.

Uma das principais inovações desta Convenção foi o reconhecimento internacional da existência de uma identidade comum europeia e da necessidade de a proteger. Esta Convenção veio enquadrar toda a actividade futura do Conselho da Europa nas áreas da cultura, educação, juventude e desporto, e marcou o início do programa de cooperação cultural, ao abrigo do qual foram realizados inúmeros estudos e encontros, que em muito vieram a contribuir para o desenvolvimento da política de reabilitação ao nível europeu.

Outro documento enquadrador do posterior desenvolvimento da política europeia de reabilitação foi a Carta Social Europeia[3], lançada em 1961, como complemento da Convenção para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[4], no que diz respeito aos direitos sociais e económicos. De entre os direitos garantidos pela Carta Social Europeia consideram-se particularmente importantes: o direito ao trabalho; o direito à livre associação; o direito à negociação colectiva; o direito à segurança social; o direito a assistência social e médica; o direito à protecção social, legal e económica da família; e o direito à protecção e assistência dos trabalhadores migrantes e das suas famílias. A Carta tinha ainda como objectivo garantir por todos os meios apropriados, o gozo pleno dos direitos apresentados a toda a população, sem discriminação de nenhum tipo, como parte da política social que os membros do Conselho da Europa se propunham seguir.

Esta Carta, e os princípios nela delineados, vieram a influenciar decisivamente o desenvolvimento da política de reabilitação urbana ao nível europeu, em especial, no que diz respeito ao dever das entidades públicas de garantir a observância dos seus pressupostos no decurso das intervenções de reabilitação urbana, assim como na justificação social da urgência de avançar com este tipo de intervenções.

2.2.2 O alargamento dos conceitos

Em 1962 a UNESCO adopta uma recomendação[5] sobre a salvaguarda da beleza e carácter das paisagens e sítios. Este documento tinha por objectivo incentivar a preservação e, sempre que possível, o restauro do aspecto das paisagens e dos sítios naturais, rurais e urbanos, tanto produto da natureza como da actividade 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

[3] *European Social Charter*. Esta Carta foi revista em 1996, tendo a versão actualizada entrado em vigor em 1999.

[4] *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,* também conhecida como European Convention of Human Rights. Esta Convenção tinha por objectivo garantir os direitos civis e políticos das populações. Na altura do seu lançamento, visava aproveitar o clima do pós-guerra para estabelecer uma vasta área de segurança democrática na Europa, que fosse duradoura e que promovesse o progresso económico e social. Através desta Convenção o Conselho da Europa assumiu o compromisso promover a aplicação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* ao nível europeu. Esta Carta foi revista pelo Protocolo n.º11, tendo a versão actualizada entrado em vigor em 1998.

[5] UNESCO – *Recommendation concerning the safeguarding of the beauty and character of landscapes and sites.*

facto de, pela primeira vez, se considerar importante a preservação de edifícios, não pelo valor excepcional de cada um deles isoladamente, mas pela qualidade da paisagem constituída pelo seu conjunto.

Neste texto a UNESCO considera que o desenvolvimento não planeado acarreta muitos perigos para as paisagens e sítios, que são afectados principalmente por:

- má qualidade do desenho dos edifícios, nomeadamente no que diz respeito à sua integração na envolvente;
- construção de estradas e outras infra-estruturas públicas;
- placares publicitários e reclames luminosos;
- desflorestação e corte de árvores isoladas;
- poluição do ar e da água e depósitos de resíduos industriais, comerciais e domésticos;
- localização prejudicial das actividades económicas.

Para atingir o objectivo de salvaguardar a beleza das paisagens e sítios destas ameaças considera-se necessário um conjunto de medidas, tanto correctivas como preventivas. O planeamento urbano e rural é visto como um dos principais instrumentos para salvaguarda da beleza destas áreas, pois é a forma mais eficiente de controlar os efeitos nefastos do desenvolvimento.

Este documento encara ainda as paisagens e sítios mais como objectos a contemplar do que como sistemas vivos e dinâmicos. A característica destes locais que é valorizada é a sua imagem, sendo o objectivo principal deste documento salvaguardar o aspecto destes locais. Consequentemente, as medidas apontadas têm por principal objectivo controlar e minimizar os factores que possam afectar a imagem destas áreas, em especial o desenvolvimento urbano.

Ao nível europeu, os primeiros textos relativos à reabilitação de sítios e grupos de edifícios antigos datam de 1963[6], e foram promovidos pelo Conselho da Europa. A maior novidade destes textos reside no alargamento das preocupações para com o património cultural a conjuntos de edifícios urbanos e rurais, que são vistos desde o início como parte integrante e em constante interacção com o contexto onde se inserem. Estes textos marcam ainda o princípio da cooperação europeia aos níveis intergovernamental, não-governamental e autárquico, no âmbito da preservação e da reabilitação de edifícios e de conjuntos de edifícios de interesse histórico e artístico.

Na Recomendação 365 (1963), a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE), considerando a gravidade dos problemas que enfrentam os centros antigos das cidades e a urgente necessidade de implementar medidas com vista à sua preservação,

[6] *Recommendation 365 (1963) of the Parliamentary Assembly on the preservation and development of ancient buildings and historic or artistic sites; Resolution 249 (1963) of the Parliamentary Assembly on action by local authorities in the preservation and development of ancient buildings and historic or artistic sites; Order 216 (1963) of the Parliamentary Assembly on the preservation and development of ancient buildings and historic or artistic sites.*

recomenda ao Comité de Ministros do Conselho da Europa (CMCE) que organize uma conferência europeia sobre estes assuntos, e que lance um programa de co-operação intergovernamental e um organismo Europeu para a preservação de edifícios e sítios históricos ou artísticos.

Em resposta a estes textos, a Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPPLRE) adopta a Resolução 44 (1964)[7], onde assume o papel das autoridades locais e do planeamento urbano na preservação edifícios e sítios históricos ou artísticos. Considerando que a execução de planos referentes à preservação e ao desenvolvimento desses territórios é em última instância uma competência das autoridades locais, a CPPLRE define as responsabilidades das autoridades locais europeias nesta matéria, designadamente, a responsabilidade de proteger e melhorar o ambiente físico das populações locais, respeitando, simultaneamente, os esforços dos séculos anteriores e as legítimas expectativas das gerações futuras.

No entanto, a CPPLRE, ao mesmo tempo que faz um reconhecimento claro da importância e das responsabilidades das autarquias locais na preservação do património, alerta também para o facto de os meios financeiros, humanos, administrativos e legais à disposição das autarquias serem em muitos casos demasiado escassos para estas poderem cumprir com os seus deveres neste âmbito.

Ainda em 1964, o II Congresso Internacional de Arquitectos e Técnicos dos Monumentos e Sítios[8] adopta 13 resoluções, das quais a primeira é a Carta Internacional do Restauro, melhor conhecida por Carta de Veneza[9]. 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 arquitectónicas 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»*[10]. Ao nível urbano, salienta-se a preocupação para com a preservação das envolventes dos monumentos, nos termos referidos no artigo 6.º: *«(...) Sempre que o espaço envolvente tradicional subsista, deve ser conservado, não devendo ser permitidas quaisquer novas construções, demolições ou modificações que possam alterar as relações volumétricas e cromáticas».*

Outro dos aspectos inovadores referidos neste documento é a importância para a conservação da utilização dos monumentos para fins socialmente úteis. Esta ideia, que tem vindo a ser reforçada até aos dias de hoje, irá tornar-se num pilar fundamental das intervenções de reabilitação, tanto ao nível urbano como em edifícios.

---

[7] *Resolution 44 (1964) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on regional planning and the development of ancient buildings and historic or artistic sites.*

[8] Esta conferência foi organizada com apoio da UNESCO, do Conselho da Europa, do ICOM e do ICCROM, e esteve na origem da fundação do ICOMOS. Apesar de nitidamente dominado por técnicos e organizações italianas, este encontro contou com delegações de 53 países (a delegação portuguesa era composta por sete elementos).

[9] *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites.*

[10] V. Jorge – Textos Fundamentais, In *Cadernos SPPC).*

Esta Carta, ainda hoje um texto de referência obrigatório no âmbito da conservação do património construído, veio a reflectir-se em múltiplas legislações europeias de âmbito nacional e regional.

A segunda Resolução adoptada pelo II Congresso Internacional de Arquitectos e Técnicos dos Monumentos e Sítios, avançada pela UNESCO, cria o International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), responsável por muitos dos documentos de referência posteriores, e que ainda hoje desempenha um papel muito activo na defesa do património cultural.

2.2.3 O despontar de uma política de conservação

Estava assim lançado um intenso debate ao nível europeu sobre a conservação do património arquitectónico. O Conselho para a Cooperação Cultural do Conselho da Europa (CDCC)[11] organizou cinco simpósios e realizou uma série de estudos com o objectivo de definir uma política europeia para a preservação e a reabilitação de grupos e áreas de edifícios de interesse histórico e artístico. No seguimento das conclusões e das recomendações desses simpósios e estudos, entre 1966 e 1968, o CMCE adoptou cinco Resoluções[12] sobre estas matérias, e em 1969 realizou-se a Primeira Conferência de Ministros Europeus responsáveis pela Preservação e Reabilitação do Património Cultural de Monumentos e Sítios, que teve lugar em Bruxelas. Nesta altura foi ainda lançado um outro documento: a Recomendação sobre a preservação dos bens culturais ameaçados por obras públicas ou privadas[13], adoptada pela UNESCO em 1968.

Os textos produzidos entre 1966 e 1969 são fruto de uma crescente preocupação para com o património cultural arquitectónico e urbanístico, cujo conceito abrange nesta altura, no âmbito do Conselho da Europa, os monumentos, sítios e grupos ou áreas de edifícios de interesse histórico e artístico. Reflectem uma tomada de consciência em relação à importância das áreas históricas como bem essencial do património de cada nação, cujo significado transcende o contexto local e em alguns casos até mesmo o contexto nacional. Reconhece-se que o património histórico e artístico não tem só valor cultural, mas também humano, económico e social[14]. O reconhecimento destes novos valores atribuídos ao património leva à necessidade não só da sua preservação, como também — e especialmente — da sua integração activa no cenário da vida humana.

Os monumentos, grupos e áreas de edifícios de interesse histórico e artístico não são considerados somente como um bem cultural insubstituível, mas também como parte do

---

[11] O Conselho para a Cooperação Cultural é o organismo responsável pela gestão do trabalho do Conselho da Europa nas áreas da educação, cultura, desporto e juventude.

[12] *Resolution (66) 19 of the Committee of Ministers on criteria and methods of cataloguing ancient buildings and historic sites; Resolution (66) 20 of the Committee of Ministers on the reviving of monuments; Resolution (68) 11 of the Committee of Ministers on the principles and practices of the active preservation and rehabilitation of groups and areas of buildings of historical or artistic interest; Resolution (68) 12 of the Committee of Ministers on the active maintenance of monuments, groups and areas of buildings of historical interest within the context of regional planning; Resolution (68) 16 of the Committee of Ministers on the organisation of a Conference of Ministers most directly responsible for the preservation and rehabilitation of groups and areas of buildings of historical or artistic interest.*

[13] UNESCO – *Recommendation concerning the preservation of cultural property endangered by public or private works.*

[14] 1st Conference of European Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites – *Resolutions.*

ambiente humano cuja protecção deve ser assegurada como uma necessidade vital[15]. No entanto, existiam uma série de perigos que representavam uma crescente ameaça ao património, nomeadamente:

- degradação da maioria dos monumentos e edifícios históricos da Europa, devido à falta de manutenção e de funções compatíveis com o seu carácter[16];
- progressiva negligência, desertificação, degradação e sobrepopulação dos centros históricos das cidades de vilas, o que servia de pretexto para a sua destruição[17];
- pressão crescente de certos aspectos da vida contemporânea que punham em risco ou chegavam mesmo a destruir os tecidos históricos[18].

Neste contexto, onde as rápidas transformações da vida contemporânea e o desejo incondicional de progresso e de modernização constituíam as maiores ameaças ao património, considera-se que a sua salvaguarda e conservação só serão bem-sucedidas se tiverem por objectivo a harmonização da cidade antiga com a moderna, ajudando a fornecer ao homem um contexto e uma escala adequados ao seu modo de vida[19].

O Conselho da Europa começa assim a incentivar a criação de políticas nacionais de preservação e reabilitação do património. A reabilitação surge nestes documentos como parte de uma política cultural de salvaguarda do património construído, como um meio de o proteger dos perigos que o ameaçam e de o integrar na vida contemporânea. Como deriva directamente das preocupações para com o património, os métodos e instrumentos apontados como adequados e necessários para atingir os objectivos da reabilitação de grupos ou áreas de edifícios são em grande medida os que já eram utilizados ao nível da salvaguarda dos monumentos isolados, destacando-se:

- inventariação – considerando que não se pode proteger aquilo que não se conhece, recomenda-se com carácter de urgência a identificação e inventariação dos bens culturais a proteger, assim como do seu contexto envolvente, e a aplicação imediata de medidas de salvaguarda preventivas assim que um bem é identificado, sem aguardar pela conclusão do inventário[20];
- planeamento territorial – reconhecendo que a completa integração dos monumentos e grupos ou áreas de edifícios de interesse histórico e artístico na vida urbana e rural é a forma mais eficaz de assegurar a sua protecção e reabilitação, faz parte de um processo social, e é fonte de um profundo enriquecimento do ambiente humano, recomenda-se a sua integração no quadro de uma política geral para o planeamento rural e urbano, em particular através da

[15] Resolution (68) 11, cit. 12.
[16] Resolution (66) 20, cit. 12.
[17] Resolution (68) 11, cit. 12.
[18] Resolution (68) 11, cit. 12.
[19] Resolution (68) 11, cit. 12.
[20] Resolution (66) 19, cit. 12; 1st Conference of European Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites, cit. 14; *Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works*, cit. 13.

permanente cooperação a todos os níveis entre as entidades responsáveis pela protecção do património cultural e pelo planeamento urbano e rural[21];

- partilha das responsabilidades - considerando que a conservação é uma responsabilidade colectiva e não pode ser deixada a cargo somente dos proprietários, mas que simultaneamente é do melhor interesse dos governos evitar colocarem-se a si próprios numa posição na qual tenham de aceitar a completa responsabilidade por todo o património construído, recomenda-se que sejam tomadas medidas no sentido de: dar aos proprietários meios para continuarem a manter o seu património; afectar maiores recursos para o financiamento dos trabalhos de preservação e reabilitação e para a participação das autoridades públicas nesses trabalhos; encontrar novas funções compatíveis para os edifícios devolutos; apoiar a criação de organizações públicas ou privadas vocacionadas para a protecção do património e para o auxílio aos proprietários; dotar estas organizações com os recursos financeiros e humanos necessários à sua actividade[22];
- criação de nova legislação ou novos regulamentos – tendo em conta que muita da legislação dos países europeus não estava adaptada às necessidades da preservação e reabilitação do património, recomenda-se que se façam alterações a este nível, nomeadamente ao nível do planeamento territorial e urbano (criar medidas que permitam dar resposta aos requisitos da salvaguarda do património; integrar as questões da salvaguarda e da reabilitação do património no planeamento físico ao nível nacional, regional e local; assegurar a coordenação entre a política cultural e ordenamento do território), fiscal (incentivos fiscais significativos aos proprietários, e aos indivíduos ou entidades cujas donativos auxiliem as autoridades públicas ou os privados na protecção do seu património), financeiro (na forma de empréstimos, subsídios, etc., aos proprietários), administrativo (auxiliando os proprietários que fossem incapazes de assegurar a manutenção do seu património a obter ajuda pública ou privada voluntária)[23];
- sensibilização e mobilização da opinião pública - usar todos os meios possíveis para informar a opinião pública sobre estas matérias, particularmente mediante: a utilização dos meios de comunicação; o incentivo à cooperação genuína entre os departamentos governamentais responsáveis, as autoridades locais e os órgãos voluntários de modo a desenvolver, interessar e mobilizar a opinião pública; a introdução nos currículos escolares de matérias com o objectivo de despertar nos jovens sentimentos e sentido de responsabilidade para com o seu ambiente cultural[24];

---

[21] Os aspectos ligados ao planeamento urbano são focados em todos os documentos referidos (ver cit. 12, cit. 14 e cit. 13).

[22] Resolution (66) 20 e Resolution (68) 12, cit. 12; 1st Conference of European Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites, cit. 14.

[23] Os aspectos ligados à criação/adaptação de legislação e de regulamentos adequados são focados em todos os documentos referidos (ver cit. 12, cit. 14 e cit. 13).

[24] Resolution (68) 12, cit. 12; 1st Conference of European Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites, cit. 14.

- investigação e formação - instigar a investigação de base nos diferentes aspectos da conservação dos monumentos, grupos e áreas de edifícios de interesse histórico e artístico e nos métodos de planeamento adequados para facilitar a integração destes grupos e áreas de edifícios na vida urbana e regional, bem como melhorar urgentemente a formação dos administradores, peritos e técnicos.

De todos os aspectos acima referidos, aquele ao qual os textos do Conselho da Europa dos finais da década de sessenta dedicam mais atenção é ao planeamento físico. O planeamento físico é visto como a ferramenta mais apropriada para solucionar os problemas do ambiente construído de uma maneira harmoniosa[25]. Como o meio para alcançar a salvaguarda, preservação e reabilitação dos tecidos históricos consiste exactamente na harmonização da cidade antiga com a moderna, o planeamento surge naturalmente como o principal instrumento para atingir este fim.

A segunda resolução[26] adoptada pela Primeira Conferência de Ministros Europeus responsáveis pela Preservação e Reabilitação do Património Cultural de Monumentos e Sítios é dedicada à ideia de realizar um ano devotado à preservação e reabilitação do património cultural, o que virá a concretizar-se e a marcar a década seguinte. Tal como é reconhecido pela Recomendação 589 (1970) da PACE[27], a Primeira Conferência de Ministros Europeus responsáveis pela Preservação e Reabilitação do Património Cultural de Monumentos e Sítios marcou uma nova etapa na definição de uma política europeia, reforçando a proximidade entre as visões dos vários órgãos do Conselho da Europa nestas matérias e a consciencialização da necessidade e da urgência de serem tomadas medidas ao nível europeu para preservar e conservar o património da Europa de monumentos e sítios.

2.2.4 A afirmação do papel das autarquias locais

A questão da descentralização, com a crescente autonomia das autarquias locais, assim como as questões da participação vieram, nas últimas décadas do século XX, a revelarem-se fundamentais para a reabilitação urbana. Estas questões começaram a ser afloradas na Resolução 44 (1964)[28], no entanto foram feitos grandes avanços nos anos seguintes.

Em 1968, a CPPLRE, partindo do princípio que uma das garantias essenciais dos direitos e das liberdades do homem reside na garantia dos direitos e liberdades das comunidades locais, propõe uma Declaração de Princípios sobre a Autonomia Local[29]. Reconhecendo e apoiando a direcção que a sociedade europeia estava a tomar no sentido de um maior reconhecimento do papel essencial das unidades base da sociedade e de uma maior e

---

[25] Resolution (68) 12, cit. 12.

[26] 1st Conference of European Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites, cit. 14, Resolution II on the organization of a year devoted to the preservation and rehabilitation of the cultural heritage,

[27] *Recommendation 589 (1970) of the Parliamentary Assembly on the European Conference of Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites.*

[28] Resolution 44 (1964) cit. 7.

[29] *Resolution 64 (1968) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on a Declaration of Principles on local autonomy.*

mais activa participação destas unidades na gestão das questões nacionais e internacionais, a PACE reiterou os princípios subjacentes à referida proposta em 1970[30]. Esta declaração foi um passo importante para o reconhecimento, pelos Estados-membros do Conselho da Europa, do direito das autarquias locais gerirem sob sua responsabilidade as questões que lhes dizem directamente respeito.

Em 1970, a CPPLRE[31], tendo em conta a sua Resolução 44 (1964) assim como as conclusões e as recomendações dos cinco simpósios organizados pelo CDCC e da Primeira Conferência de Ministros Europeus responsáveis pela Preservação e Reabilitação do Património Cultural de Monumentos e Sítios, adopta uma série de princípios gerais com vista à preparação de um código de prática para a actuação das autoridades regionais e locais no que diz respeito à implementação de uma política de preservação e reabilitação de edifícios antigos e sítios históricos e artísticos. Esses princípios gerais reflectem as recomendações e os objectivos apontados pelos documentos anteriores do Conselho da Europa, designadamente no que diz respeito à inventariação, ao planeamento urbanístico, à criação/adaptação de legislação e de regulamentos adequados, e à sensibilização, informação e apoio à população. De facto, pode dizer-se que a Resolução 65 (1970) é a tradução das recomendações e dos objectivos gerais apontados anteriormente em medidas concretas que podem e devem ser adoptadas ao nível das autoridades regionais e locais, e com as quais estas se comprometem. É uma concertação em relação ao modo como estas devem desempenhar o seu papel na conservação dos edifícios antigos, que é considerada como uma empresa colectiva, na qual as autoridades regionais e locais devem dar o exemplo.

A questão da preservação e reabilitação do património cultural construído ainda não é equacionada como um programa/processo global de reabilitação de áreas e grupos de edifícios, mas como medidas gerais que contribuem e incentivam a preservação e a reabilitação. Ou seja, este documento não trata de quais são as responsabilidades das autoridades regionais e locais no âmbito de processos de reabilitação do património dirigidos a áreas urbanas específicas, mas de princípios gerais que estas devem observar para promover globalmente a reabilitação dos edifícios históricos. Dos princípios gerais adoptados pela CPPLRE convém salientar alguns aspectos que saem reforçados em relação aos documentos anteriores, em especial:

- a importância de encontrar novos usos para os edifícios e novas funções para os centros históricos que lhes permitam manter o seu carácter;
- o apelo às autoridades regionais e locais para evitarem a tendência de resolver os problemas ligados às condições de habitabilidade, ou a outras necessidades sociais, mediante a demolição de grupos inteiros de edifícios antigos e a sua substituição por novos blocos de apartamentos;

[30] *Recommendation 615 (1970) of the Parliamentary Assembly on the Declaration of Principles on Local Autonomy.*

[31] *Resolution 65 (1970) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the role of local and regional authorities in the implementation of a policy of preservation and rehabilitation of ancient buildings and historic or artistic sites.*

- o papel que as iniciativas das autoridades públicas, pelo seu carácter exemplar, podem e devem ter como modelo a seguir na actuação em tecidos e edifícios antigos;
- a necessidade fundamental de existirem equipas técnicas qualificadas e multidisciplinares[32] que tenham a seu cargo as obras em edifícios históricos públicos e o aconselhamento aos proprietários privados.

Para além desta declaração de princípios, na Resolução 65 (1970) a CPPLRE decide ainda organizar um simpósio europeu sobre cidades de interesse histórico, que veio a ter lugar na antiga Jugoslávia, em 1971. Este foi o primeiro de uma série de sete simpósios europeus que a CPPLRE organizou em conjunto com a Europa Nostra[33], entre 1971 e 1992, sobre estas matérias[34].

2.2.5 A Convenção para a Protecção do Património Mundial

Em 1972, na sétima sessão da sua Conferência Geral, a UNESCO adopta a Recomendação sobre a protecção, ao nível nacional, do Património Cultural e Natural[35]. Nesta recomendação, a UNESCO apela aos Estados-membros que elaborem, desenvolvam e apliquem políticas cujo principal objectivo seja o de coordenar e utilizar todos os recursos disponíveis (científicos, técnicos, culturais, etc.) para garantir uma efectiva protecção, conservação e apresentação do seu património cultural e natural. Com vista a atingir este objectivo, o documento apresenta uma extensa e detalhada lista de medidas de âmbito técnico e científico, administrativo, jurídico e financeiro. A educação, a sensibilização pública e a cooperação internacional são também apontadas como aspectos fundamentais para garantir a salvaguarda do património. Não trazendo grandes avanços teóricos, a importância principal deste documento reside na consagração, a uma escala mais alargada, de grande parte das preocupações, dos conceitos e dos princípios que tinham sido desenvolvidos nos anos anteriores, essencialmente ao nível Europeu.

No seguimento deste documento, na décima sessão da Conferência Geral, a UNESCO adoptou a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural[36]. Um dos aspectos mais importantes desta Convenção foi reforçar uma perspectiva internacional do património cultural, consagrando-o como um bem cujo valor em muitos casos transcende a população que o criou, tornando-o pertença e responsabilidade de toda a humanidade.

A Convenção estabelece que cada Estado deve submeter um inventário dos bens que constituam o seu património cultural e natural. Com base neste inventário, os bens que se

---

[32] Recomenda-se que estas equipas englobem sociólogos, etnógrafos, naturalistas, arquitectos, urbanistas, especialistas em artes e ofícios, etc.

[33] A Europa Nostra é uma organização fundada em 1963, por um conjunto de organizações não-governamentais ligadas ao património, encabeçadas pela Italia Nostra.

[34] As declarações adoptadas no final destes simpósios estão publicadas em: Council of Europe – *Declarations adopted at the series of European Symposia of Historic Towns, 1971-1992.*

[35] UNESCO – *Recommendation concerning the protection, at national level, of the cultural and natural heritage*.

[36] *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural* e *Natural*, adoptada pela UNESCO, em 1972.

considerem como tendo um valor universal excepcional serão incluídos numa Lista do Património Mundial. Tendo em conta que a protecção desse património à escala nacional é frequentemente insuficiente, devido à quantidade de meios necessários e à escassez de recursos, a Convenção reconhece que, como este constitui um património universal, a comunidade internacional no seu todo tem o dever de cooperar para o proteger. Neste sentido, foi criado um sistema de cooperação e assistência internacional com o objectivo de auxiliar os Estados nos esforços para identificar e preservar o referido património.

O reconhecimento internacional do valor do património cultural contribuiu por sua vez para o aumento da sua valorização ao nível nacional e local, tendo como consequência uma maior sensibilização para com as questões do património ao nível dos governos, das autarquias e das populações. Em muitos casos, fortaleceu mesmo os laços das comunidades com a sua cultura e o seu território, contribuindo para o orgulho cívico. Por outro lado, o prestígio e a projecção adquiridos por muitos dos locais incluídos na Lista de Património Mundial, com a consequente afluência de turistas e receitas, não só veio a ter um grande impacto sobre essas áreas[37], como tornou a inscrição na Lista num galardão muito desejado, tendo-se multiplicando os esforços dos governos e das autarquias para o conseguir, o que por si só, por vezes, se veio a traduzir num maior cuidado para com o património.

2.2.6 O Ano Europeu do Património Arquitectónico

No início da década de setenta, continuaram a produzir-se documentos que apontavam medidas a tomar em relação à preservação e à reabilitação de edifícios e áreas de interesse histórico e artístico[38]. No entanto, o avanço mais significativo veio a ser dado no ano de 1975, proclamado pelo Conselho da Europa o Ano Europeu do Património Arquitectónico. Este foi um ano ímpar no que diz respeito à conservação e reabilitação do património arquitectónico pelas inúmeras iniciativas ocorridas e pelos avanços teóricos que estas proporcionaram. O CMCE lançou uma grande campanha denominada "Um Futuro para o nosso Passado", com o objectivo de alertar todos os cidadãos da Europa para os perigos que ameaçavam o seu património comum e a necessidade de tomar medidas urgentes para o proteger e integrar no cenário da vida contemporânea.

Em Maio desse mesmo ano, a 4.ª Assembleia Geral do ICOMOS focou-se sobre as cidades históricas de menor dimensão. O debate realizado neste encontro tornou pela primeira vez explícito que os problemas que ameaçam os tecidos históricos não se prendem somente com ameaças derivadas do desenvolvimento, mas que a falta desse mesmo desenvolvimento pode por sua vez causar um declínio igualmente gravoso. Por outro lado, devido às características específicas que essas cidades apresentam,

---

[37] Em muitos casos as receitas do turismo foram determinantes para a preservação da área e para a melhoria da qualidade de vida das populações. No entanto, houve casos em que o turismo de massas veio a ter impactos nefastos sobre o património, e em que as mais-valias resultantes desse turismo não reverteram de forma significativa para a comunidade local. Para dar resposta a estes problemas, nas décadas de oitenta e noventa intensificou o debate sobre estas questões, tendo surgido o conceito de turismo sustentável.

[38] *Resolution 431 (1970) of the Parliamentary Assembly on the problem of urban traffic; Resolution (72) 20 of the Committee of Ministers on interim measures for the protection of the cultural heritage; Resolution (72) 21 of the Committee of Ministers on the compilation of national inventories of monuments, groups of buildings and sites of historic or artistic interest;* 3rd ICOMOS General Assembly – *Resolutions of the Symposium on the introduction of contemporary architecture into ancient groups of buildings.*

nomeadamente em termos de escala, as consequências de certo tipo de intervenções ou actividades podem ter um impacto muito maior sobre o tecido antigo, gerando a sua ruptura. Conclui-se assim que, na maioria dos casos, os problemas que afectam as cidades de grandes dimensões, sobre os quais a maioria da reflexão anterior havia incidido, são diferentes dos que tipicamente afectam as cidades de menor dimensão, dos quais se destacam[39]:

- **falta de actividades económicas** – levando à emigração da população e ao consequente abandono e declínio da cidade;
- **desertificação** – tendência para os habitantes se mudarem para bairros modernos nas franjas da cidade, devido ao tráfego e a outros inconvenientes, o que conduz ao abandono e declínio do centro;
- **demasiadas actividades** (económicas ou outras) – podem causar a ruptura da estrutura antiga e levar à inserção de novos elementos que perturbem a harmonia do ambiente urbano;
- **adaptação da cidade a actividades e usos modernos** – pode também levar à ruptura da estrutura da cidade (por exemplo, o turismo pode ser um meio legítimo para alcançar o crescimento económico, mas pode também ter um impacto negativo na aparência e na estrutura da cidade);
- **aumento do tamanho dos equipamentos sociais** (como escolas e hospitais) – tende a destruir a escala da cidade e a reduzir o nível dos seus serviços.

O diagnóstico dos problemas e das especificidades das cidades de menor dimensão levou à tomada de consciência da importância determinante que o desenvolvimento económico tem, tanto para a sobrevivência da cidade e a permanência da sua população, como para a preservação ou a ruptura da sua imagem e estrutura. O desenvolvimento económico já não é visto somente como factor de pressão ou mesmo de destruição destes tecidos, mas também como factor indispensável para a conservação tanto do tecido social como urbano. Neste sentido, as resoluções adoptadas neste encontro do ICOMOS[40], para além das medidas já apontadas em documentos anteriores para combater as ameaças que enfrentam os tecidos históricos[41], apresentam um novo tipo de medidas que reflectem a consciência em relação à importância do desenvolvimento económico.

Ao nível regional considera-se que devem ser tidas em conta as necessidades específicas das cidades históricas de menores dimensões, e que a sua conservação deve ser assegurada mediante a atribuição de uma função a estas cidades que seja compatível com a sua estrutura. A função económica destas cidades deve ser alvo de uma atenção

---

[39] 4th ICOMOS General Assembly – *Resolutions of the International Symposium on the conservation of smaller historic towns.*

[40] 4th ICOMOS General Assembly, cit. 39.

[41] Respeitar a escala e o carácter da cidade e a sua relação com a paisagem; manter a continuidade do tecido urbano; evitar a destruição de elementos históricos; procurar novos usos para os edifícios devolutos; adoptar medidas jurídicas, financeiras e técnicas para inventariar e salvaguardar o carácter das cidades históricas; estimular um sentimento de orgulho e de responsabilidade na população em relação ao ambiente histórico; apoiar as iniciativas privadas neste domínio; entre outros.

especial, devendo ser seleccionada de modo a não implicar nem a ruptura, nem o atraso e declínio dos tecidos históricos. Para atingir este objectivo torna-se necessária uma integração de várias políticas sectoriais (localização das indústrias, rede de transportes e outros serviços e equipamentos regionais) e das várias escalas de planeamento (em especial, o regional e o local).

Outro dos avanços importantes que este encontro trouxe para a política da reabilitação foi o reconhecimento que os tecidos antigos, tal como os problemas que os afectam, são diversificados, variando de caso para caso, o que implica que as soluções a adoptar dependam do diagnóstico dos problemas efectivamente verificados e das características específicas do aglomerado em causa.

Em Setembro de 1975, o CMCE adoptou, 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 Arquitectónico[42].

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 arquitectónico europeu:

> *«1.º O património arquitectónico 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 arquitectónico proporciona um tipo de ambiente indispensável para uma vida equilibrada e completa.*
>
> *3.º O património arquitectónico 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 arquitectónico 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 arquitectónico europeu é propriedade comum do nosso continente.»*[43]

Um dos conceitos inovadores deste documento, e que ainda hoje se mantém actual, é o de "conservação integrada". Este conceito parte de dois princípios já anteriormente enunciados: que o património está em perigo e que a sua conservação depende em larga medida da sua integração no quadro de vida dos cidadãos e no planeamento urbano e regional. Assim, a conservação integrada surge como a forma de defender o património

---

[42] *European Charter of the Architectural Heritage*, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 26 de Setembro de 1975.

[43] *European Charter of the Architectural Heritage*, cit. 42 (tradução livre).

arquitectónico dos perigos que o ameaçam, através *«(...) da acção conjugada de técnicas de restauro e da procura das funções apropriadas. (...) O seu restauro [das áreas urbanas antigas] deve ser realizado segundo o princípio da justiça social e não deve ser acompanhado pelo êxodo dos habitantes de condição modesta. A conservação integrada deve ser, por conseguinte, um dos pressupostos importantes do planeamento urbano e regional. Convém notar que a conservação integrada não exclui a introdução de arquitectura contemporânea em áreas que contenham edifícios antigos, desde que o contexto existente, as proporções, as formas, a disposição dos volumes e a escala sejam integralmente respeitados e sejam utilizados materiais tradicionais»*[44].

A conservação do património arquitectónico, em especial dos conjuntos urbanos e rurais, começa a ser vista não só como um meio de preservar o seu valor histórico e artístico, mas também como uma forma de combater a segregação social e funcional e de economizar recursos[45].

Ao nível dos meios financeiros é de salientar a disposição que refere ser *«(...) essencial que os meios financeiros consagrados pelos poderes públicos ao restauro dos bairros antigos sejam pelo menos iguais aos que são reservados para a construção nova»*[46].

O tema da participação da população é também introduzido por este documento, considerando-se que é um elemento indispensável para o sucesso da conservação integrada:

> *«Apesar de o património arquitectónico ser propriedade de todos, cada uma das suas partes está à mercê de cada um. O público deve ser adequadamente informado porque os cidadãos têm o direito de participar nas decisões que afectam o seu ambiente. Cada geração não dispõe do património arquitectónico, senão a título transitório, e é responsável pela sua transmissão às gerações futuras.»*[47]

Com o objectivo de dar apoio prático às autoridades nacionais, regionais e locais no que diz respeito à conservação do património, o CMCE cria em 1975 um Programa de Cooperação Técnica e Consultadoria[48]. Este Programa é ainda hoje um dos principais instrumentos de intervenção do Conselho da Europa nesta área, e foi criado para fornecer apoio técnico, legal ou institucional aos Estados-membros na resolução de problemas ligados à protecção, conservação, promoção e gestão do património arquitectónico e arqueológico, à promoção e desenvolvimento de sítios e paisagens, e às questões do planeamento urbano daí derivadas. O Programa de Cooperação Técnica e Consultadoria continuou o trabalho que já vinha sendo realizado no Conselho da Europa, designadamente pelo Programa Intergovernamental relativo à protecção do património cultural de monumentos e sítios.

---

[44] *European Charter of the Architectural Heritage*, cit. 42, art. 7.º (tradução livre).

[45] *European Charter of the Architectural Heritage*, cit. 42, arts. 3.º, 4.º e 7.º.

[46] *European Charter of the Architectural Heritage*, cit. 42, art. 8.º (tradução livre).

[47] *European Charter of the Architectural Heritage*, cit. 42, art. 9.º (tradução livre).

[48] A discussão sobre este programa iniciou-se em 1971, mas somente em 1975 é que este foi oficialmente criado.

Tendo por base o trabalho desenvolvido pelo Comité sobre Monumentos e Sítios[49], em particular os simpósios realizados entre 1974 e 1975 em Edimburgo, Bolonha e Krems, a PACE adopta dois documentos[50] sobre os aspectos sociais da reabilitação. Na Resolução 598 (1975) reconhece-se pela primeira vez que os problemas sociais das áreas históricas degradadas ou em declínio têm tanta importância como os problemas físicos, relacionados com o seu estado de conservação. Partindo deste pressuposto, a preservação ou a reabilitação física de edifícios ou de áreas antigas deixa de poder ser separada da manutenção ou da promoção de um equilíbrio social nessas áreas. Assim, o objectivo da conservação já não é somente preservar o valor cultural do tecido físico, mas também assegurar a possibilidade de permanência continuada de uma comunidade nas áreas afectadas. Para que estas áreas possam reter um tecido social vivo e assegurar a existência de equipamentos culturais e de apoio à habitação adequados, considera-se necessário que nelas exista a maior diversidade possível de habitantes.

Na Recomendação 764 (1975) analisam-se mais profundamente as causas do declínio de certas áreas urbanas e propõe-se uma série de medidas para combater e prevenir este declínio. Os principais factores identificados como causadores de rupturas nas comunidades urbanas são a degradação física, os movimentos populacionais e a falta de oportunidades de emprego. Nesta perspectiva, a viabilidade e a vitalidade dessas comunidades depende essencialmente da diversidade, tanto ao nível dos habitantes, como de tipos de alojamento e de ofertas de emprego.

A reabilitação é vista como uma via importante para combater o declínio das áreas urbanas, já que:

- combate a degradação física dos edifícios;
- fornece alojamento, de um nível equivalente, a custos mais baixos do que a construção nova, especialmente por dispensar a construção de novas infra-estruturas e serviços públicos;
- pode resultar na preservação de um ambiente familiar e digno, mediante as melhorias necessárias das condições gerais e dos equipamentos;
- evita a fragmentação em larga escala do ambiente físico, que se considera nefasta para a vida comunitária, fazendo diminuir os movimentos da população.

Convém notar que é no contexto do declínio das áreas urbanas que o Conselho da Europa pela primeira vez se refere à reabilitação de edifícios não como um instrumento da política patrimonial, mas como forma de promover a coesão social e territorial. Mais ainda, no primeiro documento que aborda o declínio socioeconómico das áreas urbanas, e já não só a sua degradação física, a reabilitação surge logo como o instrumento

[49] O Comité sobre Monumentos e Sítios era um órgão consultivo criado pelo CMCE, composto por peritos governamentais responsáveis pela implementação no terreno do Programa Intergovernamental relativo à protecção do património cultural de monumentos e sítios.

[50] *Resolution 598 (1975) of the Parliamentary Assembly on the social aspects of architectural conservation; Recommendation 764 (1975) of the Parliamentary Assembly on social problems of urban decay and resettlement*.

privilegiado para dar resposta aos problemas em presença, que são de natureza diversa – física, económica e social.

Reconhece-se que o declínio de áreas urbanas ocorre mais frequentemente nas zonas próximas dos centros das cidades, que são largamente afectadas pela pressão sobre o solo, as infra-estruturas e os equipamentos. O aumento do custo do solo urbano cria uma tendência para a substituição dos edifícios existentes por outros de maior escala e expulsa os empreendimentos habitacionais – especialmente os realizados a baixo custo pelas autoridades públicas – para as periferias. Esta situação cria uma maior separação entre os locais de residência e de emprego, fomentando os movimentos da população e a segregação social e territorial. Neste sentido são apontadas algumas medidas para combater esta tendência, das quais se destacam:

- taxar os lucros financeiros que derivem de alterações do uso do solo ou da melhoria dos serviços públicos e das infra-estruturas;
- limitar mudanças de grande escala do uso do solo nos centros das cidades;
- garantir um sistema de transportes públicos eficaz entre as áreas de habitação de baixo custo e os grandes centros de emprego;
- discriminar positivamente as áreas urbanas com problemas particularmente graves (por exemplo, despovoamento ou desemprego), no que diz respeito ao fornecimento de equipamentos públicos.

Considerando que estes problemas podem também ocorrer em áreas de habitação modernas, onde as necessidades complexas da comunidade foram insuficientemente consideradas, a PACE recomenda ainda uma série de medidas para melhorar e qualificar estas áreas. Um aspecto interessante dessas medidas é a recomendação para que se utilizem as técnicas desenvolvidas anteriormente para a reabilitação de alojamentos antigos nos edifícios modernos. Esta é a primeira referência que é feita, em documentos europeus, relativamente à necessidade de reabilitar áreas habitacionais recentes.

De uma forma geral, todas as medidas apontadas têm por objectivo promover a multifuncionalidade nos tecidos urbanos e a distribuição equilibrada de recursos, funções e pessoas pelo território urbano, elementos-chave para a sua vitalidade. A constatação que os problemas do declínio urbano não são só de carácter físico, e que a solução passa por tomar medidas em várias áreas – controlo do uso do solo, edifícios, transportes, equipamentos, etc. – começa a fazer despontar a necessidade de integração das várias políticas urbanas.

O Ano Europeu do Património Arquitectónico culminou com o Congresso do Património Arquitectónico Europeu, onde a Carta Europeia do Património Arquitectónico foi oficialmente lançada através da Declaração de Amesterdão[51]. Esta Declaração expande os dez princípios enumerados na Carta e reforça a ideia da

[51] *Declaration of Amsterdam*, adoptada pelo Congresso do Património Arquitectónico Europeu, realizado entre 21 e 25 de Outubro de 1975.

necessidade e da urgência de implementar uma política global de protecção e conservação integrada, que abranja cidades históricas, bairros antigos, vilas e aldeias, parques e jardins históricos, e todos os edifícios com valor cultural, do mais prestigiado ao mais humilde, sem esquecer nem os edifícios modernos, nem as áreas envolventes.

Esta política global de protecção justifica-se por um número crescente de razões:

- a preservação da continuidade histórica do tecido urbano contribui para manter ou criar ambientes que permitam aos cidadãos encontrar a sua identidade e sentirem-se seguros mesmo quando ocorrem mudanças sociais abruptas;
- muitas das características dos tecidos antigos – os espaços encerrados, a escala humana, a pluralidade de funções e a diversidade social e cultural – são aspectos que se procuram recuperar no planeamento urbanístico;
- os edifícios históricos têm capacidade para receberem funções que dão resposta a necessidades actuais;
- a conservação de edifícios antigos contribui para poupar recursos e para diminuir a produção de resíduos;
- a reabilitação dos edifícios de habitação contribui para a não ocupação de terrenos agrícolas e diminui consideravelmente os movimentos pendulares da população;
- a conservação de edifícios antigos ajuda a manter vivas e a preservar para o futuro as técnicas e os saberes dos artífices e artesãos.

Estes novos factores, que justificam a implementação de uma política global de protecção, transformam simultaneamente a conservação integrada num instrumento útil para outras políticas (política económica, política ambiental, política social, etc.). Neste sentido, a Declaração de Amesterdão desenvolve a importância dos valores socioeconómicos inerentes à conservação integrada, assim como as medidas que devem ser adoptadas nesse âmbito.

Partindo-se do princípio que todos os sectores da sociedade devem partilhar dos benefícios gerados pela conservação, financiada por fundos públicos, considera-se que os poderes públicos devem intervir para evitar o livre funcionamento do mercado nos bairros intervencionados, tendo como resultado a expulsão da população que não tenha capacidade para pagar o aumento das rendas resultante da própria intervenção.

As políticas de planeamento devem contribuir para a conservação através da localização de actividades económicas, em particular, pelo incentivo à fixação de novas actividades em zonas economicamente em declínio de modo a prevenir a sua desertificação e consequente deterioração dos edifícios. Por outro lado, as decisões para o desenvolvimento das áreas urbanas periféricas devem também ser orientadas de modo a reduzir a pressão sobre os tecidos antigos, através das políticas de transportes e de emprego, assim como de uma melhor distribuição dos centros de actividade urbana.

Este documento reforça ainda os valores democráticos que devem estar na base de um processo de conservação. Considera-se que a população, com base numa informação completa e objectiva, deve tomar parte em todas as fases do processo, desde a realização do inventário até à tomada de decisão. Para tal, recomenda-se que as autarquias locais melhorem os instrumentos de consulta, para assegurar que as opiniões de todas as partes interessadas são consideradas no plano de conservação. Todas as opiniões devem ser tidas em conta desde as fases iniciais do processo de planeamento e as propostas ou alternativas avançadas por grupos ou indivíduos devem ser consideradas importantes contribuições para o mesmo.

2.2.7 O conceito de reabilitação

Apesar de toda a mobilização e discussão ao redor da preservação e reabilitação do património arquitectónico, na prática havia muito a fazer para tornar efectiva uma política de conservação integrada na Europa. *«Isto acontecia porque a conservação integrada era um conceito inovador e revolucionário, tal como o desenvolvimento sustentável o veio a ser na década de noventa. Requeria mudanças profundas não só na forma como aqueles que trabalhavam com o património pensavam e agiam, mas também nos hábitos dos responsáveis pelo planeamento urbano, ambiente e cultura»*[52]. Para além destes factores, a implementação de uma política de conservação integrada implicava ainda alterações no modo de funcionamento das estruturas de decisão, em especial devido à necessidade de coordenar as acções do governo central e das autarquias locais e integrar a participação da população desde as fases iniciais do processo.

Tendo por objectivo orientar os governos dos Estados-membros no modo como proceder à adaptação dos seus sistemas jurídicos e regulamentares às necessidades de uma política nacional de conservação integrada, o CMCE adopta em 1976 a Resolução (76) 28[53]. Esta resolução é sem dúvida o documento mais amplo e sistematizado sobre a conservação integrada adoptado nestas décadas. Apresenta um conjunto de definições e princípios que devem estar subjacentes à criação de políticas nacionais de conservação integrada e as medidas necessárias para a sua implementação.

Já não se trata só de medidas gerais que promovam a preservação e a reabilitação de edifícios, mas também da criação do que se denomina como "programas de conservação integrada", dirigidos a áreas territoriais específicas, e que estão na base do que mais tarde se virá a chamar de reabilitação urbana. Com efeito, apesar de este documento ainda se referir somente à reabilitação de edifícios, pode-se dizer que a escala urbana da reabilitação tem aqui as suas origens: na constatação da necessidade de conceber programas de intervenção dirigidos e adaptados a áreas territoriais particulares, com problemas e recursos específicos.

O âmbito de actuação das políticas nacionais de conservação integrada diz respeito somente ao património classificado: monumentos, sítios e grupos de edifícios. A

---

[52] Council of Europe – *Guidance in urban rehabilitation*, p. 27 (tradução livre).

[53] *Resolution (76) 28 of the Committee of Ministers concerning the adaptation of laws and regulations to the requirements of intergrated conservation of the architectural heritage*.

Resolução(76) 28 define que os grupos de edifícios a considerar podiam ser urbanos ou rurais, e tinham de cumprir os seguintes critérios:

- serem de interesse por causa do seu valor social, histórico, arqueológico, científico ou artístico, ou pelo seu carácter típico ou pitoresco;
- formarem um todo coerente ou serem notáveis pela forma como se integram na paisagem;
- serem suficientemente agrupados para permitir que os edifícios, as estruturas que os ligam e o local que ocupam seja delimitado geograficamente.

Como se depreende deste conjunto de critérios, o âmbito de actuação da política de conservação integrada não era muito vasto. Nem sequer incluía todo o tecido urbano antigo. Limitava-se a monumentos, sítios e áreas urbanas passíveis de uma clara delimitação, que estivessem ocupadas por um conjunto coerente de edifícios antigos, com algum tipo de interesse (histórico, artístico, paisagístico, etc.). Mesmo assim, é o primeiro enunciado de uma política de conservação que engloba áreas urbanas.

Tendo sido definido no ano anterior, o conceito de conservação integrada é desenvolvido e clarificado, mediante a sua decomposição nas suas duas principais linhas de força: a **conservação** e a **integração**. Para alcançar a **conservação** do património cultural de monumentos, grupos de edifícios e sítios são necessárias: medidas para a sua **salvaguarda**; medidas para assegurar a **preservação física** das suas partes constituintes e operações de **restauro** e **beneficiação**. A **integração** dos monumentos, grupos de edifícios e sítios no ambiente físico da sociedade quotidiana deve ser promovida mediante programas concebidos para: *«revitalizar monumentos e edifícios antigos pertencentes a grupos através da atribuição a estes edifícios de uma finalidade social, possivelmente diferindo da sua função original, mas compatível com a sua dignidade e, tanto quanto possível, mantendo o carácter do seu contexto envolvente; reabilitar edifícios, particularmente os destinados a habitação, pela renovação da sua estrutura interna e adaptação às necessidades da vida moderna, preservando ao mesmo tempo, cuidadosamente, os elementos de interesse cultural»*[54].

A expressão utilizada em grande parte dos documentos anteriores, "preservação e reabilitação", é assim sintetizada num conceito – o de conservação integrada –, sendo que, operacionalmente, o objectivo da integração traduz-se na reabilitação – em especial dos edifícios mais modestos –, e na atribuição de novos usos – em especial aos monumentos e edifícios notáveis. A **reabilitação** é definida como a adaptação judiciosa dos edifícios, o que inclui a *«renovação da sua estrutura interna e adaptação às necessidades da vida moderna»*[55] e a preservação dos elementos de interesse cultural. Embora aplicada somente a edifícios ou a conjuntos de edifícios, e não a áreas urbanas, estava assim dada a primeira definição de reabilitação.

É interessante notar que este conceito nasce ligado aos edifícios antigos de carácter geralmente modesto – sobretudo habitacionais –, que constituem a maior parte do

[54] Resolution (76) 28, cit. 53, ponto I art.º 2 (tradução livre).
[55] Resolution (76) 28, cit. 53, ponto I art.º 2 (tradução livre).

tecido urbano[56]. Com efeito, o conceito de reabilitação surge com o alargamento do património a grupos de edifícios, que ao serem em maior número e não terem o carácter excepcional dos monumentos, necessitam de uma abordagem diferente, nomeadamente, uma que lhes permita manter as funções que albergam – habitação, pequeno comércio, etc. –, de uma forma digna e de acordo com os padrões actuais, mas conservando simultaneamente os seus elementos de valor patrimonial.

Apesar de a Resolução(76) 28 não especificar mais aprofundadamente as diferenças entre o tipo de intervenção proposto para os monumentos e edifícios notáveis e para os grupos de edifícios mais modestos, convém aqui tecer alguns comentários sobre as ideias que lhes estavam subjacentes. A reabilitação destes edifícios modestos, que albergavam geralmente habitação e actividades económicas de pequena escala, e cuja função se pretendia manter conferindo-lhes condições adequadas, implicava em muitos casos uma intervenção mais profunda do que a que era defendida para os monumentos em termos de alterações, o que requeria um esforço adicional para equilibrar o valor de uso com o valor cultural. Implicava também, geralmente, uma intervenção menos pesada – em termos científicos, técnicos e financeiros – ao nível do restauro dos elementos de valor cultural do que no caso dos monumentos e edifícios notáveis. Esta situação justificava-se porque os valores em presença não estavam tão ligados às características intrínsecas e excepcionais do objecto, como no caso dos monumentos, mas ao seu valor de conjunto. Convém não confundir esta atitude com negligência face ao valor cultural: este deveria ser preservado com o mesmo zelo em todos os casos. Trata-se somente de fazer corresponder a intervenção com o tipo de valor e as características do objecto em causa. O menor peso que normalmente era necessário ao nível do restauro dos elementos com valor cultural, implicava uma significativa redução dos custos da reabilitação dos edifícios correntes face à conservação dos monumentos e edifícios excepcionais. Apesar de se fundamentar em argumentos culturais, esta particularidade era fundamental para viabilizar a conservação deste tipo de património, muito mais numeroso, muito mais disseminado em termos de propriedade e com hipóteses mais limitadas de rendibilização do investimento.

Convém ainda referir outro aspecto importante que deriva do aprofundamento do conceito de conservação integrada. Para o objectivo da conservação é apontada a necessidade de medidas de salvaguarda e acções de restauro e beneficiação[57], mas para o objectivo da integração, ou seja, para a reabilitação e a atribuição de novos usos, refere-se a concepção de "programas de conservação integrada". Este é outro ponto fundamental que deriva da passagem de uma política de conservação de monumentos e edifícios isolados para uma política que integra grupos e áreas de edifícios mais modestos, com valor de conjunto – o que se pode já chamar de património urbano, se bem que os espaços públicos ainda não sejam explicitamente considerados. Com o aumento da escala

[56] De facto, desde a década de sessenta que este termo tinha sido utilizado aproximadamente com este sentido. No único documento que se refere exclusivamente a monumentos surge o termo revitalizar (Resolution (66) 20, cit. 12).

[57] Algumas destas medidas são de carácter geral mas têm uma influência directa na prática, como por exemplo, assegurar que as obras são executadas por técnicos experientes e dirigidas por profissionais qualificados. Recomenda-se ainda que seja dada maior atenção no âmbito das escolas de arquitectura à questão da harmonização da arquitectura contemporânea com os contextos antigos.

e a inclusão de edifícios em grande medida ocupados, desempenhando funções essenciais para o tecido socioeconómico das áreas urbanas, colocavam-se novos problemas. Ao nível social era necessário garantir a permanência dos ocupantes, ao nível funcional era necessário compatibilizar os usos em presença com os novos usos a introduzir e com a morfologia do tecido antigo, ao nível da reabilitação física dos edifícios era necessário compatibilizar os valores culturais com as necessidades e os problemas do tecido socioeconómico. Isto não se poderia alcançar com projectos isolados e medidas gerais. A reabilitação e a introdução de novos usos nos tecidos urbanos antigos, ou seja, a sua integração na vida contemporânea, tornavam necessário um programa de acção dirigido a áreas específicas, concebido com base nas características, nos problemas e nos recursos em presença. Os "programas de conservação integrada", ou mais genericamente, as intervenções dirigidas a áreas urbanas específicas com vista à sua reabilitação, surgem assim da necessidade de reabilitar e atribuir novos usos a tecidos urbanos antigos, mantendo o seu valor patrimonial e o tecido social.

A nova política de conservação integrada, que se considerava ser necessário implementar ao nível nacional, não era uma tarefa simples de realizar. Implicava que fossem revistos os regulamentos, as leis e os sistemas de financiamento relativos à protecção do património cultural, mas também os ligados, por exemplo, ao planeamento regional e urbano e à habitação, coordenando os vários ramos da legislação e o financiamento, de modo a que fossem compatíveis e complementares. Era ainda necessário um aumento da capacidade operacional das autoridades públicas com competências na matéria e implementar uma série de medidas administrativas que possibilitassem e facilitassem a execução dos programas de conservação integrada, bem como campanhas de sensibilização pública. A consideração pelos aspectos sociais das intervenções – a protecção das populações mais desfavorecidas e a distribuição das mais-valias da acção pública –, implicava ainda a criação de um outro conjunto de medidas com este objectivo.

Todos estes factores levaram a que a Resolução(76) 28 apresentasse directrizes sobre os requisitos legais e regulamentares necessários para uma política nacional de conservação integrada, que apoiassem os Estados-membros nesta tarefa (ver Figura 5 e Figura 6). Estas directrizes abrangem um amplo leque de medidas, e estabelecem um modelo de actuação que se baseia essencialmente no lançamento de programas de conservação integrada pelos governos centrais, que devem ser concebidos à escala local por equipas técnicas multidisciplinares e altamente qualificadas, em colaboração com as autoridades locais, e mediante a consulta da população. O processo divide-se essencialmente em três etapas: realização de estudos prévios, definição do programa de conservação integrada e implementação. Há três objectivos centrais à actuação: conservar o património arquitectónico (monumentos, grupos de edifícios e sítios); melhorar as condições de vida da população; e assegurar a permanência dos grupos mais desfavorecidos.

Síntese dos requisitos legais e regulamentares necessários para uma política nacional de conservação integrada

Recomendação (76) 28 do CMCE

A. Medidas financeiras

1. Redistribuição dos fundos

A conservação integrada implica uma afectação considerável de fundos, que deve combinar apoios dos departamentos ministeriais responsáveis pela protecção do património cultural, pelo planeamento regional e urbano, pela habitação e pelo turismo. Pelo menos metade dos fundos reservados para a urbanização e a construção nova deve ser redireccionada para programas de conservação integrada.

2. Apoio financeiro oficial

2a. Reforma dos regulamentos

Definir de forma coordenada entre os vários departamentos ministeriais a forma, o montante e as condições das quais o apoio financeiro deve ser concedido.

2b. Financiamento de estudos preliminares

As autoridades responsáveis pelo património arquitectónico devem poder financiar, pelo menos em parte, as despesas relativas aos estudos técnicos, científicos e socioeconómicos necessários para a concepção de programas de conservação integrada.

2c. Financiamento das obras

Subsídios *– para auxiliar os proprietários, privados ou públicos, a conservar ou reabilitar edifícios de mérito arquitectónico segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento).*

Créditos a longo prazo e com baixa taxa de juros *– para apoiar os proprietários que não têm capacidade imediata de arcar com os custos da conservação ou reabilitação dos seus edifícios.*

Incentivos fiscais *– concedidos aos proprietários de edifícios classificados (por exemplo, redução do imposto sobre a propriedade ou possibilidade de dedução das despesas com a conservação e a reabilitação nos impostos).*

Fundos *– para aumentar os seus recursos e simplificar os procedimentos de financiamento, os Estados podem criar "Fundos do património arquitectónico" que reúnam as dotações orçamentais dos diferentes departamentos ministeriais e donativos de pessoas e entidades privadas, tais como empresas industriais e comerciais, que poderão beneficiar em contrapartida de reduções fiscais.*

3. Disposições operacionais

3a. Património arquitectónico público

As autoridades nacionais, regionais e locais devem dar o exemplo mediante a forma como dão cumprimento às suas responsabilidades relativas à manutenção, conservação e reabilitação dos monumentos, grupos de edifícios e sítios de que são proprietários ou que gerem.
As autoridades locais devem poder candidatarem-se a apoios do Estado, na forma de subvenções, que nos casos de pequenas comunidades devem poder cobrir o total da despesa.

3b. Património arquitectónico privado

No âmbito de programas nacionais ou regionais de conservação integrada concebidos com o acordo das autarquias locais em causa, o Estado deve providenciar financiamento para possibilitar a realização em tempo útil de:

- *projectos-piloto com o objectivo de funcionar como catalisadores para a acção;*
- *iniciativas voluntárias empreendidas por proprietários ou associações por estes mandatadas.*

O apoio financeiro previsto pela regulamentação deve ser concedido não só aos proprietários privados, mas também a organismos públicos, privados e mistos, oficialmente reconhecidos e mandatados por estes.

3c. Sítios

As autoridades públicas devem contribuir para os custos de proteger e melhorar os sítios, nos casos em que as obras necessárias suplantem as capacidades do proprietário.

B. Medidas administrativas

1. Organização dos departamentos

Devem ser criados departamentos responsáveis pela conservação do património cultural, sempre que tais não existam, com competências e meios administrativos, financeiros, científicos e técnicos adequados para conceber e implementar a política de conservação integrada. Este departamento deve actuar em estreita cooperação com os organismos responsáveis pelo planeamento regional e urbano e com as autoridades locais, tanto na fase de estudos preliminares, como de decisão e implementação.

Figura 5 – Síntese dos requisitos legais e regulamentares necessários para uma política nacional de conservação integrada (parte I)[58]

[58] Adaptado de: Resolution (76) 28, cit. 53 (tradução livre)

B. Medidas administrativas (cont.)

2. Conservação e planeamento

Programa de conservação integrada – *deve ser preparado um programa de conservação integrada para cada grupo de edifícios, que defina em detalhe as medidas que têm de ser implementadas para assegurar a sua conservação e integração na vida social. Para que este possa ser devidamente aplicado, as suas disposições têm de ser revertidas para os planos de maior escala – locais ou mesmo regionais.*

Medidas preventivas – *enquanto as disposições relativas à protecção do património arquitectónico não entram em vigor, é necessário implementar medidas preventivas que coloquem restrições à alteração dos edifícios existentes ou à nova construção, de modo a proteger os interesses patrimoniais e prevenir a especulação imobiliária.*

Regulamentos do planeamento – *devem ser revistos para desencorajar a densificação excessiva, as operações de renovação urbana e a especulação imobiliária.*

Regulamentos da construção – *devem ser flexibilizados para possibilitar a conservação integrada.*

3. Inventários, mapas e planos

Cada Estado-membro deve criar/actualizar o inventário do património cultural de monumentos, grupos de edifícios e sítios que merecem ser conservados. Para cada um dos bens identificados deve ser definida uma zona de protecção para assegurar a evolução harmoniosa do ambiente construído. Os bens e as respectivas zonas de protecção devem ser inseridos em mapas e planos, produzidos conjuntamente pelos departamentos responsáveis pela protecção do património cultural e pelo planeamento regional e urbano.

4. Constituição de um painel de profissionais qualificados e técnicos especializados

Os projectos devem ser planeados e dirigidos por profissionais experientes e executados por técnicos e artesão especializados.

C. Medidas sociais

Um dos principais objectivos de qualquer programa de conservação integrada de grupos de edifícios deve ser a manutenção do tecido social e a melhoria das condições de vida das populações, em especial as mais desfavorecidas. Para tal é necessário que as autoridades públicas:

- *criem uma equipa multidisciplinar, cuja primeira tarefa deve ser realizar um estudo da situação social, económica e cultural da área em causa. Este estudo deve compilar um catálogo de problemas e apontar soluções que reúnam a aceitação das autoridades públicas locais e da população;*
- *assegurem que as rendas das habitações reabilitadas com financiamento público não excedem as rendas para habitação moderna equivalente;*
- *acordem subsídios ou compensações especiais para os arrendatários no âmbito do sistema de apoio à habitação, para prevenir a partida generalizada dos sectores mais desfavorecidos da população;*
- *previnam, sempre que necessário, o aumento da especulação imobiliária mediante a aquisição do controlo do solo, antes de ser concebido o programa de conservação integrada;*
- *assegurem que a população participa activamente na preparação dos programas de conservação integrada, informando-a sobre o valor do património arquitectónico e sobre as medidas previstas para a sua reabilitação; garantindo que os programas são apresentados de forma inteligível pelo público; e dando-lhes a oportunidade de analisar atempadamente todos os aspectos dos problemas e de dar o seu contributo para a finalização dos programas de conservação integrada e para as disposições relativas à sua implementação.*

D. Informação e educação do público

Cada Estado-membro deve actuar no sentido de informar o público em geral sobre a riqueza do património cultural de monumentos, grupos de edifícios e sítios que são parte integrante do seu ambiente; os danos irreparáveis que este sofreu; as ameaças à sua integridade; e as razões que justificam a sua protecção (culturais, económicas e sociais). Para tal deve utilizar todos os meios ao seu dispor, nomeadamente:

- *meios de comunicação social, e em especial, a televisão;*
- *publicações ricamente ilustradas que reproduzam o inventário dos bens protegidos;*
- *campanhas de divulgação da política nacional de conservação integrada.*

Figura 6 – Síntese dos requisitos legais e regulamentares necessários para uma política nacional de conservação integrada (parte II)[59]

O financiamento recai em grande parte nos organismos do governo central, combinando fundos de diversos departamentos ministeriais designadamente, os responsáveis pela protecção do património cultural, pelo planeamento regional e urbano, pela habitação e pelo turismo. Considera-se que a conservação e a reabilitação do património arquitectónico devem caber essencialmente aos seus proprietários (públicos ou privados). No entanto, prevê-se um conjunto de medidas de apoio financeiro do Estado aos proprietários privados e às autarquias locais que necessitem de auxílio para conservar e reabilitar os seus edifícios.

[59] Adaptado de: Resolution (76) 28, cit. 53 (tradução livre)

A Resolução(76) 28 é o documento mais completo, sistematizado e operacional elaborado até então, e o que estabelece os alicerces para a reabilitação urbana. Apesar de a conservação e a reabilitação actuarem ainda essencialmente à escala dos edifícios, o modelo de actuação proposto neste documento é o que estará subjacente às primeiras operações de reabilitação urbana.

Ainda em 1976, a UNESCO adopta uma recomendação sobre a salvaguarda e o papel contemporâneo das áreas históricas[60], conhecida como Recomendação de Nairobi, que aprofunda e amplia os princípios definidos nos seus documentos anteriores[61]. Nesta recomendação pela primeira vez a UNESCO deixa de se centrar no objecto, passando a ser fundamental a perspectiva do sujeito. O meio ambiente, seja criado pelo homem ou natural, deixa de ser entendido como um cenário físico estático, passando a ser visto como o contexto dinâmico onde se desenrola a vida humana, incluindo tudo o que influência o modo como as áreas são percepcionadas assim como o que se relaciona directamente com estas, tanto espacialmente como por laços sociais, económicos e culturais:

> *«As áreas históricas e os seus contextos envolventes devem ser encarados na sua totalidade, como um todo coerente cujo equilíbrio e natureza específica depende da fusão das partes que o compõem, e que incluem tanto as actividades humanas como os edifícios, a organização espacial e o contexto envolvente. Todos os elementos válidos, incluindo as actividades humanas, mesmo as mais modestas, têm assim uma importância em relação com o todo que não deve ser descurada.»*[62]

Partindo deste ponto de vista, a degradação ou destruição das áreas históricas não é encarada somente como uma perda de âmbito cultural, mas também como potencial geradora de distúrbios sociais e prejuízos económicos.

Outra das novidades deste texto é o despontar uma preocupação, que irá acentuar-se nas décadas seguintes, para com a homogeneização e a despersonalização crescentes dos ambientes urbanos, devido à universalização das técnicas de construção e das formas arquitectónicas. Neste âmbito, a salvaguarda das áreas históricas é vista como um instrumento vital para combater esta ameaça. Considera-se que a salvaguarda contribui para a manutenção e para o desenvolvimento dos valores culturais e sociais de cada comunidade, ao proteger as áreas que são o suporte físico da sua expressão e identidade.

Este aprofundamento e alargamento dos objectivos subjacentes à conservação das áreas históricas já fazia parte das preocupações do Conselho da Europa há algum tempo. No entanto, para a UNESCO foi um avanço considerável e teve implicações directas nas medidas por esta propostas para a conservação destas áreas. Por exemplo, já não se recomenda somente a realização de um inventário dos edifícios e conjuntos de edifícios com valor patrimonial, mas sim um conjunto de levantamentos, que, para além do

---

[60] UNESCO – *Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas.*

[61] UNESCO – *Recommendation on international principles applicable to archaeological excavations* (1956); UNESCO – *Recommendation concerning the safeguarding of the beauty and character of landscapes and sites* (1962); UNESCO – *Recommendation concerning the preservation of cultural property endangered by public or private works* (1968); e UNESCO – *Recommendation concerning the protection, at national level, of the cultural and natural heritage* (1972).

[62] UNESCO, cit. 60, ponto 3 (tradução livre).

levantamento histórico e arquitectónico, deve englobar dados sociais, económicos, culturais e técnicos, assim como revelar as dinâmicas (sociais e económicas) presentes na área e, sempre que necessário, numa escala territorial mais alargada:

> *«Os estudos devem incluir, se possível, dados demográficos e uma análise das actividades económicas, sociais e culturais, dos modos de vida e relações sociais, dos problemas relacionados com os regimes de propriedade, da infra-estrutura urbana, do estado da rede viária, das redes de comunicação e das ligações recíprocas entre as áreas protegidas e as zonas envolventes.»*[63]

Outro dos reflexos do alargamento dos princípios subjacentes à conservação das áreas históricas foi a ideia, cada vez mais sedimentada, que para alcançar o objectivo de conservar uma dada área é necessário um conjunto alargado de medidas e de intervenções, algumas das quais não incidem necessariamente sobre o território a proteger. De facto, intervenções ou medidas que incidam sobre zonas fronteiras à área em questão, sobre as periferias dos aglomerados, ou mesmo sobre a distribuição regional das actividades e dos serviços, têm consequências para as áreas históricas que podem tanto contribuir como prejudicar a sua conservação. Por outro lado, a política de conservação passa cada vez mais de uma postura predominantemente passiva, de salvaguarda, a uma atitude activa de reabilitação:

> *«Deverá assim ser essencial manter funções existentes adequadas, em particular artes e ofícios, e estabelecer novas, que, para serem viáveis a longo prazo devem ser compatíveis com o contexto social da cidade, região ou país onde vão ser introduzidas. O custo das operações de salvaguarda deve ser avaliado em termos de valor cultural dos edifícios mas também do valor que estes adquirem pelo uso que lhes for dado. Os problemas sociais da salvaguarda não podem ser equacionados de forma correcta se não for feita referência a estas duas escalas de valores. Estas funções devem dar resposta às necessidades sociais, culturais e económicas dos habitantes sem danificar a natureza específica da área em questão.»*[64]

Esta consciencialização que a salvaguarda do ambiente físico não é um fim em si mesma, mas um meio para preservar, enriquecer e desenvolver os valores e o modo de vida de uma comunidade viva e, por esta via, de toda a humanidade, teve profundas repercussões no modo de intervir no território e de equacionar a reabilitação das áreas urbanas. Deixa de se poder pensar a conservação de um tecido urbano da mesma forma com que se encara a conservação de um objecto ou de um monumento. Nestes casos, como o objectivo era alcançar ou manter um determinado estado físico do objecto, as decisões a tomar prendiam-se geralmente com a profundidade da intervenção (medidas de prevenção, conservação ou restauro), com as opções de projecto e com as técnicas e os materiais a utilizar. No entanto, no caso dos tecidos urbanos a questão torna-se muito mais complexa. Ao encarar estas áreas como um todo, onde os espaços, os edifícios, as actividades e as relações sociais se conjugam para formar o tecido vivo que se pretende conservar e reabilitar, ampliam-se tanto os objectivos como as dimensões onde se tem de intervir.

---

[63] UNESCO, cit. 60, ponto 20 (tradução livre).

[64] UNESCO, cit. 60, ponto 33 (tradução livre).

A política de conservação integrada começa a assumir-se, lentamente, não como uma política sectorial, que actua em perímetros urbanos delimitados e preestabelecidos, mas como um processo para o qual devem contribuir diversas políticas, às várias escalas. A recomendação da UNESCO sobre a salvaguarda e o papel contemporâneo das áreas históricas apresenta uma série de medidas neste espírito, por exemplo, ao nível da política da habitação:

> *«Em especial, as medidas relativas aos bairros de barracas e à construção de habitação subsidiada devem ser planeadas ou adaptadas tanto para se compatibilizarem como para contribuírem para a política de salvaguarda. O planeamento de qualquer subsídio a conceder deve ser concebido e ajustado a este fim, em especial de modo a facilitar o desenvolvimento de habitação subsidiada e de construção pública pela reabilitação de edifícios antigos. (...) Adicionalmente, uma proporção dos fundos reservados para a construção de habitação subsidiada deve ser afecto à reabilitação de edifícios antigos.»*[65]

Procura-se assim garantir que as diversas decisões sectoriais são compatíveis com a conservação das áreas patrimoniais, e contribuem para a mesma. Neste novo enquadramento torna-se cada vez mais necessária a criação de equipas técnicas multidisciplinares para o planeamento e a implementação dos processos de conservação e de reabilitação de tecidos históricos. A composição recomendada para estas equipas engloba um número cada vez mais alargado de valências:

> *«(...) especialistas em conservação e restauro, incluindo historiadores de arte; arquitectos e urbanistas; sociólogos e economistas; ecologistas e arquitectos paisagísticos; especialistas em saúde pública e em assistência social; e de uma forma geral, todos os especialistas em disciplinas relacionadas com a protecção e a valorização das áreas históricas.»*[66]

Ainda em 1976, o ICOMOS organizou um seminário internacional sobre turismo e humanismo contemporâneo[67]. Como resultado deste seminário foi lançada a Carta do Turismo Cultural[68], que reconhece os monumentos e sítios como uma fonte de benefício económico e de educação cultural. Partindo do princípio que o turismo é um fenómeno social, humano, económico e cultural irreversível, e que tem sofrido um fortíssimo e crescente desenvolvimento, este documento alerta para as consequências – tanto positivas como negativas – que esta actividade pode acarretar para o património.

O turismo cultural tem por objecto principal a descoberta de monumentos e sítios. Logo, esta forma de turismo compensa e justifica muitos dos esforços para salvaguardar e conservar o património, por causa dos benefícios socioculturais e económicos que podem daí advir. No entanto, apesar destes benefícios, o turismo cultural não pode ser considerado separadamente das consequências negativas, de delapidação ou destruição, que o uso massivo e descontrolado dos monumentos e sítios acarreta. Neste sentido, a Carta do Turismo Cultural advoga que o respeito pelo património cultural e natural deve prevalecer sobre quaisquer outras considerações, por muito justificadas que sejam, de um ponto de vista social, político ou económico. Para tal reconhece-se a necessidade de

---

[65] UNESCO, cit. 60, ponto 15 (tradução livre).

[66] UNESCO, cit. 60, ponto 20, alínea b (tradução livre).

[67] International Seminar on Contemporary Tourism and Humanism, realizado em Bruxelas, nos dias 8-9 de Novembro de1976.

[68] *Charter of Cultural Tourism*, adoptada pelo International Seminar on Contemporary Tourism and Humanism.

estudar a influência do turismo, em especial sobre os monumentos e sítios, de forma a poder implantar uma política que controle e minimize os efeitos negativos que este possa vir a ter. Refere-se ainda a necessidade de definir e implementar normas de utilização que visem a protecção e a manutenção do património num estado de conservação adequado ao seu papel como elemento de atracção turística e de educação cultural.

Outra das vias apontadas como fundamentais para um desenvolvimento saudável do turismo cultural é a educação, nomeadamente, a instrução dos turistas e da população em geral, em especial das crianças, sobre o valor dos monumentos, assim como a formação dos responsáveis pelo desenvolvimento e pela implementação do uso turístico dos sítios históricos.

Apesar de este ser um documento totalmente dedicado à questão do turismo – e o primeiro desta natureza –, é interessante verificar que a preocupação para com os efeitos negativos desta actividade se restringe à degradação física para os monumentos que esta possa acarretar. Apesar de muitos documentos já se referirem aos aspectos sociais das intervenções de conservação e de reabilitação[69], esta dimensão ainda não aparece reflectida neste documento. De facto, não só não se referem as consequências por vezes devastadoras que o turismo de massas pode implicar para um tecido social, como se considera – algo ingenuamente – que esta actividade traz *«benefícios para todas as populações e comunidades envolvidas»*[70]. Só mais tarde será reconhecido que esta actividade pode ter um impacto prejudicial sobre uma comunidade local, e que os lucros obtidos com o património de uma dada área nem sempre revertem para a comunidade que o produziu ou que lá habita.

Em 1979, a CPPLRE[71] e a PACE[72], reconhecem que, apesar da atenção crescente dedicada ao património arquitectónico, este continua ameaçado. De facto, as medidas que estavam a ser tomadas na Europa em relação a este problema continuam a revelar-se insuficientes e os avanços demasiado lentos. Tendo em conta a grande distância que ainda se verificava entre os princípios apresentados na Resolução (76) 28 e a realidade, essas entidades fazem um apelo aos vários níveis de poder para que fosse posta efectivamente em prática esta resolução.

Tanto a Recomendação 880 (1979) da CPPLRE como a Resolução 106 (1979) da PACE reforçam a importância de se adoptarem as medidas que já vinham sendo referidas em documentos anteriores, no que diz respeito à protecção e reabilitação dos edifícios antigos. No entanto, o documento da PACE apresenta ainda uma preocupação para com a qualificação do ambiente urbano das áreas protegidas, sugerindo uma actuação ao nível do espaço público, essencialmente mediante:

- restrições ao tráfego automóvel e estacionamento;

---

[69] Em especial os do Conselho da Europa.

[70] *Charter of Cultural Tourism*, cit. 68, art.º 3 (tradução livre).

[71] *Recommendation 880 (1979) of the Parliamentary Assembly on the conservation of the European architectural heritage.*

[72] *Resolution 106 (1979) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 3rd European Symposium of Historic Towns.*

- criação de áreas pedonais;
- remoção de cabos e instalações aéreas;
- regulamentação dos anúncios publicitários afixados no exterior e nas fachadas das lojas;
- plantação de árvores.

Apesar de este conjunto de medidas alargar o âmbito de actuação das intervenções de reabilitação ao espaço público, este alargamento é ainda muito limitado. De facto, a preocupação subjacente às medidas apresentadas é somente para com a imagem do centro histórico. Não são apresentadas medidas estruturantes que possam promover a reabilitação dos usos e das actividades desse mesmo espaço público e dos edifícios com ele confinantes, nem medidas que, actuando sobre o espaço público, aliviem a pressão sobre dos tecidos antigos.

Não obstante tenha começado a surgir na década de setenta uma sensibilidade para com a importância dos aspectos 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 actuação verdadeiramente integrados, que englobem e coordenem acções em várias dimensões só virão a generalizar-se mais tarde.

2.3 Síntese conclusiva

Nas décadas de 60 e 70, o conceito de reabilitação está indissociavelmente ligado à problemática da cidade histórica. O alargamento do conceito de património a grupos de edifícios, e a edifícios modestos, com funções habitacionais ou ligadas a actividades económicas e serviços de pequena escala, trouxe novos problemas à conservação, tanto de natureza funcional como social. Era necessário um novo tipo de intervenção que permitisse a estes edifícios manter a sua função em condições dignas e adequadas aos requisitos actuais, preservando ao mesmo tempo os elementos de interesse cultural – a este novo tipo de intervenção chamou-se reabilitação. A reabilitação surge assim no âmbito de uma política de conservação integrada do património arquitectónico, como resposta à degradação física dos tecidos antigos. No entanto, como os edifícios a reabilitar estavam em grande parte habitados, ou ocupados por outras pequenas actividades, isto colocou questões de âmbito social, das quais a mais imediata era assegurar a permanência dos ocupantes. 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.

Há aqui duas ideias fundamentais a reter: a reabilitação surge especialmente ligada aos edifícios mais modestos, que fazem o contínuo urbano, e associada às dimensões social e funcional dos tecidos urbanos. O que irá posteriormente distinguir a reabilitação urbana da conservação integrada será exactamente 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 setenta já começava a haver indícios desta tendência: o primeiro e único documento desta época adoptado por instituições europeias, dedicado ao declínio das áreas urbanas[1], sejam antigas ou recentes, já aponta a reabilitação como um instrumento privilegiado de actuação para dar resposta aos problemas em presença, que são de natureza diversa – física, económica e social. Já reconhece a sua capacidade de contribuir simultaneamente para várias políticas – habitação, coesão social, ambiente, planeamento urbano, etc. –, e a pertinência de a utilizar em outras áreas para além daquelas que têm valor patrimonial. No entanto, este documento só indicia uma tendência que se viria a verificar mais tarde. No final da década de setenta 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 bastante restrito – edifícios com valor social, histórico, arqueológico, científico ou artístico, ou com carácter típico ou pitoresco, 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. Aplicava-se ainda à envolvente dos

[1] Recommendation 764 (1975), cit. 50.

monumentos e sítios. Como se pode depreender, nesta altura a reabilitação não abarcava sequer todos os edifícios do tecido urbano antigo.

Apesar dos aspectos 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. Centrada em proteger e manter o tecido social, a reabilitação se preocupava muito pouco com objectivos que visassem o apoio activo 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[2] ou controlar dinâmicas que prejudicassem a conservação e a apresentação do património[3]. Efectivamente, nesta altura, a reabilitação tem dois objectivos absolutamente centrais:

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

Quase que se pode dizer que no final dos anos setenta ainda não existia uma dimensão urbana da reabilitação. No entanto, já existia o seu embrião. Como a reabilitação nasce directamente ligada à protecção do património, os métodos e os instrumentos apontados como adequados e necessários para atingir os seus objectivos começaram por ser os que existiam para a conservação de monumentos isolados. A integração de medidas de salvaguarda e dos condicionalismos e critérios de conservação no planeamento urbano e regional é considerada como o instrumento mais importante, e um requisito imprescindível para garantir a preservação e a reabilitação do património arquitectónico. No entanto, rapidamente se percebeu que era necessário ir mais além, e conceber programas de intervenção direccionados para áreas específicas, que permitissem integrar os aspectos culturais com os sociais e funcionais. Isto implicava um novo modelo de actuação, 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 todas ou parte das acções apresentadas na Figura 7. O governo central – por via do departamento responsável pela protecção do património – era responsável pela política de conservação integrada e pelo inventário do património. Era também responsável pelo lançamento dos programas de intervenção dirigidos a áreas específicas do território. Estes podiam ser programas abertos a candidaturas das autoridades locais, mas, em muitos casos, as áreas de intervenção eram designadas pelo próprio governo

[2] Por exemplo, o êxodo das populações mais desfavorecidas ou o encerramento das pequenas actividades económicas.

[3] Por exemplo, a degradação da imagem dos edifícios (nomeadamente, a sinalética e publicidade nos espaços públicos ou o estacionamento selvagem), operações de renovação urbana, desaparecimento das artes e ofícios, perda da função habitacional e declínio económico, entre outros.

central. A concepção do programa e a sua execução tinham geralmente uma maior participação das autoridades locais, mas a aprovação do programa, o seu acompanhamento e a sua implementação eram ainda muito centralizados. A participação da população era assegurada por via de uma consulta prévia à finalização do programa de intervenção.

O financiamento tinha também uma grande participação do governo central. Este financiava geralmente a equipa técnica, os estudos, a concepção e o acompanhamento do programa de intervenção e as obras no seu próprio património, e co-financiava em moldes e percentagens variadas, as obras no património arquitectónico pertencente a outros proprietários, públicos ou privados. Era ainda responsável pela maioria das medidas complementares à intervenção directa nos edifícios, como a reforma da legislação e da regulamentação ou o apoio aos arrendatários mais desfavorecidos.

Seguidamente faz-se uma sistematização e uma revisão mais detalhada do âmbito, dos princípios, dos objectivos, dos instrumentos, do financiamento e da metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana no final da década de setenta (ver Figura 7 a Figura 12).

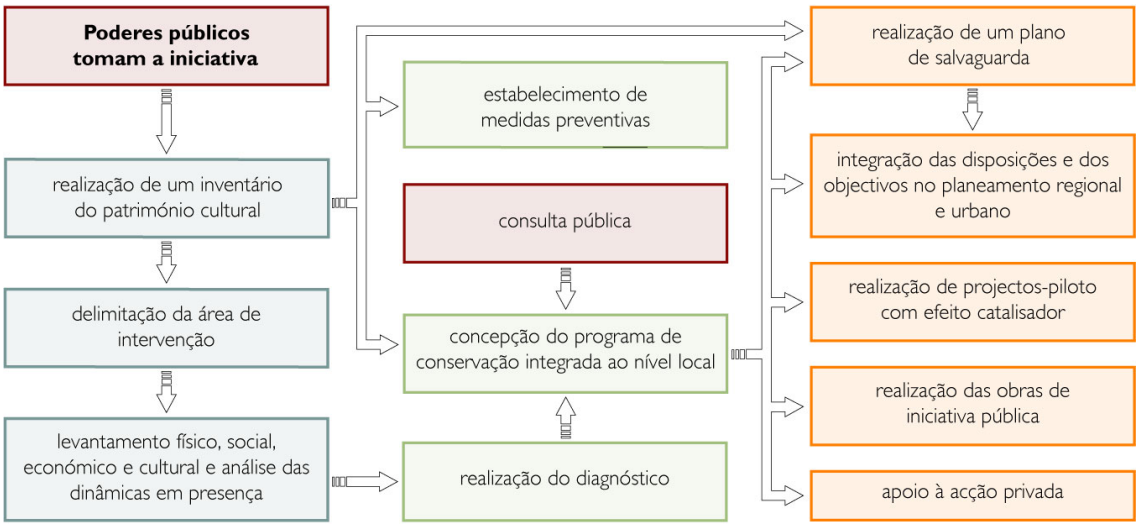


Figura 7 – Metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana no final dos anos setenta

Âmbito	Princípios
o grupos de edifícios considerados como património cultural o envolvente dos monumentos, grupos de edifícios e sítios considerados como património cultural	Património cultural como responsabilidade de todos Princípio da conservação integrada do património arquitectónico Princípio da participação da população Princípio do direito de toda a população a uma habitação condigna e satisfatória Princípio da justiça social e da partilha por todos das mais-valias geradas pelo processo

Figura 8 – Âmbito e princípios das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta

Objectivos

Património cultural

- conservar o património arquitectónico
- conferir usos ao património compatíveis com a sua estrutura e o seu carácter
- respeitar a morfologia específica dos tecidos urbanos antigos

Habitação

- reabilitar as habitações degradadas ou sem condições de habitabilidade assegurando a permanência dos grupos mais desfavorecidos
- promover a diversidade de tipos de alojamento
- assegurar a existência de equipamentos culturais e de apoio à habitação adequados

Coesão social

- manter ou aumentar a diversidade social

Coesão territorial

- evitar a segregação das funções mais fracas e a monofuncionalização de áreas urbanas
- promover a variedade funcional tendo em consideração a compatibilidade entre funções
- equilibrar as funções dos centros e das periferias, distribuindo os pólos de actividade humana

Ambiente

- proteger e qualificar o ambiente urbano nos tecidos antigos, em especial a sua imagem urbana

Desenvolvimento local

- manter e incentivar as actividades existentes, em especial as artes e os ofícios
- promover a fixação de novas actividades económicas compatíveis nas áreas em declínio
- promover a criação de ofertas de emprego locais
- promover o turismo cultural sem pôr em risco o património cultural

Figura 9 – Objectivos das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta

Instrumentos

Instrumentos de programação

- programa de conservação integrada.

Instrumentos de planeamento específicos

- plano de salvaguarda;
- mapa do inventário do património e respectivas áreas de protecção.

Instrumentos legais e regulamentares complementares

- instrumentos legais adequados para garantir a salvaguarda do património arquitectónico;
- medidas preventivas que garantam a salvaguarda do património arquitectónico enquanto este não está legalmente protegido;
- regulamentos de planeamento que integrem as disposições relativas à salvaguarda e à reabilitação do património arquitectónico;
- regulamentos de planeamento que desencorajem a densificação excessiva, as operações de renovação urbana e a especulação imobiliária;
- disposições legais e regulamentares que garantam uma distribuição justa das mais-valias agradas pela acção pública nos processos de reabilitação;
- regulamentos da construção flexíveis e adequados para possibilitar a conservação e a reabilitação dos edifícios antigos;
- disposições legais ou regulamentares que permitam controlar os usos do solo (em especial, limitar a alteração em grande escala dos usos do solo nos centros) e a subida dos preços do solo derivada das intervenções de reabilitação;
- disposições legais ou regulamentares que permitam controlar as rendas das habitações reabilitadas com fundos públicos;
- disposições legais ou regulamentares que permitam melhorar os instrumentos de consulta pública.

Figura 10 – Instrumentos recomendados para as intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta

Distribuição dos papéis

Nível europeu

- define directrizes e recomendações para a acção.

Governo central

(organismo responsável pela protecção do património cultural, em estreita cooperação com os organismos responsáveis pelo planeamento regional e urbano e as autoridades locais)

- tem a iniciativa, lança os programas nacionais de reabilitação e determina quais as áreas urbanas específicas que serão alvo de intervenção (em alguns casos, raros, este papel podia caber às autoridades regionais);
- é geralmente responsável pelo acompanhamento e pela implementação dos programas;
- faz o inventário do património arquitectónico;
- é responsável pelas obras no seu património;
- define directrizes e recomendações para a acção.

Autoridades regionais e, em especial, locais

- colaboram com o governo central na preparação do inventário e do programa de intervenção;
- garantem a aplicação no seu território das medidas preventivas;
- podem ser responsáveis pela implementação do programa;
- são responsáveis pelas obras no seu património .

População

- participa no processo, em especial, ao nível da consulta relativamente às decisões que afectam o seu quadro de vida.

Proprietários privados

- são responsáveis pela reabilitação do seu património arquitectónico.

Fundações ou organizações de defesa do património

- auxiliam ao esforço de conservação mediante a promoção da investigação e da formação na área, a sensibilização da população e o apoio aos proprietários na conservação do seu património arquitectónico.

Equipa técnica qualificada e multidisciplinar

- faz os estudos prévios;
- concebe os programas e gere a sua implementação (com o acompanhamento do governo central, em cooperação com a autoridade local, e mediante a consulta à população);
- é responsável pela concepção e execução dos projectos-piloto;
- é responsável pelos projectos e pela execução das obras nos edifícios públicos;
- dá aconselhamento, apoio administrativo e apoio técnico aos proprietários privados e à população.

Figura 11 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta

Financiamento

O financiamento é essencialmente público, baseado em apoios do governo central para a reabilitação do património por parte das autoridades regionais e locais e dos proprietários privados. Não obstante, era aconselhado que as autoridades regionais e locais reservassem uma parcela do seu orçamento para a conservação, reabilitação e apresentação do seu património arquitectónico.

Recomenda-se que os fundos do governo central combinem apoios dos departamentos ministeriais responsáveis pela protecção do património cultural, pelo planeamento regional e urbano, pela habitação e pelo turismo, e que pelo menos metade dos fundos reservados para a urbanização e a construção nova fossem redireccionados para programas de conservação integrada.

No âmbito de programas nacionais ou regionais de conservação integrada, concebidos com o acordo das autarquias locais em causa, o governo central devia providenciar financiamento para possibilitar a realização em tempo útil de:

- projectos-piloto com o objectivo de funcionar como catalisadores para a acção;

- iniciativas voluntárias empreendidas pelos proprietários ou por associações por estes mandatadas.

Os apoios financeiros aos proprietários podiam ser concedidos a indivíduos, entidades privadas e organismos públicos, privados e mistos, oficialmente reconhecidos e mandatados pelos proprietários.

Os apoios do governo central podiam incluir:

Financiamento de estudos

- financiamento total ou parcial dos custos relativos aos estudos científicos, técnicos e socioeconómicos necessários para a concepção dos programas de intervenção.

Financiamento da equipa técnica

- financiamento das despesas relativas ao funcionamento da equipa técnica multidisciplinar necessária para a concepção e a execução do programa de intervenção;
- financiamento de estudos para a definição de directrizes e de recomendações para apoio à acção.

Financiamento das obras

- subsídios para auxiliar os proprietários a conservar ou reabilitar edifícios considerados como património arquitectónico, segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento);
- créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, para apoiar os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico, que não têm capacidade imediata de arcar com os custos da sua conservação ou reabilitação;
- criação de fundos para aumentar os seus recursos e simplificar os procedimentos de financiamento, que reúnam as dotações orçamentais dos diferentes departamentos ministeriais e donativos de pessoas e entidades privadas, tais como empresas industriais e comerciais;
- incentivos fiscais para os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico (dedução das despesas com a reabilitação nos impostos, redução do imposto sobre a propriedade, etc.).

Incentivo a donativos

- incentivos fiscais a pessoas e entidades privadas que façam donativos destinados à conservação do património arquitectónico.

Apoio ao arrendamento

- subsídios ou compensações especiais pelo aumento das rendas derivado de obras de reabilitação, no âmbito do sistema de apoio à habitação, para os grupos mais desfavorecidos, no sentido de lhes permitir a permanência na área.

Apoio ao sector voluntário

- apoio financeiro a fundações ou organizações dedicadas à conservação do património arquitectónico.

Figura 12 – Financiamento das intervenções de reabilitação urbana no final da década de setenta

3 DÉCADA DE 80: A DIMENSÃO URBANA E A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS SECTORIAIS

3.1 O contexto urbano

3.1.1 Os novos problemas urbanos

O trabalho desenvolvido ao nível das instituições internacionais em prol da reabilitação dos centros das cidades teve um impacto positivo na protecção 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»*[1]. No entanto, a maioria das intervenções em tecidos construídos que ocorreram nas décadas de sessenta e setenta foram empreendidas pelo sector privado, e encaradas como projectos 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[2] ou de desenvolvimento do turismo (ver Figura 13), cujos resultados começaram a fazer-se sentir mais fortemente na década de oitenta.

Um dos fenómenos mais significativos das tendências urbanas das décadas de sessenta e setenta foi o crescimento das actividades terciárias nas áreas urbanas centrais (bancos, seguradoras, imobiliárias, escritórios de advogados, entre outros). Os serviços começaram a crescer aceleradamente em importância na economia da Europa ocidental, como fruto de um conjunto de forças económicas e sociais, das quais se destacam[3]:

- "Estado de Providência" – que melhorou e alargou a cobertura territorial dos serviços, levando a um aumento do seu consumo, em especial nas áreas da saúde, educação e acção social[4];
- surgimento de grandes organizações (empresas multinacionais, grandes corporações empresariais, organizações internacionais, etc.) – que começaram a abrir sucursais em muitas cidades europeias e que necessitavam de uma máquina administrativa e de gestão com dimensões consideráveis[5];
- crescente envelhecimento da população – que levou a um aumento da procura no sector da saúde e a um crescimento dos equipamentos, públicos e privados, de apoio à terceira idade (lares, centros de dia, etc.);
- entrada das mulheres no mercado de trabalho – que implicou, ao nível do sector público, a necessidade de providenciar serviços que antes eram prestados de forma informal pelas próprias mulheres (infantários, actividades de tempos livres,

[1] Council of Europe – *Guidance in urban rehabilitation*, pág. 30.

[2] Processo de migração de população de estrato socioeconómico elevado para bairros em declínio onde edifícios antigos foram adaptados ou substituídos por apartamentos de luxo e condomínios fechados, resultando, em muitos casos, na expulsão dos anteriores residentes, de estrato social mais baixo.

[3] Nathaniel Lichfield [et al.] – *The effect of increased tertiarisation of central urban areas and policies to control it.*

[4] Este facto fez aumentar, por sua vez, o número de empregos na administração pública.

[5] Por exemplo, o número de organizações internacionais cresceu 56% entre 1956 e 1966.

etc.), e, ao nível do sector privado, justificou em parte o florescimento de serviços que substituíam funções domésticas (restaurantes, lavandarias, etc.);

- **melhoria das condições de trabalho** – que conduziu a um aumento do consumo de serviços, em especial na área do lazer, que a redução das horas de trabalho e a melhoria das condições de vida fez prosperar;
- **crescimento das áreas urbanas** – que, em primeiro lugar, criou a necessidade de afectar mais recursos humanos à manutenção e à gestão das estruturas físicas e sociais, que se tornaram mais complexas, e em segundo lugar, como os modos de vida urbanos envolvem maior consumo de serviços, o grande crescimento da população urbana reflectiu-se num aumento significativo da necessidade e da procura de serviços.

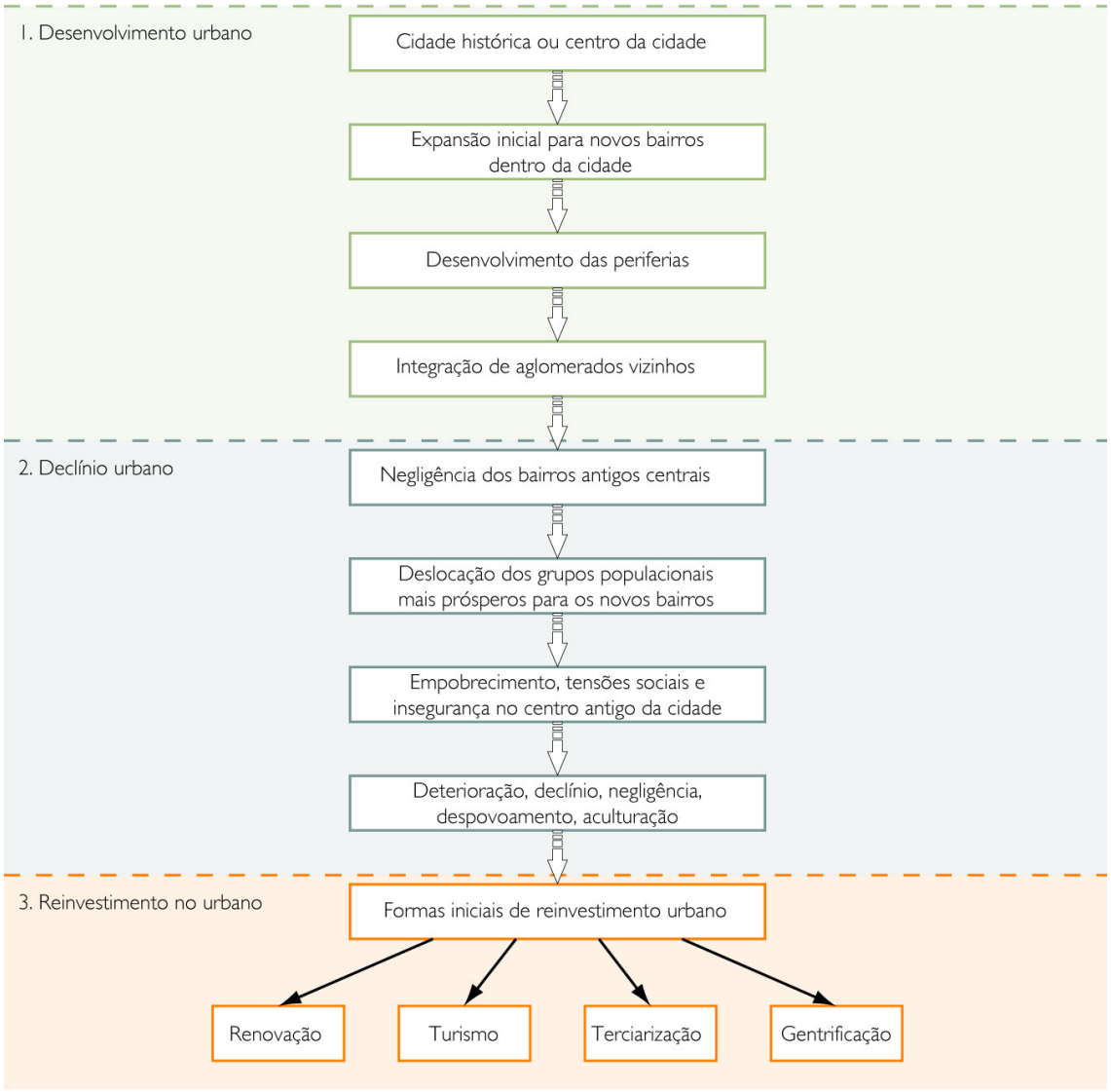


Figura 13 – Do desenvolvimento urbano às primeiras formas de reinvestimento urbano[6]

[6] Conselho da Europa, cit. 1, pág. 31 (tradução livre).

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. Dos múltiplos impactos deste processo, os que maiores consequências tiveram ao nível dos tecidos antigos foram [7]:

- Emprego – o crescimento dos serviços nas áreas centrais associado ao declínio das actividades industriais restringiu as oportunidades de emprego das populações citadinas. O resultado foi o desemprego entre os operários que residiam nos centros urbanos. Por outro lado, o problema destes desempregados não foi resolvido com o surgimento de novas actividades que vinham substituir a indústria nos centros urbanos, porque o seu perfil e as suas habilitações não se adaptavam na maioria dos casos ao sector de serviços. Este aspecto teve uma importância muito significativa ao nível do declínio das áreas urbanas centrais, em especial nas zonas industriais e de habitação operária. No entanto, as novas oportunidades de emprego criadas pela terciarização são em grande parte aproveitadas pela mão-de-obra feminina, que começa a ter uma representação crescente no mercado de trabalho, e que foi bastante impulsionada pelo sector de serviços.
- Congestionamento – regra geral, os serviços são intensos geradores de comunicações e viagens de todos os tipos, pelo que a terciarização das áreas urbanas centrais gerou a uma actividade mais intensa do que a maioria dos usos que substituiu. Apesar de um aumento da actividade, em certos casos e até um certo nível, ser benéfica pois aumenta a vitalidade, para além de um certo ponto esta torna-se em congestionamento. Grande parte das áreas urbanas centrais, herdadas dos séculos anteriores, apresentava uma estrutura pouco adaptada aos meios de transporte modernos e à quantidade de tráfego exigida por estas novas actividades, o que levou a uma sobrecarga da capacidade do sistema urbano e a uma degradação da qualidade ambiental que se estendia às áreas envolventes. A poluição começou também a ser um problema crescente nas áreas urbanas centrais. Estes aspectos não só diminuíam a qualidade de vida urbana para os utilizadores das áreas urbanas centrais, como as tornou ainda menos apetecíveis para a habitação.
- Desertificação nocturna – diferentes tipos de serviços têm diferentes padrões de tráfego e de comunicações. Um dos problemas que apresentaram muitas das novas áreas de escritórios foi a sua desertificação depois do horário de trabalho. Nos casos em que as novas zonas eram monofuncionais, estas provaram ser muito ineficientes na forma como usavam a infra-estrutura urbana, produzindo picos de actividade, o que resultou em aumentos do congestionamento do tráfego, em especial, segundo padrões pendulares casa-trabalho. Com a desertificação nocturna também cresceram os sentimentos de insegurança. Nas áreas em que foram implantados serviços de vários tipos (escritórios, actividades de restauração e lazer, etc.) estes problemas eram atenuados pela existência de

[7] Para uma análise desenvolvida deste tema ver: Nathaniel Lichfield [et al.], cit. 3.

uma complementaridade de horários, que tornava mais eficiente o uso do espaço, das vias e do parqueamento. No entanto, em qualquer dos casos, quando as funções da área se restringiam somente a actividades do sector dos serviços, os problemas verificaram-se sempre, com maior ou menor intensidade.

- **Impactos físicos** – a terciarização das áreas centrais foi levada a cabo durante as décadas de sessenta e setenta na sua quase totalidade por operações de renovação urbana. As operações de renovação urbana, tanto nos casos em que houve terciarização com naqueles se manteve a função residencial, cobriram muitas vezes áreas extensas. Estes novos edifícios diferiam profundamente dos tecidos que substituíam e das áreas envolventes, em especial em termos de escala, materiais e linguagem (ver Figura 14). Representaram uma profunda ruptura no tecido urbano, destruindo em muitos casos significativos valores patrimoniais e substituindo-os frequentemente por edifícios com fraca qualidade arquitectónica. Os próprios processos de renovação tinham importantes consequências: como estes eram muito longos e pesados (envolvendo desde a aquisição da propriedade, ao projecto, à demolição e, finalmente, à construção), degradavam o ambiente urbano da envolvente (barulho, sujidade, tráfego acrescido de veículos pesados, etc.) afectando a qualidade de vida das comunidades habitacionais vizinhas, e acelerando muitas vezes os processos de abandono e declínio.







O conjunto de edifícios conhecido por "Orgues de Flandre" foi construído nos anos setenta, e é um projecto do Arq. Martin van Trek. Para a construção dos 1.950 apartamentos foi demolido um grande bairro antigo de Paris, sob o pretexto de saneamento das áreas insalubres da cidade (em duas das imagens vê-se ao fundo alguns edifícios que ainda restam deste bairro).
A política de saneamento estendeu-se a várias outras áreas de Paris, sendo talvez a mais emblemática Montparnasse. No entanto, a resistência da população a estas operações fez com que bairros como Belleville ou Saint-Antoine, aos quais estava destinado o mesmo fim, sobrevivessem e sejam actualmente bairros históricos plenos de vida.

Figura 14 – "Les Orgues de Flandres", uma operação de renovação urbana em Paris

- Perda da função habitacional – os serviços suplantaram uma variedade de usos nos centros das cidades, mas tiveram um impacto especial ao nível da habitação, que não podia competir com os altos preços do solo que estes podiam pagar. Os serviços ocuparam áreas centrais não só mediante processos de renovação mas também pela ocupação de grandes edifícios habitacionais "apalaçados", especialmente desejáveis e adaptáveis para os objectivos em vista (sedes de empresas, hotéis, etc.). A terciarização gradual das áreas residenciais mais elegantes em muitas cidades lentamente alterou o equilíbrio das suas funções. A perda de habitação e de população nas áreas centrais, quando atingiu níveis críticos, levou a que as lojas e os serviços de apoio à habitação deixassem também de ser viáveis, acelerando o êxodo populacional. Como resultado, os serviços normais nas áreas centrais tornam-se ou mais caros ou de menor qualidade que nas outras áreas.

Em relação a este último aspecto, convém salientar que o declínio da habitação e o êxodo da população dos centros urbanos não podem somente ser explicados pelo crescimento dos serviços. As políticas públicas que foram adoptadas ao nível da promoção de habitação social nas periferias, de erradicação de barracas e de renovação urbana foram também responsáveis pela alteração da distribuição da habitação. Para além destes factores, o movimento da população é ainda resultado de escolhas feitas entre as alternativas existentes que diferem em qualidade e em custo. De facto, a distribuição espacial da população pelas áreas urbanas nas décadas de sessenta e setenta fazia-se, segundo estudos da ecologia urbana, em função de três factores principais[8]:

- vantagem socioeconómica – englobava aspectos como o rendimento, a educação e o tipo de ocupação;
- familismo – tipo de agregado familiar (por exemplo, os agregados familiares com crianças e em que a esposa era doméstica tendiam a optar por comprar uma vivenda nos subúrbios);
- etnicidade – em geral era um indicador da nacionalidade (natural/imigrante), mas podia também referir-se a outro tipo de características específicas de um grupo como a religião ou a cultura.

Enquanto as classes sociais médias e baixas continuavam por processos diversos a deixar, voluntária ou involuntariamente, a cidade antiga, a partir dos anos 60 assiste-se ao surgimento de uma nova dinâmica, na qual indivíduos e agregados familiares (especialmente famílias sem filhos) das classes alta e média-alta procuravam de novo o

[8] Na década de setenta começaram a surgir os modelos computacionais de análise de dados urbanos e multiplicaram-se os estudos sobre as dinâmicas urbanas de distribuição socio-espacial. Concluiu-se que estes três factores eram as forças determinantes na distribuição espacial da população em todas as situações, apesar de não terem a mesma força relativa em todos os casos e de a combinação entre eles poder variar bastante de cidade para cidade. Ver, por exemplo: B. Berry e J. Kasarda – *Contemporary urban ecology*.

centro para residir[9]. As razões que estiveram por trás deste novo movimento centrípeto foram de vária ordem, das quais se destacam[10]:

- maior número de agregados familiares de dimensões reduzidas, que necessitam de habitações com menores áreas;
- aumento do tempo e do custo das deslocações casa-trabalho, devido ao crescimento das distâncias e dos congestionamentos;
- crescimento dos agregados familiares em que mais do que uma pessoa trabalha, resultando num maior peso orçamental das deslocações casa-trabalho;
- alterações de gosto, com uma maior valorização da integração da habitação na cidade, das áreas dos usos mistos, da rede de espaços públicos, dos cenários históricos, entre outros.

Assim, as áreas centrais atraem nesta altura essencialmente dois tipos de população:

- as populações mais desfavorecidas – porque encontram habitações a um custo acessível (quer por apresentarem condições muito 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 (designadamente no sector "informal")[11];
- 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 atractivas.

Surge assim uma disputa entre os mais favorecidos e os mais desfavorecidos pelas áreas centrais, embora por motivos diferentes. Nesta disputa as forças entre os dois tipos de população são desiguais. Regra geral, a população mais desfavorecida conseguia permanecer nas áreas degradadas, não intervencionadas, por estas apresentarem características pouco atractivas para os outros grupos. No entanto, nas áreas que sofreram intervenções, a população mais desfavorecida perdeu geralmente a disputa, sendo afastada para outras áreas por processos de gentrificação. Para esta situação contribuíram dois tipos de intervenções:

- renovação urbana – para dar resposta às necessidades das populações mais favorecidas, que procuravam o centro urbano, mas exigiam boas condições de habitabilidade, muitas áreas antigas sofrem operações de "limpeza" e de renovação urbanas (quer pela substituição dos edifícios existentes por construções novas, quer pela completa modificação dos seus interiores, quer pela reconversão de fábricas e armazéns abandonados) expulsando logo no início do processo os mais desfavorecidos para outras áreas;

[9] UN-HABITAT – *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003,* pág.17.

[10] Sobre este aspecto ver: UN-HABITAT, cit. 9, capítulo 2: *Urbanization trends and forces shaping slums*, pág.17-33.

[11] Como por exemplo, engraxador, cauteleiro, ardina, "biscateiro", entre outros.

- **reabilitação urbana** – tendo por objectivo salvaguardar o património e/ou melhorar as condições da área (ao nível de infra-estruturas, estado de conservação, condições de habitabilidade, etc.) realizaram-se intervenções de reabilitação urbana que, por força da própria intervenção, tornaram as áreas mais apetecíveis para as classes mais altas, elevando de tal maneira os preços que as populações mais desfavorecidas deixavam de os poder comportar.

3.1.2 O caso de Le Marais, Paris

Em França, mesmo ao abrigo da Loi Malraux, que permitiu salvar o património de numerosos centros urbanos antigos, a gentrificação foi uma realidade nos processos iniciais. Estes consistiram em operações urbanísticas, ligadas a uma declaração de utilidade pública, que implicava a modificação da estrutura da propriedade. O modo de acção que predominava inicialmente era, tal como na renovação urbana, o da expropriação. Após as obras, os edifícios restaurados eram revendidos por intermédio de sociedades de economia mista concessionárias[12]. Mesmo a lei sobre a "Résorption de l'Habitat Insalubre", de 1970, e que reforma a lei precedente sobre os "bidonvilles", revela o mesmo espírito: embora venha substituir os procedimentos de renovação urbana, apresenta, na sua essência, os mesmos aspectos higienistas e as mesmas consequências sociais.

Um dos casos que gerou mais controvérsia foi o de Le Marais, em Paris. No início dos anos sessenta residiam cerca de 74.000 pessoas no Le Marais, que apresentava uma alta densidade de construção e populacional: 585 pessoas/hectare, enquanto a média de Paris que se fixava nas 300 pessoas/hectare[13]. Para além da sobreocupação, havia uma grande falta de infra-estruturas básicas nas habitações, que se encontravam também em muito mau estado de conservação. No entanto, esta era uma área cujas características históricas e artísticas não passavam despercebidas. Em 1965, Le Marais foi designado o primeiro "secteur sauvegardé", cujo perímetro delimitava uma área de 120 hectares. O plano para a área foi aprovado em 1969, concentrando-se na reabilitação e no restauro físicos do ambiente histórico do bairro, com o objectivo de este, depois das obras, se assemelhar *«a algo como a sua aparência em 1739 – os pátios, praças e jardins do famoso Plan Turgot – mas com estacionamento e garagens por baixo»*[14]. Este plano implicava a demolição de uma série edifícios "parasitas", o que incluía perto de 1.000 habitações e de espaços de trabalho utilizados por cerca de 10.000 pessoas[15]. O factor social associado ao plano fez com que este fosse profundamente impopular à data do seu lançamento, o que levou a alterações posteriores que tinham mais em consideração o tecido social e funcional da área[16].

Apesar de ter implicado um avultado financiamento, a reabilitação do Le Marais foi fisicamente considerada um sucesso. No entanto, as alterações realizadas ao plano não foram suficientes para acautelar o tecido social e as actividades tradicionais do bairro, que

---

[12] Catherine Foret e Françoise Porchet – *La réhabilitation urbaine,* pág. 14.

[13] Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath – *Revitalizing historic urban quarters*, pág. 104.

[14] A. Dobby – *Conservation and planning*, pág. 75 (tradução livre).

[15] Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath, cit. 13, pág. 106.

[16] Por exemplo, algumas demolições passaram a poder ser proteladas para permitir a continuação de certas actividades que se considerassem importantes para o carácter da área.

sucumbiram sob a enorme subida dos preços e a gentrificação em massa: *«A sequência restauro, subida das rendas e mudança social ficou bem estabelecida, com 20.000 residentes a saírem e um número bastante menor a entrar desde que o projecto começou. Quer os altos preços do solo sejam o resultado ou a causa da substituição das casas de operários e das oficinas por apartamentos de renda elevada não é claro, mas a mudança na função da área é.»*[17]

No rescaldo de Maio de 68, este caso teve um forte impacto na opinião pública, e tornou-se um símbolo de violenta mudança social. As demolições e as expulsões são objecto de críticas cada vez mais vivas. Nos anos setenta, um dos slogans para as eleições em Paris ainda era "conservação igual a deportação"[18].

3.1.3 Os movimentos sociais

A opinião pública europeia começa gradualmente a contestar as opções do Estado ao nível das políticas de habitação, e o retorno à cidade torna-se uma bandeira. Os movimentos de contestação às operações de renovação urbana e de realojamento multiplicam-se[19], assim como as associações civis de defesa do património[20]. Em França cria-se o movimento PACT (Propagande et Action Contre les Taudis), que dá origem a associações de defesa dos bairros antigos em diferentes cidades francesas[21]. Estas associações visavam informar e mobilizar os habitantes, sensibilizar os eleitos locais e denunciar os problemas causados pelas operações de renovação urbana a vários níveis:

- económico – subestimou-se o custo considerável das operações, as dificuldades ligadas ao controlo fundiário, bem como os problemas induzidos pelo realojamento massivo das populações nas periferias (alargamento da rede de transportes públicos, criação de infra-estruturas, serviços, etc.);
- social – problemas derivados do realojamento, como a ruptura dos laços sociais, dificuldade de acessibilidade, falta de equipamentos, segregação urbana, entre outros ;
- físico – as novas construções eram erguidas em total ruptura com o contexto em que se inseriam, provocando fracturas irreparáveis no tecido urbano e a perda de bens patrimoniais irrecuperáveis.

A contestação atingiu mesmo o nível das acções sindicais, chegando a realizar-se em Itália, em 1974, uma greve geral sobre os problemas da habitação, em cuja plataforma reivindicativa se situava, em primeiro plano, a questão da reabilitação urbana. Estas tensões derivadas da segregação socio-espacial da cidade levam a que as autoridades públicas começassem a equacionar uma mudança de atitude.

---

[17] D. Burtenshaw, M. Bateman e G. Ashworth – *The European city: A western perspective*, pág. 156 (tradução livre).

[18] Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath, cit. 13, pág. 106.

[19] No Reino Unido este movimento ficou bem marcado ao nível da produção literária com o lançamento de títulos como: A. Fergusson – *The sack of Bath: A record and indictment*; C. Amery e D. Cruickshank – *The rape of Britain;* ou T. Aldous – *Good bye Britain?*

[20] Muitas destas contavam com personalidades de relevo, como a associação de defesa da La Petite Roquette, que contava com a participação de Barthes, Foucault, Lefevre, Tafuri, entre outros.

[21] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 12, pág. 15.

«Se a França dispõe hoje de um rico património urbano, deve-o em grande parte ao movimento associativo. A noção que é necessário "fazer a cidade sobre a cidade", ou seja, melhorar o habitat existente em vez de reconstruir sobre as ruínas do passado, nem sempre, com efeito, foi consensual no país. Foi nos anos 70 que uma corrente de opinião se começou a formar em prol da reabilitação, como reacção à demolição dos bairros insalubres dos centros das cidades. Sem ser o iniciador na matéria, o Estado contudo, desempenhou em seguida um papel determinante neste movimento, mobilizando os meios regulamentares e financeiros ao serviço do que se tornou uma verdadeira política pública.»[22]

3.1.4 A mudança de atitude

É assim apenas na década de setenta que se dá uma mudança efectiva de orientação em prol do habitat antigo. A maioria das soluções para o problema das áreas habitacionais degradadas que tinham sido adoptadas até então baseavam-se na crença errónea de que a simples melhoria do alojamento e o provimento de serviços de apoio, ou mesmo a erradicação física destas áreas, iriam por si só resolver o problema.

No entanto, o tempo veio demonstrar que as soluções baseadas nesta premissa não davam resposta às causas que estavam subjacentes ao surgimento destas áreas degradadas – sendo as mais significativas a pobreza e a exclusão social –, falhando assim o seu objectivo[23]. De facto, em muitos países a promoção pública de empreendimentos de habitação em massa nas periferias tinha-se prolongado por objectivos alheios à política de habitação:

«Um forte interesse comercial privado no desenvolvimento e na construção destes empreendimentos através de "parcerias público-privado" manteve este processo vivo por mais tempo do que a sua utilidade para os residentes o teria ditado. Só o colapso de vários blocos de edifícios miseravelmente construídos (...) parou a marcha dos monstros camarários no Reino Unido.»[24]

Por outro lado, as novas áreas habitacionais rapidamente se viram também elas em acelerados processos de degradação, com uma manutenção dos edifícios insuficiente, sem ninguém que se responsabilizasse pelos espaços exteriores e sem equipamentos de apoio. A condição física destas áreas era ainda reforçada por um agravamento da situação socioeconómica da população residente. Com efeito, longe dos equipamentos urbanos, fracamente servidas por transportes públicos, com ausência de actividades comerciais e económicas, estas áreas acabaram por contribuir frequentemente para um aumento do desemprego e da pobreza, ao restringir ainda mais a mobilidade e as oportunidades de emprego dos habitantes.

Durante a décadas de sessenta e setenta, em muitos países europeus acreditava-se que a pobreza tinha sido reduzida a um *«estado residual que iria desaparecer com o progresso e o crescimento»* [25]. Tendo esta ideia por base, as estratégias da maioria dos governos europeus

---

[22] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 12, pág. 13 (tradução livre).

[23] UN-HABITAT, cit. 9, pág. vi.

[24] UN-HABITAT, cit. 9, pág. 123 (tradução livre).

[25] Com(92) 542, *Communication from the Commission: Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion,* pág. 7 (tradução livre).

face ao crescente problema das áreas habitacionais degradadas (históricas ou não) tinham-se resumido, na sua generalidade, a uma ou a uma combinação das seguintes abordagens[26]:

- **Negligência** – esta foi a abordagem predominante até ao início da década de setenta, e tinha por base a ideia de que este era um fenómeno temporário, e que o desenvolvimento económico por si só se encarregaria de o solucionar[27].
- **Erradicação** – este tipo de abordagem tornou-se comum nas décadas de setenta e oitenta, em especial em governos centralizados e com deficit democrático. Quando se tornou evidente que o desenvolvimento económico não era suficiente para eliminar as áreas habitacionais degradadas, optou-se muitas vezes por exercer vários tipos de pressão e hostilização, de forma a expulsar os habitantes, sem qualquer tipo de negociação, e a "limpar" a área. Os pretextos utilizados para estas operações incluíam geralmente a implementação de projectos de renovação urbana, a construção de infra-estruturas, ou questões de higiene, salubridade e segurança. Este tipo de abordagem foi utilizado maioritariamente nos centros das cidades, resultando geralmente numa mera transferência do problema para as periferias.
- **Realojamento** – esta estratégia tem sido associada com praticamente todos os outros tipos de abordagens às áreas habitacionais degradadas, e pode ser empreendida de formas muito diversas. Na melhor das situações, o realojamento realiza-se com o acordo e a participação das populações envolvidas, mas no pior dos casos pode ser pouco diferente da expulsão forçada, sem ter em conta as consequências sociais e económicas para as populações da sua relocalização, normalmente para locais pouco centrais, sem acesso a equipamentos, serviços, transportes ou emprego na vizinhança. Muitos dos realojamentos das décadas de sessenta e setenta foram realizados desta última forma.

No entanto, o final da década de setenta e a década de oitenta marcam o fim de um ciclo, caracterizado pelo crescimento estável, pela diminuição das assimetrias e pelo Estado de Providência:

> *«A desigualdade diminuiu gradualmente no longo período de crescimento entre 1945 a 1972. Os salários e a produtividade cresceram de forma estável, e a norma era o emprego total. (...) Sob a ameaça comunista do exterior, e sob a pressão de movimentos crescentes democráticos e comunistas em casa, os regimes capitalistas, já debilitados pela Grande Depressão, acederam a reformas sociais dramáticas e de longo alcance. A natureza do capitalismo selvagem do século XIX alterou-se com a introdução de subsídios de desemprego, pensões, férias pagas, a semana de 40-horas, educação e saúde garantidas e gratuitas para todos, e protecção sindical para os trabalhadores.»*[28]

[26] UN-HABITAT, cit. 9, pág. 129.

[27] Este tipo de posição de negação da realidade das áreas habitacionais degradadas é visível em muitos documentos de planeamento, onde estas surgem como uma mancha branca indicando solo sem ocupação.

[28] UN-HABITAT, cit. 9, pág. 36 (tradução livre).

Com a crise do petróleo da década de setenta esta situação alterou-se. Decresceu a confiança no modelo em uso, segundo o qual a despesa do Estado era a ferramenta essencial para o desenvolvimento da economia, nomeadamente ao nível do crescimento do emprego, do travar da inflação e do incentivo à procura e ao investimento[29] – o Estado de Providência entrou em crise.

A crise financeira trouxe restrições orçamentais e uma crescente preocupação com a optimização dos recursos, o que levou a uma atenção crescente à relação custo-benefício[30]. O Estado iniciou um processo de retirada da promoção e do financiamento directo da construção de habitação, e surgiu a necessidade de uma maior focalização nos beneficiários da provisão de habitação e de um claro re-centramento nos objectivos [31].

Por outro lado, no final da década de setenta, a perspectiva segundo a qual a pobreza seria ultrapassada pelo crescimento económico alterou-se face ao *«aparecimento de novas formas de pobreza e marginalização; primeiro as que resultaram da crise económica, particularmente o aumento do desemprego e da insegurança relativamente às questões laborais; depois de outras que persistiam ou se desenvolviam como resultado das profundas transformações económicas, tecnológicas e sociais que caracterizam a evolução da sociedade industrial.»*[32]

O problema destes "novos pobres", que se viam excluídos da participação na nova sociedade global emergente, o falhanço das abordagens anteriores às áreas habitacionais degradadas, as restrições orçamentais e a progressiva retirada do Estado da promoção directa de habitação, levou a um aprofundar da reflexão sobre a necessidade de novas abordagens às áreas degradadas. Gradualmente a Europa consciencializou-se que a pobreza não era um fenómeno residual e temporário, mas um conjunto de situações complexas e multidimensionais, cujos mecanismos subjacentes são de carácter estrutural.

A partir do final dos anos setenta, parte das políticas nacionais direccionadas para o problema das áreas habitacionais degradadas reorientaram-se, passando de "políticas negativas" – como a negligência, o realojamento forçado ou a expulsão da população e posterior "limpeza" das áreas – para políticas mais positivas, ou seja, políticas que se baseiam em direitos[33], mais centradas nos sujeitos e mais adaptadas às realidades locais, como a beneficiação *in situ* e a auto-ajuda:

- Beneficiação *in situ* e auto-ajuda[34] – este tipo de abordagem começou a surgir no final da década de setenta, e derivou em grande parte de experiências realizadas na América Latina[35]. Baseavam-se no princípio que as áreas habitacionais

[29] Modelo Keynesiano.

[30] United Nations Centre for Human Settlements – *A new agenda for human settlements*, pág. 55.

[31] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, pág. 54.

[32] Com(92) 542 final, *Communication from the Commission: Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion*, pág. 7 (tradução livre).

[33] UN-HABITAT, cit. 9, pág. xxvi.

[34] UN-HABITAT, cit. 9, pág.129.

[35] Foi realizada, nas décadas de sessenta e setenta, uma série de projectos-piloto na América Latina em áreas de habitação degradada como as *favelas* no Brasil ou as *barriadas* no Peru. Estes projectos vieram pôr em evidência a capacidade de auto-ajuda e de produção existentes nas próprias populações e a importância da proximidade do processo de decisão das populações afectadas. De facto, estas

degradadas, ao invés de serem fenómenos temporários que seriam naturalmente eliminados pelo desenvolvimento económico, eram na realidade fenómenos estruturais duráveis e que apresentavam uma diversidade de situações locais, que deviam ser respondidas de forma adequada ao contexto. Este tipo de abordagem tinha por objectivo manter as populações nas áreas ocupadas, apoiando a melhoria dessas áreas mediante a criação de infra-estruturas, apoios à melhoria das habitações por parte dos moradores e garantia de um regime de ocupação seguro (acesso à propriedade ou arrendamento legalizado). Em muitos casos europeus este tipo de abordagem viria a ser adoptada nas intervenções de reabilitação urbana.

Este novo tipo de abordagem reconhece o fracasso das soluções repressivas e dos realojamentos em massa, e reflecte os movimentos sociais de apelo ao direito à habitação e à cidade e de protesto contra a expulsão forçada. Por outro lado, é também fruto dos processos de descentralização e democratização em curso, e uma tentativa de reconciliar as políticas nacionais e regionais com o planeamento local e as iniciativas locais. Paralelamente à retirada do Estado, este tipo de abordagem reflecte ainda a emergência de um maior entendimento do papel das comunidades e da importância da iniciativa colectiva. Começa a dar-se cada vez maior importância ao processo, que começa a ser encarado como parte fundamental da solução.

Esta evolução das abordagens reflecte uma mudança de paradigma muito importante, e que veio a ter consequências fundamentais ao nível das intervenções nos tecidos urbanos existentes. Enquanto até aqui as preocupações se centravam no objecto agora passam para o sujeito: o problema já não se equaciona em termos de fornecer mais ou melhor habitação, mas sim em melhorar as condições de vida da população. Ao nível da intervenção nos tecidos urbanos antigos, o cerne do problema já não é como impedir a sua degradação ou destruição, mas antes, fazê-lo como forma de melhorar as condições de vida das populações que os habitam e o ambiente urbano em geral, contribuindo no processo para a integração dessas mesmas populações e dessas mesmas áreas urbanas num outro processo: o processo de desenvolvimento colectivo da sociedade.

3.1.5 A experiência francesa

França, em grande parte devido à forte contestação e mobilização social que existia, foi pioneira nesta mudança de atitude. A criação da Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)[36], em 1971, reflecte uma vontade dos poderes públicos se comprometerem com o auxílio aos proprietários privados para a reabilitação do seu património. A ANAH, em funcionamento até aos nossos dias, é uma instituição administrativa pública que dispõe do produto de uma taxa sobre o arrendamento, e que

---

experiências mostraram que quanto mais próximos da população estiverem os processos de decisão, e quanto mais esta participar nesses processos, mais qualificada e mais sustentável é a solução. Estas experiências tiveram uma influência considerável em Portugal, em especial na concepção do programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local).

[36] Consciente dos problemas de um bloqueio prolongado das rendas, que desencorajaram o investimento privado, o Estado decide, em 1945, instituir uma taxa sobre os arrendamentos, destinada a alimentar uma "Caisse nationale pour l'amélioration e l'entretien de l'habitat rural e urbain", que foi transformada em "Fonds national d'amélioration de l'habitat". Este fundo tornou-se, em 1971, a Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH).

tem por missão dar apoio financeiro, sob forma de subsídios aos proprietários e aos inquilinos de imóveis arrendados, que empreendam obras de melhoramento, modernização e conservação dos edifícios. Estes subsídios variam *«segundo a natureza dos trabalhos previstos e os objectivos estratégicos estabelecidos pelo Estado francês (por exemplo reduzir os gastos de energia.»*[37].

Em 1975 é publicado o relatório Nora, que critica as abordagens anteriores dos poderes públicos. É proposto que se integre decisivamente a melhoria dos alojamentos antigos na política de habitação e que se incentive prioritariamente as acções de reabilitação, com um triplo objectivo: preservar o património, salvaguardar os centros das cidades e apoiar os mais desfavorecidos.[38]

> *«Em relação ao período precedente, a viragem empreendida é muito importante. A renovação urbana é parada, o Estado cede o lugar às cidades na gestão das operações, e a consideração das expectativas dos habitantes torna-se um desafio essencial da intervenção pública. Não se trata mais de impor e expropriar, mas de favorecer as acções de melhoria de iniciativa dos proprietários privados, que se tornam os motores da nova política.»* [39]

É criado todo um conjunto de novos instrumentos financeiros para apoiar a esta política. Em 1975 surge o "Fonds d'Aménagement Urbain", que por meio de várias linhas orçamentais específicas, veio permitir agir simultaneamente em várias frentes, passando-se progressivamente da reabilitação de edifícios à reabilitação urbana. Este fundo consiste numa estrutura interministerial que agrupa num só lugar de decisão os orçamentos dos diferentes sectores que intervêm nas áreas urbanas. A atribuição dos fundos está ligada à realização de "planos de referência", em constante actualização, e que permitem ao Estado e às autarquias locais fazerem as suas escolhas numa perspectiva global[40]. As autarquias locais são apoiadas e incentivadas a realizar acções externas aos edifícios (melhoria dos espaços públicos, construção de equipamentos, etc.), bem como a assumir acções de acompanhamento e vitalização das intervenções. Em 1977 dá-se a reforma do financiamento à habitação, que instituiu a "Aide Personnalisée au Logement" e o "convencionamento"[41], combinando dois tipos de estímulos financeiros - os "aides à la pierre" (empréstimos e subsídios para os proprietários e inquilinos[42] que constroem ou reabilitam) e os "aides à la personne" (ajudas concedidas aos arrendatários de fracos recursos)[43].

---

[37] J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho (coord.) – *Guia técnico de reabilitação habitacional*, vol. 1, pág. 29.

[38] Catherine Foret e Françoise Porchet , cit. 12, pág. 20.

[39] Catherine Foret e Françoise Porchet , cit. 12, pág. 15 (tradução livre).

[40] M. Jean-Claude Ebel – *Les projets urbains en centres anciens.*

[41] Os proprietários podem beneficiar de uma subvenção da ANAH, em troca da manutenção da função de arrendamento habitacional do seu bem durante dez anos. Esta subvenção aumenta se o proprietário assinar um acordo com o Estado, garantindo o respeito por valor de renda máximo: é o sistema dito "convencionado", que permite desenvolver nas cidades uma oferta de arrendamento a preços moderados.

[42] Se os inquilinos forem de condição modesta, a atribuição do subsídio a fundo perdido pode chegar aos 50% do montante dos trabalhos realizados.

[43] Sempre em vigor até a actualidade, este sistema foi posteriormente complementado por um mecanismo financeiro destinado a favorecer o acesso social à propriedade no habitat antigo (empréstimo a taxa zero).

No mesmo ano são lançadas as "Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat" (OPAH), que dão corpo a esta nova política em prol da reabilitação, *«que se quer mais atenta à dimensão humana, e mais incitadora que autoritária»*[44]. Com base na panóplia de instrumentos financeiros criados pelo governo, e nos meios humanos com que foram dotadas, as OPAH tinham por objectivo promover uma abordagem global à escala do bairro: insiste-se na importância dos estudos prévios, da qualidade do projecto e do acompanhamento e mobilização das operações[45]. As OPAH *«podem abranger vastas áreas urbanas com vista à beneficiação e à melhoria global das condições do habitat, nomeadamente mediante intervenções de reabilitação das habitações e criação/recuperação de espaços verdes, sistema de redes, espaços públicos, estruturas viárias e equipamentos locais»*[46].

As OPAH consistem geralmente em acordos tripartido entre o município, o Estado e a ANAH, que financia as intervenções integradas nas OPAH com verbas acrescidas. Partindo geralmente da iniciativa municipal, as OPAH tiveram também o apoio da Fédération Nationale des Centres PACT[47], – que desempenhou um papel determinante nesta evolução, e deu origem em 1967 aos ARIM[48] –, cujas equipas são encarregues de gerir muitas destas operações. Os PACT-ARIM vão assegurar uma tripla função de aconselhamento dos eleitos locais, de apoio dos actores privados da reabilitação (apoio técnico e administrativo aos proprietários, comerciantes, actores económicos, etc.) e, por último, de acompanhamento social dos habitantes. A criação das OPAH e o seu posterior desenvolvimento permitiram obter resultados qualitativos e quantitativos não negligenciáveis:

> *«As autarquias locais em França, apoiaram-se de maneira determinante sobre este sistema de ajudas à habitação e sobre a iniciativa OPAH para incentivar a reabilitação do património privado. Em vinte anos (1977-1997), mais de 3000 OPAH foram criadas no país, perto de 700 das quais ainda funcionam actualmente[49]. Tantas operações que, pela sua importância (mais de 600.000 habitações em causa), alteraram o rosto dos centros das cidades francesas.»*[50]

A abordagem aos bairros antigos rapidamente se estendeu ao parque imobiliário do pós-guerra, em especial aos grandes conjuntos de habitat social edificados nos anos 1960/70, que concentram uma boa parte da oferta de arrendamento público, sob forma de HLM. Os HML estão no centro da política pública de habitação francesa: gerem 50% das habitações arrendadas do país e alojam quase 13 milhões de pessoas[51]. A reforma do financiamento à habitação de 1977 veio permitir não só a melhoria do habitat antigo, mas também uma vasta política de modernização do património HLM.

---

[44] Catherine Foret e Françoise Porchet , cit. 12, pág. 15 (tradução livre).

[45] Catherine Foret e Françoise Porchet , cit. 12, pág. 15.

[46] J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho, cit. 37, pág. 29.

[47] Propagande et Action Contre les Taudis.

[48] Associations de Restauration Immobilière, criadas nas diferentes cidades onde ocorreram operações experimentais, com o objectivo de favorecer uma ampla discussão entre todos os afectados pela intervenção de reabilitação.

[49] Sobre o balanço das OPAH, ver, por exemplo: ANAH – Les OPAH fêtent leurs 20 ans. In *Les Cahiers de l'ANAH*.

[50] Catherine Foret e Françoise Porchet , cit. 12, pág. 16-17.

[51] Reunidos no UNFOHLM (Union Nationale des Fédérations de Organismes HLM), estes organismos englobam duas grandes famílias: os empreendimentos públicos, criados por iniciativa das autarquias locais, e as sociedades HLM, de direito privado.

Mais de metade do montante total dos trabalhos iniciais de melhoria das habitações HLM foi despendido na melhoria do conforto térmico – actuação ao nível do isolamento térmico e do aquecimento. Este facto deveu-se em parte à crise energética de 1973, que fez com que no ano seguinte as despesas dos HML em aquecimento atingissem um valor quase igual ao das rendas. No entanto, estes trabalhos acabaram por impulsionar a intervenção sobre outros aspectos: actualização dos equipamentos eléctricos em conformidade com as novas normas, impermeabilização das fachadas e os telhados, reparação das partes comuns, entre outros. Nas duas décadas seguintes, foram reabilitadas em média 200.000 habitações de arrendamento social por ano, estando avaliado o financiamento público em 65% do total do investimento realizado.

É também nesta altura que surgem as primeiras operações efectuadas pelos organismos HLM de aquisição e melhoria de alojamentos existentes[52], com vista à criação de alojamentos HLM no centro da cidade com características próximas dos de construção nova. *«Por vezes, estas operações receberam a designação de OPHLM e procuraram assegurar a possibilidade de residência das populações carenciadas no interior das cidades, favorecendo uma mais justa coabitação social e evitando as anteriores massificações de populações "especificamente HLM"»*[53].

O forte e claro compromisso público com a reabilitação dos edifícios traduziu-se não só na melhoria das suas condições de habitabilidade e conforto[54], mas também por uma crescente actividade económica. Com efeito, a reabilitação alcançou o primeiro lugar no sector da construção e obras públicas em França, tendo um impacto real em termos de emprego: o sector da reabilitação francês, que é composto essencialmente por pequenas empresas, apoia-se na mão-de-obra qualificada, e mantém vivo um conjunto diversificado de ofícios artesanais, distribuídos por todo o território nacional[55].

3.1.6 A reabilitação do património urbano

Ao nível das políticas de protecção do património urbano as alterações conjunturais, em especial a crise da década de setenta, vieram também evidenciar novos problemas que necessitavam de resposta. Com o aparecimento de polícias nacionais de protecção e conservação de áreas urbanas antigas, iniciou-se um processo no qual muitos edifícios, aparentemente sem características excepcionais próprias, eram classificados e protegidos como parte de um conjunto. Este novo tipo de edifícios protegidos veio colocar novos desafios. Até então, os edifícios classificados eram em pouco número e apresentavam características monumentais, históricas ou artísticas que lhes permitiam em parte assegurar a sua conservação e manutenção através de receitas que advinham do turismo ou do mecenato. Agora, o número de edifícios a reabilitar tinha-se multiplicado e estes não se

[52] Os financiamentos apoiados pelo Estado que são atribuídos aos organismos HLM para a criação de alojamentos para arrendamento social são os mesmos para a construção nova, para a aquisição e reabilitação de imóveis existentes ou para a reconversão de edifícios com outros usos (como por exemplo, antigas fábricas, monumentos históricos etc.) em edifícios habitacionais.

[53] J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho, cit. 37, pág. 31.

[54] No caso dos HML, interveio-se também muitas vezes ao nível da imagem urbana dos edifícios, que geralmente era muito desqualificada.

[55] Catherine Foret e Françoise Porchet , cit. 12, pág. 18.

podiam tornar todos em hotéis ou museus – nem as suas características construtivas e tipológicas se adequavam na grande maioria das vezes a estas funções. Acresce ainda o facto de as alterações que se estavam a verificar ao nível das actividades económicas terem levado ao declínio e abandono de muitas das antigas áreas industriais das cidades, que agora também necessitavam urgentemente de ser reabilitadas. Tornava-se assim necessário assegurar novas funções tanto para edifícios, como até para áreas urbanas inteiras, e imprimir uma dinâmica económica que tornasse viável a sua conservação.

No entanto, a maioria das políticas europeias formuladas nos anos sessenta – num período de crescimento e estabilidade – tinham tido como principal preocupação o controle e a protecção das áreas antigas, face às várias pressões que se faziam sentir sobre os centros das cidades. Com este objectivo, a maioria da legislação relativa à conservação das áreas urbanas abordava o problema com base na tradição de "planeamento negativo": pelo controle, ou mesmo proibição, das actividades construtivas e económicas que nelas se poderiam desenvolver. Com a crise da década de setenta a actividade e a pressão construtiva sobre as áreas centrais abrandou, diminuindo as demolições (quer para novas infra-estruturas públicas, quer para intervenções de renovação urbana), o que para os objectivos da salvaguarda dos tecidos antigos foi positivo. Porém, foi nesta fase que se tornou claro que não bastava controlar o desenvolvimento para conservar uma área urbana, mas que era também necessário promover e incentivar esse mesmo desenvolvimento – e neste campo, a maioria das políticas existentes era insuficiente. Muito pouca atenção tinha sido dada ao incentivo à utilização do crescente número de edifícios localizados em áreas protegidas, e à promoção das actividades económicas nestas áreas. Mesmo no Reino Unido, onde as "conservation areas" surgiram com o intuito de *«representar uma mudança da ênfase no controlo negativo para o planeamento criativo em prol da preservação»*[56], não houve financiamento para suportar este discurso e as intenções não passaram à prática[57]. Um reflexo da utilização "pela negativa" das "conservation areas" foi a sua frequente designação, não com intuito de demarcar uma área de interesse especial na qual se pretendia induzir novas dinâmicas de conservação e de reabilitação, mas como mero instrumento de controlo e de prevenção do surgimento de novos empreendimentos considerados medíocres[58].

Por outro lado, *«a preservação da forma tem implicações para as funções urbanas e, portanto, a conservação torna-se um instrumento da gestão urbana»*[59]. A passagem da reabilitação de edifícios isolados para paisagens e conjuntos urbanos trouxe para a reabilitação aspectos como o uso do solo, a circulação de tráfego, as actividades económicas e, até mesmo, a composição social e demográfica das áreas urbanas. A ligação entre a reabilitação urbana e o planeamento torna-se cada vez mais estreita, pois não só esta necessita de instrumentos tradicionalmente utilizados pelo planeamento como, para dar resultados, necessita de ser considerada no projecto de desenvolvimento global para a cidade.

---

[56] Ministry of Housing And Local Government – *Civic Amenities Act 1967: Parts I and II*, circular 53/67: s4 (tradução livre).

[57] Edward Hobson – *Conservation and planning*, pág. 40.

[58] Edward Hobson, cit. 57, pág. 40.

[59] D. Burtenshaw, M. Bateman e G. Ashworth, cit. 17, pág. 154 (tradução livre).

Outra das questões colocada pelo facto de a intervenção se realizar muitas vezes em tecidos vivos, dizia respeito às próprias normativas relativas à conservação do património. Estas começaram a demonstrar ser pouco adequadas no que toca ao património urbano, que necessitava de novas soluções criativas, e cuja vitalidade dependia de muitos factores:

> *"Nos anos recentes, uma intensa discussão destes problemas, em especial num ambiente político favorável, como o que existia em Bolonha, permitiu um repensar de certos princípios estabelecidos. Notavelmente, vimos que as ideias implicitamente incorporadas em várias "cartas do património cultural" foram todas derivadas das categorias "superiores" de obras de arte, de acordo com a forma como estas categorias foram estabelecidas pelo discurso tradicional sobre a história de arte. Mas esta concepção restritiva de património é incompatível com o desejo de salvar a totalidade do ambiente cultural vivo de uma população, um ambiente ameaçado não só pelo desenvolvimento moderno, e especialmente pela especulação fundiária, mas também por uma abstracta e demasiado limitada concepção de obra de arte.*
>
> *Uma preocupação com a conservação dos valores particulares de um ambiente historicamente transmitido e ainda vivo, considerada como um problema que diz respeito a toda a comunidade, requer de facto uma nova definição do objecto a ser restaurado; esta definição terá de ser mais ampla e mais abrangente que a tradicional."*[60]

Começa a perceber-se que as metodologias tradicionais, derivadas das anteriormente aos monumentos isolados não eram suficientes nem adequadas. Começaram a fazer-se novas experiências neste campo, designadamente em Emilia-Romagna, onde o inventário do património cultural foi realizado tendo em consideração não só os objectos com valor patrimonial, mas também a sua relação actual com a vida da comunidade[61].

Com as primeiras intervenções de conservação e de reabilitação de tecidos antigos, nos anos sessenta e setenta, começa a evidenciar-se ainda um outro problema: grande parte das técnicas e dos produtos modernos não eram compatíveis com os edifícios antigos, e muitas das antigas técnicas e conhecimentos construtivos tinham sido perdidos. Mesmo nos casos em que estes ainda existiam, a mão-de-obra que detinha essas competências era escassa, em número muito reduzido face às necessidades que se verificavam, obstaculizando o desenvolvimento das intervenções.

Face a estes desafios, surge a necessidade de uma nova vaga de políticas, que tivessem por objectivo impulsionar a reabilitação dos tecidos antigos através de processos de gestão do desenvolvimento, que incluíssem incentivos à instalação e ao desenvolvimento de actividades económicas nas áreas em questão. Torna-se premente uma maior ligação entre a conservação do património cultural e a vida da comunidade. O apoio à investigação e à formação de mão-de-obra especializada torna-se também um requisito fundamental. Enquanto as políticas dos anos sessenta tinham por objectivo principal preservar o passado, pouco fazendo pela sua reabilitação, as que agora eram necessárias pretendiam dar um futuro a esse passado.

---

[60] Paul Philippot – Restoration from the prespective of the Humanities, in Nicholas S. Price, M. Kirb y Talley, Alessandra M. Vaccaro (eds.) – *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*, pág. 218 (tradução livre).

[61] Paul Philippot, cit. 60, pág. 218.

3.1.7 A experiência de Bolonha

Ao nível das experiências concretas de reabilitação urbana das décadas de sessenta e setenta, convém ainda referir com algum detalhe o caso de Bolonha, não só pelo tipo de abordagem inovador, que responde em grande medida aos principais desafios da época, mas também pela profunda influência que esta experiência veio a ter na Europa, e em especial na concepção das experiências portuguesas do pós-revolução.

O Plano de reestruturação de Bolonha, de 1948 propunha a reedificação massiva das zonas demolidas na guerra. O centro histórico era especialmente afectado na zona noroeste, onde se previa a uma total renovação, mediante a demolição dos edifícios existentes e a reconstrução segundo índices de edificação altíssimos. Simultaneamente estavam previstos esventramentos para alargamento de grande parte das vias existentes.

O estado de conservação da área central da cidade era precário e a maior parte da habitação não tinha a condições de habitabilidade mínimas. Apesar da maioria dos habitantes serem naturais dos bairros centrais de Bolonha, e muitos descenderem de famílias que lá viviam há longa data, as novas gerações viam-se cada vez mais obrigadas a trocar o centro pela periferia, devido às deploráveis condições habitacionais existentes. Outro dos problemas que o centro de Bolonha enfrentava, em parte devido ao Plano de reestruturação, era a alteração das suas funções tradicionais, *«que ameaçava a unidade arquitectónica que o caracterizava historicamente; uma combinação visualmente harmoniosa de tecido habitacional intercalado por edifícios maiores: palácios, conventos e igrejas»*[62].

Dada a desordem urbanística que imperava, derivada da construção e renovação descontroladas do pós-guerra, em 1958 é aprovado um "Plano regulador geral", cujo prazo de validade previsto era de trinta anos. Este plano tinha por objectivo *«racionalizar o agregado urbano, tendo também em conta o papel regional desempenhado da cidade. Se por um lado lhe é reconhecida a função de centro de actividades directivas, administrativas, culturais, comerciais, produtivas e recreativas, por outro lado consideram-se inoportunas posteriores concentrações na área do centro histórico, para o qual se prevê uma redução da carga residencial mediante uma diminuição da densidade nos bairros a sanear. Com efeito, o Plano situa-se na directriz dos esventramentos e da reestruturação dos instrumentos urbanísticos precedentes»*[63].

Logo em 1960 são adoptadas algumas variantes ao Plano regulador geral, para reduzir os esventramentos e a reestruturações do tecido urbano. Em 1962, Campos Venuti, na qualidade de assessor urbanístico, fica responsável por um estudo sobre o território intermunicipal, e são encarregues várias equipas de profissionais externos de estudar um conjunto de questões sectoriais ligadas ao planeamento. A investigação sobre o centro histórico fica a cargo de Leonardo Benévolo e Paolo Andina.

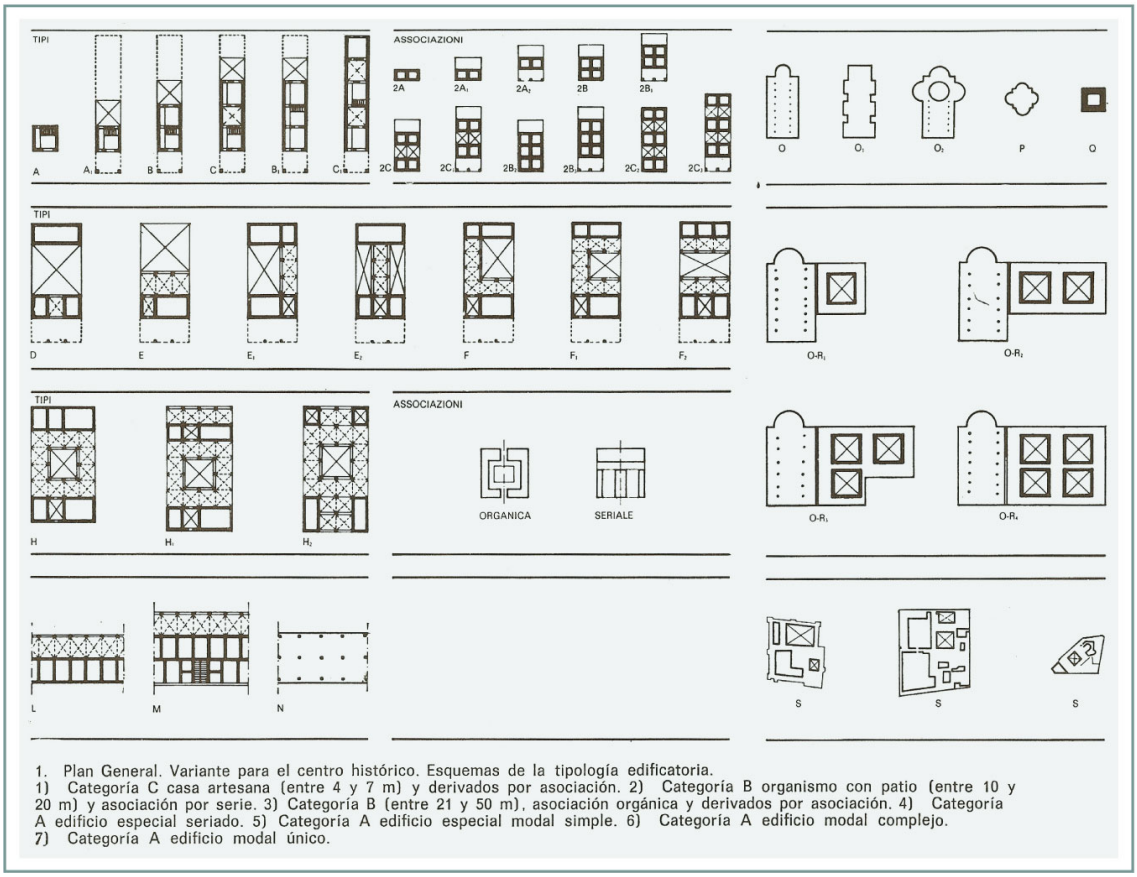
Paralelamente, sob um governo municipal de esquerda (administrações socialistas e comunistas), Bolonha enceta um processo de democratização e descentralização da gestão municipal, em que é feita uma delegação de poderes e responsabilidades por parte

[62] Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath, cit. 13, pág. 107 (tradução livre).

[63] Francesco Ciardini e Paola Falini (eds.) – *Los centros históricos: Política urbanística y programas de actuación*, pág. 130 (tradução livre).

do poder municipal nos habitantes. Operacionalmente, a partir de 1963 os habitantes são organizados em Conselhos de Bairro[64], nos quais se faz a gestão directa dos problemas urbanos. As decisões eram tomadas em coordenação directa com as respectivas Comissões Municipais e eram realizadas reuniões alargadas (a toda a cidade e a todos os cidadãos) onde eram discutidas as grandes opções estratégicas para a cidade. Os Conselhos de Bairro tinham como responsabilidade elaborar as propostas de intervenção para as áreas da sua competência[65], conjugando-as com a promoção do desenvolvimento equilibrado da cidade (constituída por 18 bairros). As áreas de decisão destes Conselhos eram vastas, englobando: habitação, equipamentos, transportes, apoio social, entre outros.

Em 1966 Leonardo Benévolo apresenta a sua proposta para o centro histórico, que se converte na base para o licenciamento das obras nesse território (ver Figura 15). No ano seguinte constitui-se a "Consulta urbanística regional" com a participação voluntária de todos os principais municípios da região de Bolonha. Uma das primeiras iniciativas deste organismo foi a elaboração de regulamentos para a construção e modelos de normas de actuação para os planos urbanísticos municipais.



1. Plan General. Variante para el centro histórico. Esquemas de la tipología edificatoria.
1) Categoría C casa artesana (entre 4 y 7 m) y derivados por asociación. 2) Categoría B organismo con patio (entre 10 y 20 m) y asociación por serie. 3) Categoría B (entre 21 y 50 m), asociación orgánica y derivados por asociación. 4) Categoría A edificio especial seriado. 5) Categoría A edificio especial modal simple. 6) Categoría A edificio modal complejo. 7) Categoría A edificio modal único.

Figura 15 – Bolonha, Plano do centro histórico, estudos tipológicos[66]

[64] F. Ciardini e P. Falini (eds.) – *Los centros históricos: Política urbanística y programas de actuación*, pág. 131.

[65] F. Ciardini e P. Falini, cit. 64, pág. 132.

[66] F. Ciardini e P. Falini, cit. 64, pág. 209.

Em 1968 iniciam-se os estudos para a revisão integral do Plano regulador geral. Este trabalho é feito em conjunto com os Conselhos de Bairro, que desempenham os papéis de órgão de consulta para a discussão dos objectivos gerais, e de órgãos de gestão da actividade urbanística e construtiva no respectivo território. No mesmo ano é aprovada uma variante ao Plano regulador geral que apresenta uma forte redução os índices de edificabilidade. Em 1969 os Conselhos de Bairro elaboram propostas de intervenção nas zonas da sua própria competência, definindo as áreas destinadas a equipamentos públicos e o tipo de equipamentos a instalar[67].

Entre 1969 e 1970 Bolonha aprova o Plano do centro histórico – tendo por base as recomendações de Benévolo –, e a revisão do Plano regulador geral, abraçando um novo tipo de projecto de desenvolvimento. Passa-se para uma política de contenção e controlo da expansão urbana, coordenada com uma estratégia de retorno e de reaproveitamento do centro. O plano adoptado para o centro histórico, de carácter bastante rígido, reflecte o *slogan* de Bolonha naqueles anos: *«reabilitação é revolução»*[68].

A limitação do crescimento da cidade originou também uma política de coesão territorial – evoluiu-se de um cenário polarizado em Bolonha-cidade, para uma situação mais equilibrada, onde a estrutura envolvente (áreas rurais, localidades circundantes, etc.) desempenhavam um papel próprio, num sistema de relações complementares.

> *«Neste plano pioneiro, resultante de uma íntima identificação entre os objectivos técnicos e a componente política, entende-se que a resolução dos problemas das áreas urbanas consolidadas e de interesse histórico depende de uma intervenção muito mais alargada – exigindo um entendimento e uma intervenção na cidade no seu todo –, que se alicerça numa política urbana fundada numa política fundiária que retira primazia à iniciativa privada em prol do interesse público. Por outro lado são lançados diversos tipos de instrumentos de intervenção, agindo sobre várias frentes: desenvolve-se uma política de habitação, orquestra-se esta com uma política de serviços públicos, de participação activa dos cidadãos e de descentralização administrativa, etc..»*[69]

A abordagem adoptada tinha por objectivo preservar tanto o *«conteúdo como o contentor, mediante a melhoria do ambiente físico, o aumento do nível de serviços e equipamentos, e a promoção da participação democrática em todo o processo de decisão»*[70]. O plano de Bolonha era único ao nível europeu ao assumir que a cidade não tinha justificação para continuar a expandir-se, e que, para além de injustificada, a expansão ameaçava a qualidade de vida urbana. A abordagem de Bolonha foi ainda inovadora a outros níveis[71]:

- é a primeira vez que a reabilitação dos tecidos antigos está intimamente ligada ao planeamento urbano e a um projecto global de desenvolvimento que inclui as áreas centrais, as periferias e a envolvente rural;

---

[67] Os dados referidos neste parágrafo estão detalhados em: Francesco Ciardini e Paola Falini, cit. 64, pág. 131-132.

[68] Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath, cit. 13, pág. 107.

[69] J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho, cit. 37, pág. 19.

[70] J. M. Fitch – *Historic preservation: Curatorial management of the built environment*, pág. 76 (tradução livre).

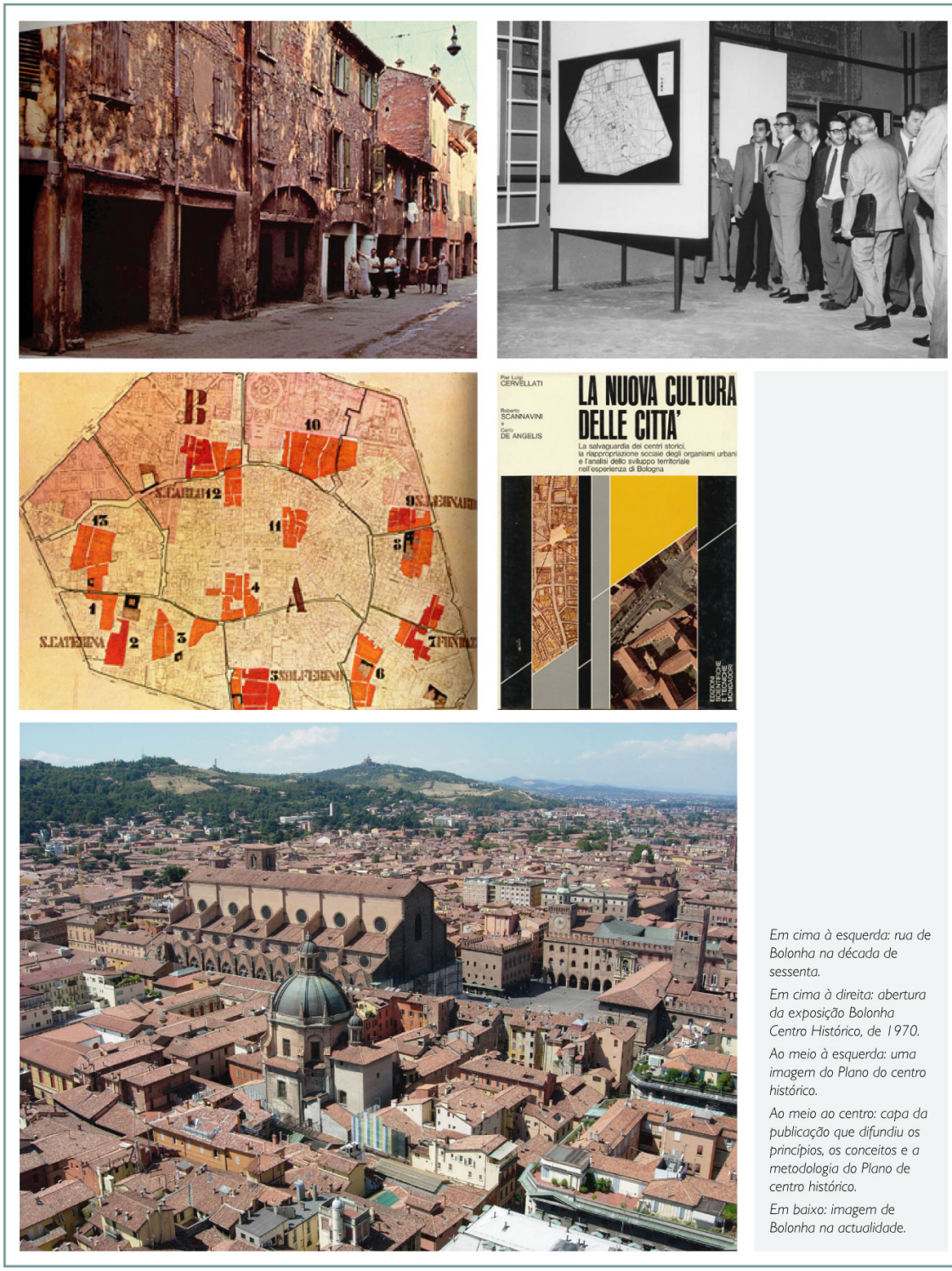
[71] Os pontos apresentados seguidamente foram sistematizados com base nas seguintes publicações: F. Ciardini e P. Falini, cit. 64; P. Cervellati, R. Scannavini, e C. De Angelis – *La nuova cultura delle città: La salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*; J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho, cit. 37; Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath, cit. 13; e J. M. Fitch, cit. 70.

- os tecidos antigos são encarados como parte integrante do organismo urbano, cujos problemas são interdependentes e devem ser analisados e resolvidos em conjunto;
- os objectivos e as abordagens de âmbito físico não são independentes dos de âmbito social, mas reforçam-se mutuamente;
- a escala humana é vista como um elemento da futura cidade moderna e uma alternativa válida para todo o território;
- os tecidos antigos são considerados um capital construído e infra-estruturado, com identidade própria, e uma mais-valia económica, que deve ser aproveitada através da reutilização dos recursos existentes;
- os possíveis usos para os edifícios devolutos são definidos conciliando as expectativas privadas com as necessidades públicas, mediante a celebração de contratos entre o município e os proprietários;
- o crescimento das actividades terciárias é restringido no centro e promove-se a descentralização das funções comerciais e administrativas por todo o tecido urbano;
- aplicam-se pela primeira vez leis já existentes, utilizadas até então para promover a construção de habitação social "nova" – essencialmente ao nível das expropriações e do financiamento –, em prol da reabilitação;
- estabelecem-se condições para a manutenção e a criação de habitação a custos controlados no centro da cidade, permitindo assim a permanência dos agregados familiares mais desfavorecidos;
- são tomadas medidas que têm por objectivo actuar nas várias dimensões (física, social e económica), como por exemplo, o incentivo à criação de pequenas cooperativas de artesãos especializados nas técnicas construtivas tradicionais, com o triplo objectivo de fomentar o emprego, baixar o preço da reabilitação e evitar a perda dos saberes;
- a metodologia empregue para a intervenção no espaço construído baseou-se num levantamento aprofundado do existente, que propõe a preservação da tipologia arquitectónica, a par das outras características dos edifícios, como parte intrínseca do património arquitectónico[72].

A proposta de operacionalização original do plano pressupunha a expropriação da propriedade nas áreas centrais da cidade, a sua reabilitação com financiamento público, e o seu tratamento futuro como habitação social. Esta era assim uma estratégia muito pesada em termos de financiamento público, apesar de a "Legge sulla Casa", promulgada em 1971, passar a permitir a realização de expropriações abaixo do custo do mercado,

[72] Tal como refere José Aguiar: *«reconhecendo-se finalmente a importância instrumental e operativa da historiografia urbana e da identificação tipológica na fundamentação das intervenções arquitectónicas».* Ver: J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho, cit. 37, pág. 19.

tanto de terrenos como de edifícios. Esta situação não agradou também aos Conselhos de Bairro, aos quais pertenciam muitos pequenos proprietários, que viviam do aluguer de apartamentos a estudantes.



Em cima à esquerda: rua de Bolonha na década de sessenta.

Em cima à direita: abertura da exposição Bolonha Centro Histórico, de 1970.

Ao meio à esquerda: uma imagem do Plano do centro histórico.

Ao meio ao centro: capa da publicação que difundiu os princípios, os conceitos e a metodologia do Plano de centro histórico.

Em baixo: imagem de Bolonha na actualidade.

Figura 16 – Bolonha, imagens do processo de reabilitação

A pressão dos Conselhos de Bairro – designadamente a sua ameaça de sair em massa do partido comunista – levou a que em 1973 fosse acordada uma outra estratégia mais

moderada, na qual só os edifícios devolutos ou em risco de derrocada seriam alvo de expropriação, sendo os outros reabilitados pelos proprietários, com o apoio de subsídios camarários. Estes subsídios eram inversamente proporcionais ao rendimento do agregado familiar do proprietário e ao tamanho da propriedade, e a sua atribuição implicava o retorno dos ocupantes originais e a manutenção do valor da renda após a conclusão das obras[73].

Ficavam a cargo do município as obras em edifícios de excepção, nos espaços públicos e as operações de conjunto nos quarteirões. As operações de conjunto nos quarteirões integravam-se numa política de socialização dos logradouros privados, transformados em espaços públicos para uso dos habitantes. Os particulares intervinham através da assinatura de uma "Convenzione", negociada caso a caso com a estrutura municipal.

Embora tivessem sido feitas alterações ao plano original que o tornavam menos oneroso para o município, *«a implementação deste tipo de plano – muito dependente dum fortíssimo protagonismo político e público – traduziu-se em sérias dificuldades financeiras do município devido às elevadas exigências de financiamento a fundo perdido das operações, o que conduziu posteriormente a uma maior abertura quanto às formas de participação da iniciativa privada no processo de reabilitação urbana»*[74].

Apesar de todos os problemas que surgem normalmente no decurso deste tipo de processos, o plano de Bolonha conseguiu cumprir na generalidade os seus dois objectivos principais: salvaguardar o património e manter grande parte da população no centro da cidade. Este é ainda hoje o centro urbano mais bem conservado de Itália, o que apresenta uma imagem mais coerente e o segundo maior (logo atrás de Veneza). A experiência de Bolonha foi bastante divulgada ao nível europeu, tendo influenciado fortemente intervenções posteriores, tanto em Itália como no exterior[75].

3.1.8 Os desafios

Concluindo esta breve síntese do contexto urbano no 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[76];

[73] Steven Tiesdell, Taner Oc e Tim Heath, cit. 13, pág. 109.

[74] J. Vasconcelos Paiva, José Aguiar e Ana Pinho, cit. 37, pág. 32.

[75] Como já foi referido, Portugal foi um dos países que tentou aplicar muitos dos princípios e metodologias ensaiados em Bolonha, em especial nas intervenções lançadas no pós 25 de Abril.

[76] Conselho da Europa, cit. 1, pág. 32.

- 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[77];
- 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 actividades e necessidades das áreas urbanas;
- ter em conta os aspectos relacionados com vida da actual 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 directa dos poderes públicos é tendencialmente menor;
- encontrar metodologias de intervenção mais democráticas, participativas e adaptadas às realidades locais.

[77] Conselho da Europa, cit. 1, pág. 32.

3.2 A evolução dos conceitos

3.2.1 A Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades

Os anos oitenta caracterizam-se pela consolidação da dimensão urbana da reabilitação. Devido ao surgimento de novos problemas específicos às áreas urbanas – abandono de antigas áreas industriais, desemprego, pobreza, insegurança, congestionamentos de tráfego, má qualidade do ambiente urbano, etc. –, já não eram somente os edifícios dos tecidos antigos que necessitavam de intervenção. Assiste-se a uma tomada de consciência da multiplicidade de sectores envolvidos quando se pretende melhorar a qualidade da vida urbana e surge uma visão mais ampla do desenvolvimento, que tenta já ultrapassar o campo restrito da economia. A reabilitação passa a ter de dar resposta a um leque mais diversificados de problemas, que tinham de ser equacionados a uma nova escala – passa a abranger aspectos referentes a várias políticas urbanas, ao mesmo tempo que se torna num instrumento dessas políticas.

A Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades, que foi lançada pelo Conselho da Europa e decorreu entre 1980 e 1982, teve um importante papel na sensibilização dos decisores políticos e do público em geral para a necessidade de melhorar de forma global a qualidade de vida das cidades. O seu lema era "melhor vida nas cidades", e abordava quatro temas principais[1]:

- reabilitação dos edifícios habitacionais;
- melhoria do ambiente urbano;
- participação dos cidadãos;
- lançamento de iniciativas sociais e culturais nas cidades e vilas.

Durante mais de um ano, uma intensa reflexão mobilizou a Europa[2] culminando na conferência de encerramento em Berlim[3], onde se definiram os princípios de uma nova doutrina de planeamento urbano e os novos métodos de acção compatíveis com as alterações culturais e económicas da sociedade contemporânea. A reabilitação e a participação foram duas das palavras-chave deste evento, do qual saíram dez conclusões principais para o processo de renascimento das cidades:

> *«A importância das cidades na sociedade europeia é inegável e irreversível.*
>
> *A dimensão humana deve ser o factor dominante na gestão e no desenvolvimento das cidades.*
>
> *Uma maior participação do público na tomada de decisão é uma prioridade urgente das questões urbanas.*
>
> *O papel das autoridades locais no desenvolvimento urbano deve ser fortalecido.*
>
> *Tem de ser dada resposta às necessidades habitacionais das cidades.*

---

[1] Council of Europe – *Guidance on urban rehabilitation*, pág. 32.

[2] Englobando campanhas de sensibilização, encontros internacionais, escolha e análise de projectos-piloto para especificar necessidades contemporâneas e como lhes dar resposta.

[3] Que decorreu de 8 a 12 de Março de 1982.

A reabilitação é essencial porque o stock edificado é um recurso importante.

A melhoria do ambiente urbano promove um sentimento de identidade, restaura a autoconfiança e contribui para a regeneração social e económica.

As cidades precisam de continuar a ser centros de actividade económica.

O fornecimento de equipamentos comunitários é um elemento essencial para a melhoria da qualidade de vida urbana.

Alcançar estes objectivos irá exigir uma redistribuição dos recursos.» [4]

Como se pode verificar por este conjunto de conclusões, as preocupações para com a cidade existente já não se restringiam às áreas e aos edifícios antigos degradados ou em declínio, mas passam a abranger a melhoria global do ambiente urbano, assim como o bem-estar e a qualidade de vida dos seus residentes e utilizadores. No entanto, a Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades marca somente o início deste processo, que se aprofundou e desenvolveu ao longo de toda a década. No seguimento desta campanha, o Conselho da Europa lançou um programa sobre políticas urbanas, cuja responsabilidade esteve a cargo, até 1986, de um Comité intergovernamental de representantes dos ministérios nacionais relevantes[5]. A partir de 1986, o programa foi entregue à CPPLRE, em sintonia com o princípio da descentralização.

No âmbito da Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades e do programa sobre políticas urbanas, realizou-se um largo número de conferências e colóquios durante a década de oitenta. A abrangência dos temas abordados nestes eventos reflecte o alagamento tanto das preocupações em relação ao ambiente urbano, como dos aspectos ligados à reabilitação. Com vista a dar uma ideia da grande amplitude dos assuntos tratados, apresenta-se na Tabela 1 uma listagem das publicações do Conselho da Europa referentes às conclusões destes encontros, agrupadas por temas.

A Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades e o programa sobre políticas urbanas enquadraram grande parte do debate realizado nos anos oitenta. As conclusões dos eventos promovidos no seu âmbito estiveram na base de muitas das Recomendações e Resoluções, adoptadas pelos organismos do Conselho da Europa nessa década, que serão alvo de análise mais adiante.

O facto de muitos destes documentos abrangerem na realidade vários aspectos em simultâneo, tendo inclusivamente, em alguns casos, sido difícil decidir em que temática os enquadrar, prova o carácter multidisciplinar de grande parte da produção dos anos oitenta. Com efeito, a organização destes documentos segundo temas que aqui se propõe é só uma das muitas possíveis, e serve meramente para facilitar a sistematização dos conceitos e das abordagens propostos. A característica fundamental a reter nesta década, e que se espera que transpareça mesmo sob a organização temática proposta, é a inter-relação que se estabelece e se desenvolve entre as várias políticas urbanas.

[4] Council of Europe, cit. 1, pág. 33 (tradução livre).

[5] Council of Europe, cit. 1, pág. 33.

Tabela 1 – Publicações do Conselho da Europa referentes às conclusões dos encontros realizados no âmbito da Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades e do programa sobre políticas urbanas, agrupadas por temas[6]

Temas			Publicações das conclusões dos encontros
Reabilitação e gestão urbanas			
			Conservation and urban management
			Rehabilitation strategies for buildings and land in major urban areas
			Managing urban development
Aspectos sociais			
	Qualidade de vida		
			Des villes pour vivre
			Conditions and quality of life in towns and cities
			Tomorrow's towns
	Luta contra a pobreza e a discriminação		
			Towards a better social balance in towns
	Saúde pública		
			Health in towns
	Segurança		
			Urban violence and insecurity: The role of local policies
			Local strategies for the reduction of urban insecurity in Europe
	Participação e descentralização		
			Increasing the influence of individuals (I e II)
			Free local government: deregulation, efficiency and democracy
Aspectos ambientais			
	Funções		
			The tertiary sector in towns: Naples, Zurich, Marseille
			Combating cultural and commercial impoverishment
	Espaços públicos		
			The function and importance of public space
			Revival of public areas
			New developments in the creation and use of public space in towns
			The function and importance of communal space
	Poluição		
			Air pollution control in European cities
Aspectos económicos			
			Financing urban renewal
			Funding the architectural heritage
			Historic towns and tourism
Papel do projecto no desenvolvimento urbano			
			Le projet d'architecture dans la ville: instrument de la transformation
			Le projet urbain et la construction de la cité
			The role of the architect in urban development
			Le projet urbain dans l'histoire de Strasbourg
Problemas específicos de certos tipos de cidades			
	Cidades industriais		
			Urban regeneration in European regions of old industry
			Environment and regeneration of the industrial city in Europe
	Cidades e vilas portuárias		
			Villes: ports de la Méditerranée occidentale
			European regions and towns with port facilities
			Prospects for urban development in port towns in Europe
	Cidades pequenas e médias		
			Urban renaissances in medium-sized towns
			Conservation policies and urban management in small and medium sized towns
Casos de estudo			
			Recent urban initiatives

[6] Estes documentos foram publicados em duas séries do Conselho da Europa: a "Study series" e a "Studies and text series".

3.2.2 Aspectos sociais

3.2.2.1 Luta contra a pobreza e a discriminação social

As dificuldades na erradicação da pobreza, o aumento do desemprego, o surgimento de tensões sociais e mesmo de sentimentos de xenofobia, levaram a que na década de oitenta se intensificasse o debate sobre estas matérias. A PACE, na sua Recomendação 893 (1980)[7], chama a atenção para o facto de, apesar da qualidade de vida na Europa ter melhorado consideravelmente, existirem grupos de população que se vêm excluídos do processo de desenvolvimento, e de a opinião pública desconhecer tanto a escala como o âmbito do problema. Com efeito, este documento reconhece pela primeira vez que o problema da pobreza não se reduz a dificuldades materiais: as populações são também afectadas por outros factores como baixos níveis de educação e formação, pouco acesso a equipamentos e serviços e falta de participação na vida cívica, política e cultural. Com vista a atingir uma maior coesão social, a PACE faz um conjunto de recomendações tanto ao CMCE, como aos Estados-membros, das quais se destacam:

- definir o nível de rendimento mínimo aceitável para dar resposta às necessidades básicas e assegurar este rendimento a toda a população;
- simplificar os processos de acesso a direitos básicos, cuja complexidade deixa de fora parte da população;
- criar medidas com vista a ultrapassar a ignorância e o preconceito no que diz respeito às pessoas pobres, começando com as autoridades públicas que frequentemente as consideram como "mal-ajustadas" ou "casos sociais";
- dar aos indivíduos o direito aos serviços e aos equipamentos na área da política social, nomeadamente, garantindo o direito a um rendimento mínimo regular, a uma habitação decente, e à formação profissional, bem como incorporando nas leis e regulamentos nacionais os princípios da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta Social Europeia,
- reexaminar o conteúdo do direito à educação, e desenvolver medidas para assegurar que este é aplicado eficazmente nos estratos mais baixos da sociedade;
- incentivar e facilitar a integração social e política dos grupos mais desfavorecidos, assim como a sua participação no processo democrático;
- repensar os programas de desenvolvimento nacional, tendo em conta que a pobreza é em grande parte um problema estrutural, enraizado na desigualdade da distribuição dos recursos e das oportunidades.

O agravamento dos sentimentos de xenofobia que se fazia sentir era resultado tanto do aumento do desemprego, como de alegações de vária natureza. Estas alegações eram

[7] *Recommendation 893 (1980) of the Parliamentary Assembly on poverty in Europe.*

geralmente dirigidas aos grupos mais desfavorecidos da população e, em especial, aos migrantes, e abrangiam diversos aspectos[8]:

- **económicos** – os trabalhadores estrangeiros eram acusados de tirar o emprego aos cidadãos nacionais;
- **sociais** – os trabalhadores estrangeiros e as suas famílias eram acusados de gozarem de benefícios sociais financiados pelos contribuintes nacionais e de ocuparem habitações onde podiam ser alojadas famílias nacionais;
- **morais** – os trabalhadores estrangeiros eram acusados de ser a causa do aumento da violência e da delinquência;
- **educacionais** – as crianças estrangeiras eram acusadas de atrasarem o progresso normal das classes que frequentavam.

Acreditando na injustiça e no carácter altamente discriminatório destas alegações, contrárias aos valores sociais europeus, e que contribuíam por si só para aumentar o clima de insegurança e de segregação social, bem como para o surgimento de tensões e conflitos, vários organismos do Conselho da Europa adoptaram documentos com vista a lutar contra a discriminação e a promover a igualdade de oportunidades, dos quais se destacam:

- a Resolução 160 (1985) da CPPLRE que aborda o tema do desemprego na juventude e propõe medidas para promover a sua integração nos mercados de trabalho[9];
- a Recomendação 968 (1983) da PACE que se foca sobre os movimentos e os sentimentos xenófobos em relação aos trabalhadores migrantes[10].

3.2.2.2 Segurança

Face ao crescimento das tensões sociais, do sentimento de insegurança, da criminalidade e da violência nas cidades, emerge na década de oitenta uma crescente preocupação com estes problemas e com as consequências negativas daí derivadas para as sociedades e para o seu desenvolvimento. São adoptados vários documentos sobre estas temáticas[11], alguns dos quais reforçam a importância da reabilitação e da integração das políticas urbanas para dar resposta a estes desafios.

No que diz respeito, especificamente, à questão da segurança nas áreas urbanas, destaca-se a Resolução 163 (1985)[12] da CPPLRE. Neste documento é feito um largo

---

[8] *Recommendation 968 (1983) of the Parliamentary Assembly on xenophobic attitudes and movements in member countries with regard to migrant workers.*

[9] *Resolution 160 (1985) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities on young people in towns.*

[10] Recommendation 968 (1983), cit. 8.

[11] Ver, por exemplo: *Recommendation 963 (1983) of the Parliamentary Assembly on cultural and educational means of reducing violence; Recommendation 964 (1983) of the Parliamentary Assembly on a European award for non-violence; Resolution 180 (1986) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on urban violence and insecurity: the role of local policies; European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches. Strasbourg: European Council,1985. (ETS n.º 120); Recommendation (87) 19 of the Committee of Ministers to member states on the organisation of crime prevention.*

[12] *Resolution 163 (1985) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on security in European towns.*

número de recomendações aos poderes nacionais, regionais e locais dos Estados-membros, bem como aos organismos europeus, no sentido de promover a segurança urbana. De entre estas recomendações, as que se relacionam mais de perto com as políticas urbanas incluem:

- manter ou reabilitar a habitação nos centros das cidades, por forma a garantir que esta cumpre os padrões actuais aceitáveis;
- prevenir a formação de guetos nos quais certos grupos desfavorecidos ou étnicos da população sejam concentrados;
- minimizar as características negativas dos blocos habitacionais recentemente construídos que dificultam a identificação dos residentes com o bairro;
- dar uma especial importância à manutenção adequada dos espaços e equipamentos colectivos em grandes empreendimentos, tanto exteriores (parques infantis, parques, estacionamentos, etc.) como interiores (entradas, elevadores, caves, etc.);
- dar aos arrendatários responsabilidades acrescidas na gestão colectiva dos empreendimentos habitacionais, bem como o direito de fazer melhorias ou reparações nos fogos que ocupam;
- evitar o máximo possível a expulsão dos residentes, sempre que sejam tomadas medidas de renovação global de uma área;
- criar espaços abertos e áreas de jogo e lazer nos empreendimentos habitacionais recentemente construídos e em todos os que careçam destes equipamentos;
- melhorar a iluminação das ruas e outros espaços públicos;
- combater a especulação fundiária e manter os espaços abertos adequados nas áreas densamente construídas;
- encorajar os arquitectos e urbanistas a promover um ambiente urbano concebido de forma mais humana;
- criar equipamentos colectivos que permitam a criação de associações de moradores bem como a prática de actividades desportivas, culturais e de lazer;
- promover campanhas que melhorem a imagem pública de certos bairros e de alguns grupos desfavorecidos de modo a permitir à população identificar-se mais com a cidade como um todo ou com o bairro em questão;
- aumentar as oportunidades de formação profissional para jovens nos bairros desfavorecidos, bem como outros serviços comunitários, que aumentem as perspectivas de emprego e as condições de vida.

Embora só se tenham apresentado as medidas que se relacionam mais de perto com as políticas urbanas, pode-se mesmo assim verificar o amplo leque de áreas tratadas – a habitação, o planeamento urbano, o apoio social, a educação e a formação profissional, entre outras. Este facto demonstra uma consciência da complexidade das causas que

estão subjacentes aos fenómenos da insegurança e da criminalidade nas cidades, bem como a necessidade de assumir abordagens multissectoriais e integradas aos problemas sociais que afectam as cidades. A reabilitação urbana, não só das áreas centrais das cidades, mas também das áreas habitacionais recentes das periferias – caracterizadas por elevadas densidades, pouca qualidade arquitectónica e ambiental e falta de equipamentos sociais e culturais –, é apontada como um dos instrumentos fundamentais para a luta contra a insegurança e as tensões sociais nas cidades.

Os aspectos tratados na Resolução 163 (1985) foram posteriormente reforçados e aprofundados, também pela CPPLRE, na sua Resolução 205 (1989)[13].

3.2.2.3 Política de habitação e dimensão urbana da reabilitação

Em 1982, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS) realizou um encontro de peritos sobre a reabilitação das áreas habitacionais existentes[14]. O relatório final deste encontro[15] representou um verdadeiro passo em frente para a reabilitação. Com efeito, este é o primeiro documento que refere explicitamente a dimensão urbana da reabilitação:

> *«Dois tipos de programas de reabilitação podem ser identificados: a reabilitação de edifícios e a reabilitação integrada de áreas ou bairros. (...) Apesar da reabilitação de edifícios individuais ser exequível e praticada em diferentes países, o* stock *habitacional das áreas urbanas não deve ser considerado como uma colecção de edifícios individuais. Os edifícios individuais fazem parte de ruas, quarteirões, e bairros habitados pelas comunidades. É por esta razão que a ênfase deve ser posta num conceito mais amplo de reabilitação, que vise a beneficiação de áreas inteiras. As unidades habitacionais que se tornaram sub-regulamentares ao longo de um período de tempo são muitas vezes habitadas por famílias que necessitam de melhor educação, emprego, cuidados de saúde, etc., e proporcionar a estas famílias habitações melhoradas, sem ao mesmo tempo assegurar-lhes o acesso a oportunidades adicionais, seria fútil e auto-enganador. Por último, certas áreas centrais têm importância histórica ou arquitectónica e dão aos habitantes de uma cidade ou país um sentimento de identidade cultural ou política. A preservação destas áreas não deve ser considerada como uma deslocação de recursos (...), mas antes como um meio de mobilizar recursos.»*[16]

Tal como reconhece este documento, a reabilitação urbana é mais do que a reabilitação de conjuntos de edifícios: implica uma intervenção ao nível das infra-estruturas, dos espaços públicos, dos equipamentos, bem como *«a revitalização socioeconómica das áreas da cidade afectadas pelo declínio e pela negligência progressivos, e que resultaram na deterioração do* stock *habitacional existente»*[17]. A consciencialização que a degradação física, mais do que ser o "problema", era o "resultado" de uma série de problemas mais profundos, e sobre os quais era necessário actuar em simultâneo, foi outro dos aspectos inovadores deste

---

[13] *Resolution 205 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the reduction of urban insecurity.*

[14] "Expert Group Meeting on Human Settlements Management with Special Reference to the Rehabilitation of the Existing Housing Stock", realizado em Nova Deli, entre os dias 1 e 8 de Fevereiro de 1982.

[15] United Nations Centre for Human Settlements – *The rehabilitation of existing housing stock*.

[16] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo II, parte b, ponto 2 (tradução livre).

[17] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo IV (tradução livre).

documento. Assim, e apesar de a dimensão física da intervenção ainda ser muito dominante, considera-se já que reabilitação urbana engloba acções coordenadas de âmbito físico, social e económico. A necessidade de coordenar e articular este amplo leque de acções implica uma abordagem multissectorial, que integre as diversas políticas urbanas.

A passagem da reabilitação de edifícios para a reabilitação urbana fez-se a par com a ampliação do seu âmbito de aplicação a todas áreas habitacionais degradadas ou sem condições de habitabilidade, independentemente do seu valor histórico, como factor fundamental da melhoria da qualidade de vida das populações. A reabilitação ultrapassa assim o âmbito da política cultural, tornando-se também um instrumento privilegiado da política de habitação. Com efeito, a resolução do problema habitacional mediante a construção de novos empreendimentos em detrimento dos existentes é posta em causa:

> *«As medidas em prol da reabilitação fazem parte de uma tentativa mais ampla, aos níveis nacional e internacional, de sublinhar a necessidade do provimento de alojamento mediante a sua melhoria, em vez de ser através da "limpeza" e do realojamento, cujos custos económicos e sociais provaram ser muito altos.»*[18]

A necessidade de uma abordagem à reabilitação ampla e dirigida a áreas urbanas é também justificada por outros argumentos: *«Os residentes ficarão desapontados e perderão o interesse se certos aspectos, possivelmente de extrema importância para eles, não puderem ser contemplados porque foi adoptada uma abordagem demasiado limitada. A abordagem global dirigida à área é um imperativo, já que os interesses irão muitas vezes colidir, tornando a negociação necessária no processo de participação. Podem ocorrer conflitos de interesses, por exemplo, entre residentes ou entre oportunidades económicas e o desejo de preservar certos edifícios por causa do seu valor cultural. É mais fácil permitir desvios aos padrões estabelecidos quando se adopta uma abordagem orientada para a área»*[19].

Apesar de este documento só abordar a reabilitação de áreas habitacionais, o alargamento do âmbito de actuação às áreas recentes aumentou a diversidade de características e de problemas dos territórios a reabilitar. A multiplicidade de situações, com características, necessidades, recursos e oportunidades diversas, leva a que se torne ainda mais evidente a desadequação e a ineficácia de "receitas gerais" para a reabilitação urbana, e a necessidade de conceber as intervenções localmente, adaptadas a cada caso particular.

No seguimento das considerações anteriores, defende-se o reforço da participação da população, em especial nas fases de definição dos objectivos e das prioridades de intervenção. Até esta altura os objectivos e as prioridades não eram alvo de questionamento na reabilitação, já que a sua meta fundamental era preservar o património cultural assegurando a permanência dos grupos mais desfavorecidos. A partir desta altura, a principal motivação da reabilitação pode não ser a preservação do

[18] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo IV (tradução livre).

[19] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo III, parte a (tradução livre).

património arquitectónico[20], já que a área pode não ter um valor patrimonial assinalável. A reabilitação passa a poder ser motivada por outras razões, sendo que aquela que está mais em evidência neste documento é a melhoria das condições de habitação das populações. Neste contexto, diferentes intervenções de reabilitação terão diferentes objectivos centrais, dependendo dos problemas e dos recursos em presença e das aspirações das comunidades em causa. Passa a existir uma nova fase de programação, na qual se definem e hierarquizam os objectivos, e em que se considera fundamental a participação da população – com efeito, a melhoria das condições de vida de uma população diz respeito, acima de tudo, à própria população. A reabilitação começa, lentamente, a ser encarada mais como um processo de negociação e um projecto conjunto, do que uma acção decidida no topo e implementada na base.

O documento do UNCHS identifica ainda a participação como um elemento-chave na fase de implementação. Com vista a garantir a sustentabilidade da reabilitação, defende-se que as populações devem participar na execução das intervenções e no seu financiamento:

> *«Os residentes devem participar activamente nas diferentes fases envolvidas na concepção e implementação dos programas de reabilitação. Durante a fase de planeamento, os residentes devem ser envolvidos na definição de prioridades e na determinação da sequência de actividades que levarão à melhoria do habitat. Idealmente, os residentes, especialmente quando as unidades habitacionais são ocupadas pelos proprietários, devem participar tanto financeiramente como em termos de trabalho. A experiência mostrou que os residentes só partilham as responsabilidades quando investem o seu próprio tempo, energia e recursos financeiros. Isto é especialmente importante no que respeita ao requisito que as habitações reabilitadas sejam adequadamente mantidas depois da finalização dos programas de reabilitação.»*[21]

Como este documento se centra na reabilitação habitacional, motivada por preocupações sociais, defende-se que o pelouro da reabilitação seja atribuído ao ministério responsável pela habitação, construção e ordenamento do território. No entanto, salvaguarda-se que não é possível implementar uma política de reabilitação urbana sem que haja uma estreita coordenação entre todos os ministérios e organismos de governo relevantes para a mesma – em especial, porque se pretende implementar abordagens multissectoriais. Sublinha-se que esta cooperação deve existir não só entre sectores de política mas entre níveis de governo. Quando não exista uma instituição directamente responsável pela reabilitação habitacional, recomenda-se a criação de um organismo separado, que opere aos níveis nacional, regional ou local, e que desenvolva actividade em especial nos seguintes domínios:

- promoção da participação;
- realização de estudos para a preparação e execução dos planos de reabilitação;
- garantia da cooperação entre todos os organismos relevantes.

---

[20] Embora sempre que este esteja presente deva ser preservado e reabilitado, segundo os princípios da conservação integrada.

[21] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo III (tradução livre).

A necessidade de integrar múltiplos sectores e actores no processo implicava uma ruptura com os sistemas tradicionais de governança, um tema que será central na década de noventa, mas que começa a ser enunciado já nesta altura:

> *«A reabilitação é um processo complexo que impõe exigências às organizações existentes que transcendem o modo de funcionamento normal das mesmas. A reabilitação confronta diferentes departamentos da cidade com problemas e situações com as quais estas não estão habituadas a lidar. Os problemas técnicos e sociais estão inter-relacionados, e há muitas vezes uma desconfiança considerável entre os residentes e os órgãos de governo. É assim aconselhável considerar a criação de equipas de projecto ao nível local nas quais especialistas de diferentes organismos trabalhem em conjunto.»*[22]

Convém referir que, apesar do discurso sobre a dimensão urbana e a abordagem multissectorial à reabilitação, quando o documento chega às partes da análise económica e financeira, das medidas administrativas e regulamentares e do processo organizacional e de operacionalização, o UNCHS trata ainda a reabilitação como uma mera intervenção em edifícios. Por exemplo, no caso da análise custo-benefício, só são contabilizados os custos e os benefícios da reabilitação/reconstrução dos edifícios, ficando de fora mesmo aspectos ligados à intervenção física, alguns tão relevantes como as infra-estruturas.

Quanto ao processo, apesar da pertinência de muitas das observações que são feitas, o âmbito da análise apresentada é mais restito do que o dos documentos das décadas anteriores, reduzindo-se completamente ao planeamento das obras de reabilitação dos edifícios – programa, projecto, acompanhamento da obra, entre outros. Não é o processo do programa de reabilitação urbana que é particularizado, mas meramente o processo das obras nos edifícios. Considera-se que o processo global de reabilitação urbana inclui duas fases:

- uma fase de programação – em que todos os participantes acordam sobre a área a reabilitar, os objectivos, as prioridades e o âmbito da acção, os métodos a utilizar e os recursos necessários;
- uma fase de operacionalização – onde se quantifica, específica e programa a obra, se procede à sua atribuição à empresa de construção, se supervisiona e monitoriza os trabalhos, e se retiram experiência e ensinamentos para aplicação nas obras futuras.

Como já foi referido, a fase do processo que é alvo de uma análise mais detalhada neste documento é a segunda. Considera-se que a complexidade das obras de reabilitação requer um maior esforço de gestão de recursos e uma maior capacidade e experiência técnica do que a construção nova. Apesar de não tratar do processo de reabilitação urbana mas de reabilitação de edifícios, pela importância deste último para a reabilitação urbana e pela pertinência e actualidade das observações que são feitas a este propósito – em especial para um país como Portugal, em que o sector da reabilitação na indústria da construção ainda esta muito subdesenvolvido –, optou-se por apresentar um resumo desta análise na Figura 17.

[22] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo III, parte b (tradução livre).

Fases do processo de reabilitação de edifícios habitacionais
Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, 1982

Quantificação – implica identificar de forma mais precisa a localização e o âmbito dos trabalhos necessários. Esta é uma fase crucial, muito complexa e que requer grande experiência, em especial no que concerne ao diagnóstico das patologias dos edifícios existentes.

Especificação – selecção dos materiais e dos métodos a usar. Esta é também uma fase importante, com elevado risco de erro e que requer grande conhecimento e experiência, em especial no que se refere às questões de compatibilidade entre as técnicas e os materiais existentes e a aplicar.

Programação – tal como as duas anteriores, esta é uma fase crítica para a reabilitação, e na qual não pode ser aplicada a sequência normal dos trabalhos em obras novas, especialmente por causa do carácter intensivo da mão-de-obra; da necessidade de trabalhar em espaços ocupados e com más condições; e da não existência de muitas possibilidades de padronização de soluções e de uso da mecanização. Isto resulta geralmente em baixos níveis de produtividade e em custos elevados. É necessária uma boa e rigorosa programação dos trabalhos, que seja simultaneamente flexível para permitir lidar com as contingências que surjam, o que só pode ser conseguido por técnicos muito experientes.

Atribuição – selecção, atribuição e instrução da empresa de construção. As dificuldades inerentes às fases anteriores tornam a reabilitação pouco popular entre grande parte do sector da construção, em especial as grandes empresas. Logo, em períodos de grande procura de construção nova, poderá ser difícil encontrar preços competitivos para a reabilitação e mão-de-obra adequada. Quando existe uma boa programação e espírito de colaboração, que permitam um bom decurso e rendimento dos trabalhos, e possa ser oferecida continuidade à procura de trabalhos de reabilitação, estes problemas são geralmente minimizados ao longo do tempo, porque será possivel o desenvolvimento de competências, capacidades e experiência, o que contribui para a diminuição dos custos, e o aumento e a qualidade da produção.

Produção – inclui aspectos que exigem uma gestão e uma compreensão especiais, de ambas as partes contratantes, nomeadamente: a existência de um grande período de tempo, no primeiro projecto, antes de serem alcançados os resultados globais e a qualidade desejados, o que deve ser considerado na programação; a necessidade de manter um fluxo de trabalho constante, o que requer inevitavelmente que sejam tomadas decisões imediatas no local e sejam encontradas soluções para problemas imprevistos; a inevitabilidade do contacto diário com os ocupantes, que é um factor importante do processo, e que deve ser bem coordenado com o decurso das operações e a execução das mesmas, sendo aconselhável manter as responsabilidades de coordenação e de execução separadas.

Supervisão e monitorização – envolve a análise de muitos pequenos trabalhos dispersos e em difíceis condições de acesso, o que dificulta bastante o controlo da qualidade.

Transmissão da experiência – tem um importante papel na melhoria da eficiência nas obras. Durante a reabilitação surgem muitas oportunidades para testar soluções e técnicas alternativas, mas a avaliação destas só será frutífera se for assegurada a transmissão da experiência e do conhecimento para as obras futuras, e se for tida em conta a avaliação do desempenho pelos residentes.

Figura 17 – Fases do processo de reabilitação de edifícios habitacionais[23]

Tal como já foi referido, o documento em análise foi elaborado como o corolário de um encontro de peritos, que se debruçou sobre a reabilitação das áreas habitacionais existentes. O documento refere a este propósito:

> *«Vários estudos de casos nacionais foram apresentados no encontro. Metade destes comparava o custo da reabilitação com o custo da reconstrução (excluindo o custo da demolição e do realojamento temporário). Estas comparações só podem ser feitas se as rendas permanecerem imutáveis e serem as mesmas nas casas reabilitadas do que nas novas. Se for realmente este o caso, haveria um forte argumento a favor da reabilitação, mesmo que os custos directos fossem os mesmos nas duas opções, por causa das poupanças em custos indirectos em termos de fragmentação, transportes, etc.. No entanto, existe uma tendência em alguns países para afirmarem que se o custo da reabilitação for superior a um sexto da reconstrução, deve preferir-se a reconstrução. Em outros países o rácio é mais próximo de metade, e em um país (o Reino Unido), argumenta-se que vale a*

[23] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo III, parte c, ponto 1.

pena gastar até 75% dos custos da reconstrução, devido à redução do tempo de perda de utilização do stock *habitacional.»*[24]

Este excerto demonstra claramente o longo caminho que ainda faltava percorrer no início da década de oitenta para que as políticas de habitação fossem claramente redireccionadas da construção nova para a reabilitação. O que estava em questão não era – como muitas vezes se argumenta –, o facto de reabilitar ser mais caro do que construir de raiz. Mesmo não contabilizando parte das despesas da construção nova, e tendo em conta somente os custos directos – o que distorcia os preços, favorecendo a construção nova – a reabilitação apresentava-se vantajosa em termos de custos. No entanto, os países consideravam que só valia a pena reabilitar o existente se esta operação fosse muito mais barata do que a reconstrução – alguns apontam ordens de grandeza incompreensíveis, como um sexto do valor. Como os benefícios indirectos para o interesse público estavam claramente do lado da reabilitação e os custos eram reconhecidamente inferiores, fica-se sem entender esta posição. Lamentavelmente, este documento não descreve quais os argumentos apresentados pelos países, se é que eram avançadas quaisquer justificações, para chegarem a estas conclusões.

No entanto, o desenvolvimento de todo o capítulo faz suspeitar que talvez o motor por trás destas opções do sector público fosse na realidade o interesse privado. Primeiro prova que na generalidade dos casos o interesse público é reabilitar e o dos investidores reconstruir (por causa do potencial aumento dos lucros directos para os próprios), e depois faz propostas no sentido de compatibilizar a reabilitação com o objectivo do lucro e da rendibilização do investimento privado. Ou seja, a análise financeira centra-se na explanação de formas pelas quais os Estados podem promover o interesse público, sem reduzir significativamente os potenciais lucros dos privados.

Mais detalhadamente, o UNCHS faz uma exposição de quais são os custos directos de qualquer uma das opções (estudos, projectos, obras, etc.), que como já foi referido eram reconhecidamente inferiores na reabilitação, e sublinha o facto de haver um importante custo indirecto, normalmente não referenciado, a que chama custo de opção, e que consiste na perda de rendimentos extra que poderiam advir de outras opções tomadas – por exemplo, a diferença entre o lucro que o investidor pode obter ao reabilitar um edifício existente e ao substituí-lo por outro edifício com diferentes características.

Seguidamente enumeram-se os vários benefícios indirectos – para a sociedade em geral – da reabilitação quando comparada com a construção nova – o que sem dúvida pertence ao domínio do interesse público –, e os benefícios directos – aumento das rendas e valorização do capital – que são os principais, ou mesmo os únicos benefícios que motivam o sector privado. Esta análise evidencia que, se por um lado é do claro interesse público reabilitar, porque resulta em maiores benefícios para a sociedade e menores custos, muitas vezes é do interesse do proprietário ou do investidor privado reconstruir, porque tal pode permitir alterar as características do edifício de modo a poder obter maiores proventos e permite ainda o desvincular relativamente a restrições quanto ao

[24] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo II, parte c (tradução livre).

valor das rendas ou à manutenção do arrendamento. Por outro lado, no que respeita ao sector da construção, quanto maior for o investimento maior é o lucro, pelo que o seu interesse está directamente ligado com o aumento dos custos. Resumindo, na generalidade dos casos, o único argumento com base numa análise custo-benefício a favor da reconstrução é a vantagem que desta pode advir para alguns interesses privados, sendo que nem ao nível dos custos nem dos benefícios o sector público e a sociedade em geral retiram qualquer vantagem.

A existência de um interesse público global na reabilitação habitacional faz com que seja legítima e necessária a intervenção do Estado nesta matéria. Reconhece-se que *«se fosse permitido às forças de mercado operar livremente, os programas de reabilitação só necessitariam de directrizes e normas do sector público, e os recursos financeiros seriam fornecidos inteiramente pelos proprietários existentes ou novos. O resultado, no entanto, poderia não ser satisfatório, já que os ocupantes actuais podiam tornar-se sem abrigo e estruturas de valor histórico ou outro valor intangível poderiam ser perdidas. Consequentemente, isto implica que o sector público intervenha no que respeita ao nível das rendas, aos padrões de preços, padrões ambientais, e outros; deve também assegurar o apoio financeiro para a implementação destas directrizes»*[25].

No entanto, não é possível nem desejável que seja o sector público a arcar com a maior fatia da despesa. Tendo em conta a análise custo-benefício, o UNCHS defende que o sector público deve compreender as motivações legítimas do sector privado, mas explorar essas motivações no interesse da sociedade em geral. Neste sentido, e em linha com a política de retirada do Estado da promoção directa da habitação e de passagem para uma política de "auxílio às pessoas", o UNCHS recomenda, no domínio financeiro, que o investimento público sirva como catalisador da acção privada, mas de um modo diferente do que estava a ser usado até então:

- Financiamento das obras em propriedade pública – avança-se a possibilidade aproveitar a política em curso na maioria dos países de alienação o *stock* de habitação público, transferindo-o para os ocupantes na altura da reabilitação. Sugere-se que os termos de financiamento de uma operação deste tipo sejam determinados com base nas rendas existentes, que possivelmente podem ser suficientes para pagar os custos da reabilitação por um período de, por exemplo, 20 anos à taxa de juro da época. Propõe-se ainda para mobilizar recursos adicionais à da poupança em custos de manutenção, que seja determinado um aumento crescente das mensalidades para as unidades reabilitadas. Alerta-se para o facto de estes aumentos terem maior probabilidade de serem aceites se os ocupantes forem consultados previamente sobre as melhorias a realizar e os respectivos custos.
- Financiamento das obras em propriedade privada – considera-se não haver necessidade de o sector público se envolver directamente no financiamento da reabilitação em propriedade privada, desde que se alcance um equilíbrio entre o

[25] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 15, capítulo III, parte g (tradução livre).

interesse de rendibilização do investimento privado e a salvaguarda dos interesses dos inquilinos com baixos rendimentos. Para este efeito desaconselha-se o recurso a subsídios à reabilitação tendo o controlo das rendas como contrapartida, e refere-se: *«A experiência mostra que não há falta de recursos para a reabilitação se os retornos forem altos, e nas áreas centrais, isto é assim na maioria dos casos. O problema de salvaguardar os interesses de inquilinos com baixos rendimentos deve ser abordado, possivelmente numa base de agregado familiar individual, mediante subsídios directos às famílias em vez de aos alojamentos, de modo a que as rendas e os lucros sejam livres. O custo dos subsídios individuais pode, por sua vez, ser recuperado mediante taxas e custos de utilização e, claro, os impostos normais sobre os lucros»*[26].

Faz-se ainda uma outra recomendação relativa ao financiamento, sobre a adequação dos mecanismos à situação real das famílias. Considera-se que os mecanismos de financiamento convencionais têm uma tendência para encarar todas as famílias com rendimentos semelhantes como tendo a mesma capacidade para pagar pela habitação, ignorando as diferenças em tamanho, idade, poupança, acesso a crédito, entre outros. Atribui-se uma percentagem convencionada do rendimento (normalmente 25%) como sendo o "custo acessível" a pagar pela habitação por todos os agregados familiares, independentemente da real disponibilidade destes para o fazerem. Uma substituição do conceito de "custo acessível" pelo de "disponibilidade de pagar" permitiria adequar os pagamentos à situação real dos agregados – que em muitos caos é superior a 25% do rendimento –, o que frequentemente representaria uma maior capacidade de retorno do investimento. Nos casos em que a disponibilidade de pagar seja inferior à taxa pré-estabelecida, esta adequação permite reduzir as injustiças e as dificuldades das famílias mais carenciadas.

São assim avançadas algumas propostas controversas relativamente ao financiamento e à própria política de habitação, nomeadamente no que se refere à alienação do património habitacional público, e que estão simultaneamente a ser questionadas por outras instituições[27]. No entanto, este documento trata essencialmente da reabilitação como instrumento da política de habitação, e mais do que defender uma orientação para esta política, tenta integrar a abordagem à reabilitação nas tendências que se verificavam ao nível da política de habitação na época. Parte também do princípio que a reabilitação habitacional à escala necessária só poderá ser empreendida se esta for tendencialmente auto-suficiente, sem depender de uma ampla distribuição de subsídios governamentais. Tenta-se ainda racionalizar a utilização dos fundos públicos, direccionando-os para os beneficiários, e adequando-os às necessidades reais dos últimos. A diminuição do peso do Estado na promoção directa é acompanhada pela recomendação que este reforce o seu papel no apoio legal, técnico, organizacional e operacional às intervenções a empreender pelo sector privado. Este é assim um documento que ilustra bem muitas das tendências da época no que respeita à acção pública e ao papel do Estado.

[26] capítulo III, parte g (tradução livre).

[27] Nomeadamente, como se analisará no seguimento deste ponto, o Conselho da Europa.

Para além dos muitos aspectos já referidos, o UNCHS faz ainda outras recomendações, por exemplo, ao nível da reforma dos regulamentos, das quais se salientam: dar carácter prioritário à adaptação dos regulamentos da construção às necessidades da reabilitação, possibilitando que esta cumpra requisitos inferiores aos exigidos para a construção nova; tomar medidas para que, nos casos em que haja dificuldade em apurar os direitos de propriedade e de uso dos imóveis – o que cria sérios obstáculos e delongas às intervenções –, seja possível a concessão destes direitos em tempo útil. Na Figura 18 apresenta-se uma síntese das recomendações do UNCHS com vista à criação e implementação de uma política de reabilitação habitacional.

Recomendações com vista à reabilitação das áreas habitacionais existentes
Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, 1982

Acção aos níveis nacional e local

Abordagem geral

1 - Os governos devem conceber programas de reabilitação habitacional inseridos em políticas mais amplas de desenvolvimento urbano global.

2 - Os governos devem abster-se de realizar demolições em larga escala nos centros das cidades, confinando este tipo de intervenção a edifícios individuais sem possibilidade de reparação.

3 - Os governos que, de modo a realizar programas de reabilitação urbana nas áreas centrais das cidades, tomem medidas legislativas para prevenir os trabalhos de beneficiação por parte do sector privado, devem colodar um prazo limite à preparação dos planos de reabilitação.

4 - Os governos, ao empreenderem programas de reabilitação, devem ter em mente a necessidade de preservar o tecido social existente.

Disposições e gestão institucionais

5 - Os governos devem delegar nas administrações regionais e municipais o poder de empreender programas de reabilitação mediante a concepção de medidas preventivas e curativas ao nível local.

Processo regulador

6 - Os regulamentos da construção existentes devem ser revistos e, sempre que necessário, modificados, para assegurar a sua adequabilidade aos trabalhos de reabilitação, tendo em conta a necessidade de criar projectos acessíveis e dando mais atenção aos valores funcionais e arquitectónicos dos edifícios.

7 - Os regulamentos, códigos e normas da construção devem ser diversificados para adequar os níveis de custo do alojamento a grupos com diferentes rendimentos.

8 - Os governos devem reconsiderar os sistemas de controlo de rendas com vista a eliminar os desincentivos à reabilitação,

Mobilização de recursos técnicos

9 - Os governos devem empreender acções para estimular o desenvolvimento de técnicas de reabilitação dentro da indústria da construção e melhorar o fornecimento de materiais e componentes adequados.

Mobilização de recursos financeiros

10 - O conceito de "custo acessível" deve ser substituído pelo de "disponibilidade de pagar" como critério para determinar os termos de distribuição dos recursos financeiros.

11 - O princípio de recuperação integral dos custos deve ser considerado de modo a eliminar o desperdício e a má orientação na utilização dos recursos escassos.

12 - Os subsídios cruzados devem ser considerados, sempre que necessário, para reduzir o custo da reabilitação de habitações com baixo valor de uso, por oposição às habitações com alto valor de uso.

13 - Os governos e organismos locais devem analisar em profundidade o efeito das taxas de juro na canalização de fundos para programas habitacionais e de reabilitação.

14 - Devem, sempre que possível, ser tomadas medidas para melhorar o potencial para gerar rendimentos em coordenação com os programas de reabilitação.

Participação dos residentes

15 - Ao preparar e executar projectos de reabilitação, os governos devem considerar a participação dos residentes como um componente essencial e devem dar todas as oportunidades, concedendo financiamento, quando necessário, para a formação de associações de moradores.

16 - Os governos devem iniciar projectos-piloto de pequena escala antes de afectar recursos a programas mais amplos. Estes projectos devem ser monitorizados e avaliada a reacção do público, para assegurar a aceitação da reabilitação pelas comunidades afectadas.

Treino, investigação e disseminação da informação

17 - Os governos e autoridades locais devem promover meios adequados de formação em obra, de modo a alcançar a maior mobilização possível de recursos e a optimização da sua utilização nos programas de reabilitação.

Acção ao nível internacional

18 - A informação, a experiência e os resultados de investigação sobre medidas preventivas e curativas ligadas com a reabilitação e a manutenção, bem como com políticas e problemas relacionados, devem ser partilhados mediante uma intensificação da cooperação internacional.

Figura 18 – Síntese das recomendações do UNCHS para uma política de reabilitação habitacional

Durante o resto da década de oitenta assistiu-se a uma intensificação do debate sobre a necessidade de uma nova abordagem à política de habitação. Esta necessidade tinha origem num conjunto de factores inter-relacionados:

- recessão económica;
- progressiva retirada do Estado da promoção directa de habitação;
- reconhecimento do falhanço das abordagens anteriores ao problema do alojamento e das áreas degradadas;
- persistência da pobreza;
- aumento das assimetrias e das tensões sociais.

Ao nível do Conselho da Europa são adoptados vários documentos[28] sobre estas matérias, dos quais se podem retirar alguns aspectos comuns:

- a reafirmação do direito a uma habitação digna como direito humano fundamental e elemento essencial para o desenvolvimento das sociedades;
- o direito de todos a escolher a casa e o bairro onde habitam;
- o reconhecimento como sendo uma função e um dever da sociedade dar assistência nos casos em que os indivíduos são incapazes, nas circunstâncias económicas e sociais prevalecentes, de obter e de manter um alojamento adequado pelos seus próprios esforços;
- o reconhecimento da emergência de uma "nova crise de habitação", que afectava em especial os grupos mais desfavorecidos da sociedade, e que tinha uma relação próxima com o surgimento de conflitos e tensões sociais, bem como com o aumento da insegurança urbana;
- o reconhecimento da relação directa entre a condição de sem-abrigo, o distanciamento dos indivíduos da comunidade e a rejeição social;
- a constatação que a melhoria das condições de habitação depende frequentemente da melhoria das condições sociais e culturais;
- a necessidade de controlar as consequências potencialmente negativas dos processos de alienação do património habitacional do Estado;
- a necessidade de promover abordagens "positivas" que se baseiem nos direitos dos beneficiários, na devolução do seu poder de autodeterminação e na suas capacidades de auto-ajuda;
- a necessidade de optimizar a utilização dos recursos e de os orientar mais directamente para os beneficiários.

[28] Ver por exemplo: *Resolution 186 (1988) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on social housing policy; Recommendation (88) 14 of the Committee of Ministers to member states on migrants' housing; Resolution 208 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on self-help and community development in towns.*

A um nível mais específico, a Resolução 186 (1988)[29] da CPPLRE apresenta uma série de solicitações e recomendações aos vários níveis de governo, no sentido de ir ao encontro das necessidades de habitação dos grupos com menos rendimentos e de evitar o aumento dos sem-abrigo. Para tal refere-se, entre outros aspectos, a necessidade de:

- assegurar que o custo da habitação é proporcional aos meios dos residentes;
- rever a eficácia dos incentivos e dos privilégios existentes, procurando relacioná-los mais de perto com os esforços individuais dos beneficiários;
- assegurar, na criação de incentivos para aquisição de habitação, que a aquisição pelos inquilinos de habitação com rendas baixas e, especialmente, habitação social arrendada, não prejudica a necessidade de dar resposta aos problemas de habitação dos grupos de baixos recursos;
- ter em conta a necessidade de resolver e antecipar os problemas habitacionais ao nível do planeamento urbano;
- promover e apoiar o sector privado ligado ao fornecimento de habitação a custos controlados, tornando-lhe possível responder às suas responsabilidades sociais e dar o exemplo no que diz respeito à concessão de direitos de autodeterminação aos arrendatários;
- mitigar os problemas existentes ao nível da venda de propriedade nos empreendimentos da periferia das cidades, e o risco associado de se formarem aí guetos, mediante a melhoria das condições gerais nestas áreas e a promoção de redes de relações sociais e de actividades comunitárias;
- assegurar que as intervenções de reabilitação de áreas urbanas não resultam em aumentos de custos inaceitáveis, levando à segregação social e à predominância de determinados grupos sociais em certas áreas urbanas;
- desenvolver modelos de intervenção que incluam a participação activa de grupos de auto-ajuda, dêem aos inquilinos direitos de autodeterminação e lhes possibilitem ter uma palavra a dizer nas questões que afectam os seus interesses.

Por sua vez a Recomendação (88) 14[30] do CMCE aborda os aspectos específicos do problema da habitação nas populações migrantes, sublinhando:

- as más condições em que habitam frequentemente as populações migrantes;
- o facto de a reunião das famílias migrantes depender frequentemente das condições de habitação;
- o direito das populações migrantes a terem igualdade de tratamento relativamente à população nacional nas questões da habitação, quer por parte do sector público (acesso a habitação apoiada e a subsídios e incentivos à compra ou

[29] *Resolution 186 (1988)*, cit. 28.
[30] *Recommendation (88) 14*, cit. 28.

arrendamento de habitação), quer por parte do sector privado (acesso aos mercados de venda e de arrendamento, acesso a crédito bancários, etc.);

- a necessidade de ter em conta, ao nível do planeamento urbano, os aspectos da vida social e cultural das populações migrantes, que podem conduzir à sua integração no ambiente urbano;
- o direito das populações migrantes serem completamente informadas dos seus direitos e das suas obrigações em relação ao arrendamento e à aquisição de habitação;
- o papel que as associações e organizações de migrantes podem ter na facilitação do acesso à habitação dos migrantes e na melhoria das suas condições de vida;
- a importância de ter em conta a opinião das populações migrantes nas decisões que afectem o seu quadro de vida.

Neste sentido, apela-se aos vários níveis de governo que, no âmbito das suas competências, tomem as medidas necessárias para que estes aspectos sejam assegurados. No que diz respeito especificamente às intervenções de reabilitação urbana, recomenda-se que:

- tenham em conta a presença de grandes populações migrantes;
- promovam ofertas de alojamento espacialmente diversificadas, abertas a pessoas que queiram mudar de casa ou de bairro;
- assegurem que os migrantes gozam de igualdade de tratamento no que diz respeito à reabilitação das habitações;
- garantam procedimentos de consulta e de negociação com os residentes, que lhes permitam estar informados das inovações propostas, afirmarem as suas preferências e tanto tomar parte nas decisões.

A CPPLRE, tendo em conta o crescimento nos Estados-membros de abordagens baseadas na auto-ajuda e no desenvolvimento comunitário, adopta a Resolução 208 (1989)[31] sobre esta temática. Neste documento, a CPPLRE reconhece que, frequentemente, o que impulsionou este tipo de abordagens foi a necessidade – escassez de recursos, dificuldade do sector público em dar resposta sozinho ao amplo leque de problemas urbanos e ao provimento dos serviços públicos de forma adequada e suficiente a todos os cidadãos. No entanto, sublinha-se que, independentemente das razões administrativas ou financeiras que estiveram na sua origem, estas abordagens têm por si só o mérito de estimular a solidariedade, a economia local e o sentimento de cidadania. Reconhece-se ainda que as iniciativas promovidas nos últimos anos foram diversificadas, inovadoras e englobaram um amplo leque de objectivos físicos, sociais e económicos, designadamente:

- melhoria do ambiente;

[31] *Resolution 208 (1989)* , cit. 28.

- criação de oportunidades de emprego local;
- gestão e melhoria da habitação, incluindo a organização de sistemas de gestão a cargo de inquilinos e de cooperativas de moradores;
- fornecimento de alguns serviços locais, incluindo serviços de saúde;
- desenvolvimento cultural da comunidade;
- promoção da integração étnica e racial.

Apesar do seu impacto directo poder ser limitado em termos de escala – dos problemas ou da área –, estas iniciativas apresentaram ainda a vantagem de ter importantes efeitos indirectos a vários níveis:

- melhoria das aptidões e das competências das pessoas envolvidas, bem como da sua autoconfiança e do seu encorajamento;
- captação de recursos adicionais em termos de esforço voluntário e comunitário, de financiamento, e de outros recursos, como o fornecimento de materiais;
- aumento do sentimento de responsabilidade e de "pertença" face à área, e criação de uma identidade local em áreas onde existia previamente sentimentos de alienação (o que contribui para tornar os bairros mais seguros e garantir um tratamento mais cuidado do ambiente);
- melhoria do funcionamento de instituições políticas locais, graças a uma maior participação e compreensão da comunidade, à criação de expectativas mais realistas, a uma melhor informação sobre as necessidades e as possibilidades locais, e a um relacionamento mais próximo entre as populações, as instituições do governo local e os órgãos eleitos.

Por todas estas razões, defende-se que este tipo de abordagens deve ser promovido e apoiado ao nível das opções políticas dos governos. Sublinha-se, no entanto, que o desenvolvimento comunitário tem diferentes expressões nos vários Estados europeus – enquanto em alguns países é uma abordagem deliberadamente integrada nos mecanismos legais e que beneficia de financiamentos substanciais, em outros encontra-se muito abaixo na lista de prioridades. Neste contexto, apela-se aos poderes públicos dos Estados-membros que:

- apoiem, tanto quanto possível, as várias iniciativas de indivíduos e grupos que tenham por objectivo melhorar a sua comunidade através do seu próprio trabalho;
- afectem fundos para o apoio a fundações ou a outras organizações especializadas, que actuem em prol da melhoria das condições de vida e do desenvolvimento comunitário;
- estabeleçam acordos com associações ligadas à solidariedade social de modo a melhorar a prestação dos serviços sociais.

Passa-se assim de uma abordagem quantitativa e de promoção directa do fornecimento de habitação, para uma abordagem qualitativa e de apoio à acção privada, que já não se centra no objecto – produção de habitação –, mas no sujeito – nas necessidades, nos recursos, nas capacidades e nas aspirações dos beneficiários. O objectivo a alcançar não se equaciona em número de fogos, mas em termos de melhoria global das condições e das perspectivas de vida das populações, mediante processos que promovem simultaneamente os próprios indivíduos e as comunidades. No contexto da nova política de habitação, a reabilitação urbana torna-se no seu instrumento privilegiado de actuação.

3.2.2.4 Saúde pública e bem-estar

O modo como o ambiente urbano pode afectar a saúde física e psicológica dos seus habitantes, bem como as estratégias para actuar a este nível, são o tema da Resolução 206 (1989)[32] da CPPLRE. Este documento é bastante inovador, ultrapassando a visão tradicional da saúde nas áreas urbanas como limitada às questões da higiene e da salubridade, e dando uma nova dimensão a esta matéria. Com efeito, muito do urbanismo que foi feito com base em pretextos higienistas é visto agora como altamente prejudicial para a saúde dos habitantes e como um dos principais desafios a enfrentar. São feitas várias considerações críticas às intervenções urbanas das décadas anteriores quanto às suas consequências nefastas para a saúde, designadamente:

- a manutenção da continuidade histórica e da memória colectiva, fundamental para o equilíbrio psicológico, é gravemente prejudicada pela destruição ou transformação radical da envolvente e das actividades familiares, bem como do património arquitectónico;
- a construção nova e as mudanças na paisagem urbana familiar nem sempre recriaram uma identidade urbana reconhecível;
- a importância para as cidades dos espaços bem desenhados e de equipamentos de jogo e lazer, quer sejam públicos ou comunitários, não foi sempre completamente reconhecida, especialmente em termos dos seus estímulos para os relacionamentos sociais;
- um grande número de desenvolvimentos rodoviários excessivos impuseram sobre as comunidades um elevado custo social, e não foram concebidos para alcançar um equilíbrio entre todos os utilizadores das vias, resultando muitas vezes em rupturas no tecido urbano, perda de espaços públicos, perigo para a vida humana e produção de ruído e poluição, gravemente prejudiciais para a saúde;
- a importância de manter os laços familiares e comunitários como base na rede social, e o seu papel na manutenção do bem-estar psicológico e da saúde nem sempre foram suficientemente considerados;
- a participação e o envolvimento dos residentes nas decisões que afectavam o seu ambiente imediato estiveram muitas vezes ausentes ou foram desadequados.

[32] *Resolution 206 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on health in towns.*

Face a estes problemas, propõe-se um conjunto de estratégias de actuação, com vista a melhorar o ambiente urbano do ponto de vista da saúde física e psicológica dos seus habitantes. Como se pode depreender das críticas formuladas, uma boa parte destas propostas visam a manutenção da continuidade histórica, do património arquitectónico, dos ambientes urbanos familiares e significantes para a população, bem como dos laços familiares e comunitários. Para tal, apela-se à promoção de abordagens de reabilitação urbana em detrimento da renovação urbana e do realojamento das populações nas periferias. Para minimizar os problemas das áreas habitacionais recentes, a reabilitação é também o tipo de intervenção recomendado, especialmente ao nível da qualificação dos espaços exteriores e da imagem urbana, e do provimento de equipamentos sociais, de desporto e de lazer.

O urbanismo higienista é assim ultrapassado no seu próprio campo de batalha, com o reconhecimento que a saúde e o bem-estar das populações dependem largamente de factores sociais, culturais e psicológicos – para os quais a cidade tradicional é mais recompensadora –, indo muito para além dos aspectos meramente fisiológicos, subjacentes à conceptualização da "cidade moderna".

Convém ainda sublinhar a passagem de uma apologia da conservação do património urbano de interesse histórico e artístico, para uma perspectiva mais ampla, na qual devem ser conservados – ainda não por razões de valor cultural mas somente de bem-estar social – não só os elementos de interesse histórico e artístico, mas também aqueles que, por razões várias, têm significado e valor para as populações e a sociedade. Estes elementos podem coincidir ou não com os elementos com valor histórico ou artístico, podem encontrar-se mesmo nas áreas habitacionais recentes pouco qualificadas, e podem não ter qualquer significado para os "especialistas do património". Isto implica que, no âmbito das intervenções de reabilitação urbana, o levantamento dos elementos a conservar contemple os inventários do património, mas não se restrinja a estes, e englobe todos os elementos significantes, para os vários actores. Implica também que, mesmo quando a reabilitação opera em áreas aparentemente sem qualquer valor histórico ou artístico, possam existir elementos que devem ser protegidos e conservados. Para tal, é necessário envolver a população no levantamento e análise prévios das áreas a intervir, pois só esta detém o conhecimento que permitirá a identificação destes elementos. Esta questão virá a ser desenvolvida nas décadas posteriores, quando se der a passagem de um conceito de património centrado em objectos para um outro que se centra nos sujeitos, e se reconhece que os elementos significantes para as comunidades têm valor cultural e constituem bens patrimoniais de pleno direito[33].

3.2.2.5 O contributo da conservação do património para o combate ao desemprego

Tendo em conta o crescimento do desemprego, a ameaça que certas actividades artesanais enfrentavam face ao surgimento de novas tecnologias, e o facto de estas actividades serem o último repositório de técnicas e práticas altamente especializadas que

[33] Ver ponto 4.2.6.1 Diversidade cultural e património.

auxiliaram a dar forma ao património cultural Europeu, o CMCE adoptou uma recomendação[34] com o objectivo de combater o declínio destas actividades. Nesta, recomenda-se aos Estados-membros que apliquem um conjunto de medidas com vista a apoiar directamente a sobrevivência e o desenvolvimento das artes e dos ofícios tradicionais em declínio. Parte-se do princípio que o apoio e a promoção das artes e dos ofícios ligados ao património cultural pode dar contributos significativos em vários domínios:

- certas artes e ofícios desempenham uma função insubstituível na vida social e cultural das comunidades, pelo que a sua preservação contribui para a qualidade de vida;
- o desenvolvimento das artes e dos ofícios, em certas circunstâncias, pode promover o crescimento económico e contribuir para absorver o desemprego;
- o desenvolvimento destas actividades reduz a falta de mão-de-obra especializada na área da conservação do património construído, contribuindo para a melhoria do ambiente urbano, assim como para a preservação do património cultural das comunidades.

Indo de encontro aos mesmos princípios e tendo o mesmo objectivo, o 4.º Simpósio Europeu de Cidades Históricas, realizado em Outubro de 1981, adoptou a Declaração de Fribourg[35]. Este documento desenvolve e aprofunda a reflexão sobre o papel que a conservação e a reabilitação do património podem desempenhar no combate ao desemprego e como forma de preservar os conhecimentos e as técnicas ancestrais. Na Declaração de Fribourg sublinha-se o facto de a conservação do património poder proporcionar um largo número de emprego directos nos sectores primário e secundário, e indirectos, nomeadamente nas áreas dos serviços e do turismo. Considera-se que a conservação e a reabilitação de áreas antigas podem promover o crescimento económico, enquanto a sua demolição destrói não só os objectos de interesse arquitectónico, mas também as pequenas indústrias e oficinas artesanais instaladas nestas áreas. Neste contexto, recomenda-se a promoção e o incentivo às intervenções de conservação e de reabilitação do património, a par com as actividades a estas associadas, nomeadamente mediante a criação de cursos de formação profissional e afectando recursos financeiros ao desenvolvimento destas actividades. Posteriormente, a CPPLRE, na sua Resolução 127 (1982)[36], declarou o seu completo apoio e concordância com os princípios e as medidas propostas por esta declaração. A adopção, em 1986, pelo CMCE de mais um documento[37] sobre a mesma temática, reflecte a importância dada nesta

[34] *Recommendation (81) 13 of the Committee of Ministers to member states on action in aid of certain declining craft trades in the context of craft activity.*

[35] *Fribourg Declaration.*

[36] *Resolution 127 (1982) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 4th European Symposium of Historic Towns.*

[37] *Recommendation (86) 15 of the Committee of Ministers to member states on the promotion of craft trades involved in the conservation of the architectural heritage.*

altura tanto à luta contra o desemprego, como à promoção da conservação do património cultural como factor de desenvolvimento.

3.2.3 Melhoria global do ambiente e da qualidade de vida

Com o objectivo de promover a adopção das conclusões da Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades, e na sequência da conferência de encerramento da campanha em Berlim, a PACE adopta uma resolução sobre as políticas urbanas[38]. Este documento reconhece as profundas mudanças ocorridas nas estruturas sociais e económicas da Europa, que afectaram as dinâmicas das cidades, dando origem a sérias tensões sociais no seu seio. Para atenuar estas tensões tornava-se urgente actuar em prol da melhoria do ambiente urbano em geral, bem como da qualidade de vida das populações. A preservação e a melhoria do ambiente e da qualidade de vida nas cidades implica ter de actuar num amplo leque de aspectos para além da intervenção física, nomeadamente: a disponibilização e o acesso a uma educação adequada e a equipamentos culturais e comunitários; a descentralização das actividades e serviços ao nível do bairro; a criação de oportunidades de emprego; o apoio à continuação das empresas existentes e à introdução de pequenas empresas locais e de actividades ligadas às artes e ofícios. Defende-se que os problemas urbanos devem ser abordados de uma forma global, mediante a integração das políticas sectoriais, sendo esta a única via para dar resposta aos desafios sociais, económicos, ambientais e culturais do desenvolvimento das cidades.

A PACE recomenda que seja adoptada uma perspectiva qualitativa do desenvolvimento urbano e da vida nas cidades, que auxilie numa melhor afectação de recursos e na obtenção de melhores resultados num contexto de recessão económica. O recentrar das preocupações para com o desenvolvimento urbano na qualidade de vida e do ambiente implicava a adopção de novas abordagens às políticas urbanas, nas quais a cooperação, a descentralização e a participação eram elementos fundamentais. Para além da reforma da governança, a nova perspectiva implicava ainda um esforço acrescido para:

- gerir os recursos existentes mais eficazmente;
- preservar e reabilitar os edifícios antigos;
- reutilizar as áreas industriais obsoletas ou abandonadas;
- controlar a ocupação de solos agrícolas pela urbanização;
- controlar o tráfego automóvel privado, promover o transporte público e a locomoção pedestre[39];
- harmonizar o tecido urbano, garantindo uma maior equidade das condições de vida em termos qualitativos.

Como se pode depreender dos objectivos enunciados, a aposta na reabilitação urbana ganha uma nova força. Tanto por promover a qualificação do ambiente urbano, como

[38] *Resolution 781 (1982) of the Parliamentary Assembly on urban policies.*

[39] Especialmente pela disseminação judiciosa de recintos pedestres e pela melhoria do transporte público. O objectivo inclui ainda a redução do tráfego nas áreas residenciais, pelo seu desvio e pela fixação sistemática de limites de velocidade.

por contribuir para a preservação do ambiente – por exemplo, ao reutilizar os recursos existentes, auxiliar no controlo da expansão urbana e, consequentemente, reduzir as deslocações – a reabilitação urbana assume-se como um instrumento fundamental da política ambiental e do desenvolvimento urbano. Após a política de conservação do património e a política social e de habitação, a política ambiental elege a reabilitação como a via privilegiada para alcançar um desenvolvimento humano e urbano qualificado. A reabilitação urbana, por sua vez, passa a ter de incluir no seu âmbito os objectivos específicos da política ambiental.

Em 1983, a Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Planeamento Territorial (CEMAT) adoptou a Carta de Torremolinos[40] sobre o planeamento regional e urbano na Europa. As profundas alterações das estruturas sociais e económicas dos países europeus, bem como as suas relações com outras partes do mundo, tornavam urgente uma perspectiva crítica dos princípios subjacentes ao ordenamento do território, para evitar que este fosse determinado meramente por objectivos económicos de curto prazo, sem ter serem tidos em conta os aspectos de ordem social, cultural e ambiental. Neste sentido, o planeamento regional e urbano é definido como o meio de conceder expressão geográfica às políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade:

> *«É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, desenvolvida como uma abordagem ampla e interdisciplinar orientada para o desenvolvimento regional equilibrado e a organização física do território, de acordo com uma estratégia global.»*[41]

Começa assim um processo, que ainda não terminou, de crescente territorialização das políticas sectoriais, e que terá uma grande importância ao nível da reabilitação urbana. Considera-se que o planeamento regional e urbano deve ser exercido segundo os princípios da descentralização e da participação, e deve ter como objectivos gerais:

- o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões;
- a melhoria da qualidade de vida;
- a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente;
- o uso racional do solo.

Sublinha-se que alcançar estes objectivos é acima de tudo uma questão política. Requer a cooperação e a coordenação multissectorial das acções e das políticas entre os vários órgãos e níveis de governo, bem como entre os diversos sectores da sociedade que contribuem para o desenvolvimento e a alteração da organização espacial – público, privado, organizações não-governamentais, comunidades, entre outros. São ainda definidos objectivos específicos para as áreas urbanas, que incluem:

- controlar o crescimento urbano e evitar os movimentos excessivos da população dos centros urbanos para as periferias;

---

[40] *European Regional/Spatial Planning Charter.*

[41] *European Regional/Spatial Planning Charter*, ponto 9.

- desenvolver uma estrutura urbana equilibrada, mediante a implementação sistemática de planos de uso do solo e a aplicação de directrizes para o desenvolvimento das actividades económicas para o benefício das condições de vida dos habitantes;
- melhorar as condições de vida;
- promover o transporte público;
- considerar a reabilitação do património arquitectónico, dos monumentos e dos sítios, como parte integrante da política global de planeamento.

Esta Carta apresenta ainda os princípios específicos para as áreas rurais, fronteiriças, montanhosas, costeiras e insulares. As regiões com debilidades estruturais ou em declínio (situação que atinge em grande medida os tecidos antigos e as áreas urbanas industriais, entre outros) deveriam ser alvo de programas especiais com o objectivo de reduzir as assimetrias sociais, económicas, funcionais e espaciais e de inverter as dinâmicas instaladas. Este é um passo muito importante para a reabilitação urbana, que não só alarga o seu âmbito de intervenção a todas as áreas urbanas degradadas e em declínio – com ou sem valor patrimonial, predominantemente habitacionais ou não –, como transforma a sua actuação ao nível social e de desenvolvimento local. Com efeito, até aqui as preocupações sociais e de desenvolvimento local da reabilitação centravam-se essencialmente na protecção – de grupos sociais, de actividades locais ou tradicionais, etc. –, e na resposta a problemas e necessidades básicas das populações. Não havia uma atitude proactiva, de agir em prol do desenvolvimento social e económico das comunidades, com vista à inversão das dinâmicas instaladas e à quebra do ciclo de declínio.

Este documento representa ainda um passo em frente na direcção do que virá a ser na década de noventa o desenvolvimento sustentável. Com efeito, uma das suas preocupações fundamentais é o equilíbrio entre as dimensões social, económica e ambiental do desenvolvimento, bem como o equilíbrio entre regiões e dentro das regiões – todos estes princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável. A tónica numa abordagem estratégica, multissectorial e a longo prazo ao planeamento é outra das inovações, que virá a ser reforçada nas décadas seguintes, e que ainda hoje permanece actual. Em 1984, o CMCE[42] expressou o seu apoio a este documento e recomendou aos Estados-membros que aplicassem os seus princípios e que os disseminassem o mais amplamente possível.

Em 1986, o CMCE[43] reconhece que parte da qualidade do ambiente urbano depende do tipo, da escala, da acessibilidade e da disponibilidade dos espaços públicos existentes. Alerta-se para o facto de as cidades não serem somente conjuntos de edifícios, e que os espaços públicos constituem uma parte fundamental do ambiente urbano e do

[42] *Recommendation (84) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Regional/Spatial Planning Charter.*

[43] *Recommendation (86) 11 of the Committee of Ministers to member states on urban open space.*

património arquitectónico, desempenhando um papel fundamental para a coesão social e o sentimento de segurança.

> *«Os espaços públicos são parte essencial do património urbano, um forte elemento na forma arquitectónica e estética de uma cidade, desempenham um importante papel educacional, são ecologicamente significativos, são importantes para a interacção social e para o encorajamento do desenvolvimento comunitário e são o suporte de actividades e objectivos económicos.»*[44]

Torna-se assim necessário promover, proteger e valorizar os espaços públicos, emendando os erros de planeamento e a falta de coordenação entre as autoridades públicas, que frequentemente negligenciaram a sua criação, manutenção e importância. Neste sentido recomenda-se que sejam tomadas medidas para:

- garantir que os espaços públicos são seguros e protegidos;
- encorajar a sua criação, reflectindo as necessidades dos habitantes, respeitando o carácter do tecido urbano, utilizando todos os recursos disponíveis e promovendo a coesão social;
- gerir e melhorar o espaço público, mediante a identificação e a resolução de conflitos, a promoção da sua acessibilidade e atractividade, e o encorajamento de usos apropriados.

Qualquer intervenção nos espaços públicos, incluindo a sua concepção e gestão, deve ser realizada segundo os princípios de cooperação e da descentralização, devendo, sempre que possível, basear-se em projectos comunitários ou de bairro.

Tendo em conta o processo de declínio que se tinha instalado em muitas cidades industriais – cidades estas que tinham contribuído significativamente no passado para o crescimento económico beneficiando toda a Europa –, o CMCE aprovou uma recomendação[45] com vista a incentivar os esforços para reabilitar estas cidades e melhorar a qualidade de vida das suas populações.

O CMCE considera que as cidades industriais necessitam de criar novas razões para que os cidadãos e as empresas desejem aí viver, trabalhar e investir, e que a sua reabilitação dará um contributo importante para a melhoria do ambiente urbano europeu em geral. No entanto, a reabilitação destas áreas necessita de uma abordagem complexa e integrada, que englobe aspectos como:

- o combate à pobreza, aos altos níveis de desemprego e ao desemprego de longa duração;
- a melhoria das condições habitacionais;
- a reabilitação do ambiente físico – incluindo edifícios e espaços públicos degradados, bem como as propriedades abandonadas;

---

[44] Recommendation (86) 11, cit. 43 (tradução livre).

[45] *Recommendation (87) 24 of the Committee of Ministers to member states on European industrial towns.*

- o desenvolvimento de soluções técnicas e produtos para reverter ou minimizar os danos ecológicos e ambientais das áreas industriais;
- a promoção do equilíbrio social e demográfico;
- a atracção do investimento e das actividades económicas.

Sublinha-se que, numa altura de recursos escassos, as aparentes desvantagens das cidades industriais devem ser transformadas em oportunidades, em especial mediante a reutilização e o desenvolvimento das infra-estruturas e dos serviços públicos, a mobilização e a valorização dos recursos humanos existentes e a promoção do seu património arquitectónico e industrial. A este propósito, refere-se ainda que a abordagem a estas cidades não deve ser excessivamente focada no problema do desemprego e na atracção de investimento, que a experiência provou ter resultados modestos e um alto custo de investimento público por cada emprego criado. Com efeito, algumas das intervenções em curso na altura[46] estavam orientadas somente para estes dois objectivos, no pressuposto que a promoção das actividades económicas por si só resultaria num processo de desenvolvimento local e na melhoria da qualidade de vida das populações. Estas experiências estavam, já no final da década de oitenta, a demonstrar as suas limitações, tendo mesmo resultado em alguns casos na transferência dos problemas para outras áreas, sem sequer terem por contrapartida um impacto positivo significativo na comunidade local.

Esta recomendação do CMCE desenvolve pela primeira vez o tema da criação de novas formas de parceria, como meio de coordenar a acção dos sectores público, privado e voluntário, de modo gerar inovação e novos métodos para lidar com o declínio urbano. Recomenda-se ainda que o envolvimento e o empenho das comunidades e dos grupos interessados na reabilitação sejam apoiados e encorajados por todos os níveis de governo, e que as intervenções de reabilitação urbana adoptem uma abordagem descentralizada e sejam concebidas tendo por base as características locais.

A perspectiva face à reabilitação das cidades industriais e áreas em declínio patente neste documento é de uma extrema actualidade e foi verdadeiramente precursora. A óptica positiva, baseada nas oportunidades e recursos existentes, mas sem esquecer a resposta aos problemas e necessidades das comunidades; o princípio da cooperação e da parceria entre os vários sectores – público, privado e voluntário; o envolvimento da comunidade; e a promoção de estratégias locais, descentralizadas, integradas, equilibradas e criativas, são alguns dos aspectos que ainda hoje se consideram válidos.

A necessidade de equilibrar a protecção ambiental e os requisitos de uma organização eficiente do transporte urbano foi um dos assuntos que esteve no topo da agenda da CPPLRE, o que levou à adopção de vários documentos sobre este tema[47]. Com efeito,

---

[46] Por exemplo, os programas lançados nos anos oitenta no Reino Unido (ver ponto 4.1.2.2 A experiência do Reino Unido).

[47] *Resolution 154 (1984) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the impact of the energy crisis on the European network of trunk communications; Resolution 170 (1986) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on transport planning: How to strike a balance between economics and ecology?; Resolution 191 (1988) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on urban transport in Europe.*

nas grandes cidades e áreas metropolitanas, a existência de um sistema de transportes eficaz tornava-se cada vez mais um elemento crucial para a qualidade de vida da população e para a sua eficiência social e económica global. No entanto, o aumento do transporte privado e o declínio do uso dos transportes públicos, não só prejudicavam o ambiente como a mobilidade urbana no seu conjunto. Neste contexto, sublinha-se a importância de promover o transporte público, contribuindo assim para minimizar os problemas ambientais e melhorar o sistema de transporte global, o que traria efeitos positivos não só para os seus utilizadores, como para todos os habitantes e as actividades, localizadas tanto nas cidades como nas áreas circundantes.

A CPPLRE alerta para o facto de os problemas financeiros que enfrentavam muitos transportes públicos urbanos se deverem em parte a políticas públicas – assegurar um mínimo de acessibilidade a todos os habitantes das áreas urbanas, criação de passes sociais, etc. –, que os tornavam pouco eficientes do ponto de vista da lotação e financeiro, e que estes não eram adequadamente compensados pelas autoridades públicas responsáveis por estas políticas. No entanto, mesmo considerando que parte dos problemas de viabilização dos transportes públicos lhes eram externos, recomenda-se que seja feito um esforço para reduzir este desequilíbrio no seu funcionamento, melhorando a eficiência social e financeira destes sistemas de transporte. Neste âmbito, aponta-se como principais vias a seguir a utilização de novas tecnologias de transporte, mais "limpas" e eficientes, e a implementação de políticas de planeamento regional e urbano adequadas, que optimizem a rede de transportes públicos, designadamente mediante o controlo da expansão urbana.

Em linha com muitas das preocupações expressas nos documentos analisados anteriormente neste ponto, a ONU começou, no início da década de oitenta, a desenvolver iniciativas com vista a analisar o modelo de desenvolvimento em vigor nos países desenvolvidos – e reproduzidos pelos países em vias de desenvolvimento –, e as suas consequências para o meio ambiente. A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento é encarregue de estudar este assunto, levando ao surgimento em 1987 do conceito de desenvolvimento sustentável, no que ficou conhecido por relatório Bruntland. Neste documento, desenvolvimento sustentável é entendido como o *«(...) desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades»*[48].

O relatório Brundtland põe em evidência que há um limite máximo para a utilização dos recursos naturais de modo a permitir a sua preservação, e que esse limite está largamente ultrapassado pelos padrões de produção e consumo vigentes. A incompatibilidade entre o modelo de desenvolvimento em vigor e a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades, compromete o desenvolvimento futuro de toda a humanidade. Neste contexto, torna-se necessário alterar o modelo de desenvolvimento actual, tornando-o mais sustentável. A integração do conceito de desenvolvimento

[48] World Commission on Environment and Development – *Our common future: : Report of the World Commission on Environment and Development*, capítulo 2, conclusões, ponto 1.

sustentável nas políticas europeias de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano deu os seus primeiros passos ainda no final dos anos oitenta, apesar do seu pleno desenvolvimento só ter ocorrido na década seguinte.

A CEMAT, em 1988, introduz no debate europeu a questão do desenvolvimento sustentável no que respeita ao uso do solo[49]. Alerta para o facto de o solo – tal como o ar, a água, e os outros recursos naturais –, ser um factor vital e limitador da actividade humana, já que desempenha um número considerável de funções, algumas das quais são mutuamente exclusivas. Neste documento é demonstrada uma séria preocupação com o aumento da utilização do solo para satisfazer necessidades imediatas, sem se ter em consideração as necessidades futuras ou as do meio ambiente natural. Temendo as consequências deste tipo de atitudes, tanto para o desenvolvimento humano como para a natureza, a CEMAT apela para que se equilibre a necessária e urgente protecção do solo com os requisitos do desenvolvimento, que deve ser ecologicamente sustentável. Para tal, sublinha que a protecção quantitativa e qualitativa do solo está estreitamente ligada às políticas de planeamento e ambiente, e o importante papel que o planeamento regional e urbano deve desempenhar no controlo do uso do solo e no direccionamento do desenvolvimento urbano.

Neste sentido, são apresentados os princípios gerais que devem reger a política de uso do solo, bem como os princípios específicos para as áreas construídas, agrícolas e naturais. Ao nível das áreas urbanas podem destacar-se os seguintes princípios[50]:

- a reutilização e a reorganização do uso do solo devem ser consideradas prioritárias, visando, em especial, manter o tamanho actual das áreas urbanas; reduzir a pressão sobre os espaços verdes e desviar a pressão para áreas menos desenvolvidas;
- a reabilitação urbana deve ser reforçada, e deve, entre outros objectivos, melhorar a qualidade da vida das populações, melhorar as condições de habitabilidade, promover a diversificação de usos das áreas urbanas;
- no que respeita à indústria e ao emprego, deve promover-se a manutenção das actividades nas suas localizações actuais, a reutilização de áreas e edifícios abandonados (especialmente os industriais), bem como, o desenvolvimento e disseminação, em especial pelo uso das novas tecnologias, de modelos inovadores de construção, produção e organização que sejam económicos na sua utilização do solo;
- as actividades turísticas devem optimizar a utilização dos equipamentos e infra-estruturas existentes, encontrar novas formas de alojamento alternativas às casas de férias e serem limitadas nas áreas protegidas;

[49] *Resolution n.º 1 on rational use of land: basis and limiting factor of our development.*

[50] O CMCE adoptou no ano seguinte uma recomendação onde são defendidos estes mesmos princípios. *Recommendation (89) 15 of the Committee of Ministers to member states on rational use of land: basis and limiting factor of our development.*

- o papel e o lugar das infra-estruturas deve ser reconsiderado, com vista a promover novos hábitos de produção e consumo, a aproximar casa, trabalho e lazer, a ter em consideração os usos adequados para cada tipo de solo, fortalecer o transporte público e promover as novas tecnologias que gerem economias na utilização do solo.

A CEMAT apresentou ainda na sua reunião de 1988, a Estratégia Europeia de Planeamento Regional[51], que teve por objectivo traduzir os princípios delineados na Carta de Torremolinos em objectivos operativos. Este documento, bastante extenso[52], fornece o enquadramento para uma melhor coordenação e harmonização das políticas de ordenamento do território às escalas nacional e regional. Esta estratégia propõe duas abordagens, de entre estas *«a abordagem regional era particularmente relevante para as áreas urbanas, nas quais a reabilitação dos centros urbanos era uma preocupação-chave. A abordagem ao nível do planeamento lidava com as estruturas urbanas na Europa, a melhoria do ambiente, o uso racional do solo* e *a participação pública no processo»*[53].

A melhoria das condições de vida nas cidades foi também o tema da Resolução 209 (1989) da CPPLRE[54]. Este documento centra-se sobre a necessidade de integrar as perspectivas dos poderes públicos, dos técnicos – quer sejam urbanistas, técnicos de saúde, engenheiros de transportes, sociólogos urbanos ou arquitectos –, e das populações, de modo a definir e implementar verdadeiras políticas de qualificação do ambiente urbano. Neste contexto, a promoção do diálogo, da cooperação e da participação é fundamental. Mais especificamente ao nível do papel da arquitectura, apela-se ao reconhecimento, por parte dos profissionais e dos poderes regionais e locais, dos seguintes aspectos:

- o a boa arquitectura e o bom urbanismo, o desenho dos edifícios e dos espaços circundantes, a boa manutenção, a escolha apropriada de materiais e uma política de diversificação das funções nas áreas urbanas – habitação, comércio e serviços –, são elementos fundamentais para uma política urbana saudável e coerente;
- o o arquitecto tem um papel social e político importante na produção de um ambiente estimulante, onde se possa exprimir a individualidade, onde haja um sentimento de pertença e onde os residentes se orgulhem de morar;
- o a estrutura global dos planos municipais deve deixar espaço para a imaginação, a diversidade e a livre expressão arquitectónica;
- o as propostas de arquitectura devem corresponder às necessidades, culturas e tradições locais, de modo a respeitar o carácter específico de cada cidade;
- o os equipamentos desportivos e recreativos são um requisito fundamental para a existência de boas condições de vida nas cidades.

---

[51] *European Regional Planning Strategy*.

[52] Consiste num documento com mais de 200 páginas.

[53] Council of Europe, cit. 1, pág. 41.

[54] *Resolution 209 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on achieving better living conditions in towns: co-operation between local authorities, the architect and the community.*

Em síntese, o amplo leque de aspectos referenciados nestes documentos reflecte uma nova perspectiva, global e integrada, face às políticas urbanas, que pretende responder de forma conjugada aos desafios sociais, económicos, ambientais e culturais do desenvolvimento humano. É constante o apelo à cooperação, à participação e à acção concertada, como única via para alcançar a qualidade de vida urbana e o desenvolvimento local. Passa-se para uma abordagem qualitativa ao desenvolvimento urbano e à vida nas cidades, na qual a reabilitação desempenha um papel-chave. A preocupação com a qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável, que terá um forte desenvolvimento na década de noventa, coloca também a reabilitação urbana como um instrumento privilegiado das políticas ambiental e de desenvolvimento urbano.

3.2.4 Especulação fundiária

Tendo em conta que o preço do solo na Europa estava a aumentar nos últimos vinte anos a uma velocidade consideravelmente superior à dos restantes preços do consumo, a CPPLRE adopta uma resolução sobre a especulação fundiária[55]. Considera-se que a especulação fundiária, tipificada por lucros rápidos e avultados, resultantes de transferências de propriedade, é largamente responsável pelo estado de desequilíbrio crónico dos tecidos urbanos, indo muito além do jogo normal entre oferta e procura. Considera-se ainda que a especulação fundiária é uma das razões para a aguda falta de habitação, que afecta as classes mais desfavorecidas. Neste contexto, a especulação fundiária é vista como contrária ao interesse público, prevendo-se o seu agravamento à medida que os terrenos urbanos se tornarem mais escassos.

As autoridades públicas, com vista à salvaguarda do interesse público e a um desenvolvimento equilibrado do seu território, devem possuir meios financeiros para regular o mercado imobiliário. Devem ainda possuir os meios para realizar as suas políticas aos níveis da habitação, do planeamento urbano, dos serviços e equipamentos públicos e da reabilitação urbana. Por outro lado, como o aumento do preço do solo urbano se deve frequentemente ao planeamento de urbanizações e a investimentos realizados pelas autoridades locais, reconhece-se que estas devem ter direito a pelo menos uma parte do aumento de valor do solo resultante.

Para alcançar estes objectivos, são feitas numerosas recomendações às autoridades nacionais, regionais e locais dos Estados-membros, assim como aos organismos do Conselho da Europa. De entre estas recomendações, salienta-se a que incita os governos nacionais dos Estados-membros a concederem aos poderes locais e regionais os recursos financeiros e os meios legais necessários para que estes possam intervir no mercado imobiliário, empreender as suas políticas de planeamento, constituir reservas de terrenos, e atingir os objectivos da reabilitação urbana. Recomenda ainda às autoridades locais que:

- assegurem um mercado imobiliário mais transparente;

[55] *Resolution 130 (1982) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on land speculation.*

- implementem políticas de apropriação do solo urbano pelo município, com vista à criação de bolsas de terrenos que permitam regular o mercado imobiliário e assegurar os terrenos necessários para a implementação das políticas públicas;
- concebam planos de desenvolvimento que sejam vinculativos para terceiros, e que façam parte dos planos de desenvolvimento regional, combatam a expansão urbana e melhorem a qualidade do ambiente das áreas densamente povoadas;
- prefiram o arrendamento sobre a venda dos seus terrenos e propriedades;
- exerçam medidas de controlo sobre os preços dos terrenos;
- apliquem uma política de impostos eficaz, de modo a que quando os lucros das transacções de propriedade sejam largamente derivados de processos de desenvolvimento urbano estes possam ser recuperados pela comunidade local.

Na área da política de habitação recomenda-se ainda:

- evitar a demolição de edifícios habitacionais nos centros das cidades para benefício de especuladores interessados no valor do solo que estes ocupam;
- usar todos os meios à disposição para apoiar os proprietários na reabilitação de habitações insalubres;
- comprar e demolir os edifícios insalubres que não possam ser melhorados e, sempre que possível, substitui-los por habitação de custos controlados para os ocupantes dos edifícios demolidos, contribuindo para combater a segregação social das populações desfavorecidas e a sua expulsão para os subúrbios;
- promover o arrendamento dos fogos vagos por meio de incentivos fiscais;
- implementar uma política de reabilitação urbana em cidades onde esta seja necessária, tendo em conta os princípios da participação das populações e da conservação do património.

Uma das conclusões que deriva das recomendações apresentadas neste ponto, é a possível incompatibilidade entre muitos dos instrumentos indicados para o controlo da especulação fundiária – criação de bolsas de terrenos, promoção da oferta de habitação a custos acessíveis nos centros das cidades, preferência do arrendamento sobre a venda dos terrenos e propriedades públicas, etc. –, e a política de retirada do Estado, em especial no que se refere à política de habitação, e de liberalização dos mercados. O resultado deste conflito de interesses foi que o combate à especulação fundiária saiu bastante enfraquecido, já que na generalidade dos países europeus não houve recuo face às tendências anteriormente descritas[56].

[56] Sobre estes aspectos ver o ponto 4.1 O contexto urbano, e em especial os pontos 4.1.2 O aumento das desigualdades sociais e 4.1.3 Os efeitos da globalização.

3.2.5 O património cultural

O CMCE, na sua Recomendação (80) 16[57], reconhece a crescente importância e complexidade das intervenções de conservação integrada do património arquitectónico e urbano, bem como as dificuldades com que os diversos países se deparavam na implementação dos princípios subjacentes a estas intervenções. O CMCE considera que uma melhoria substancial da formação dos especialistas responsáveis pelo património arquitectónico é uma via privilegiada para ultrapassar estas dificuldades, e que *«a indução de um novo humanismo nos especialistas depende tanto da sua educação como da sua formação,* e *a qualidade do seu trabalho tanto da sua ética profissional como das suas qualificações»*[58]. Neste sentido, o CMCE define os princípios que devem estar subjacentes à formação dos arquitectos, urbanistas, engenheiros civis, e paisagistas, e que se recomenda serem aplicados pelos Estados-membros. De entre estes princípios sobressai a preocupação com a necessidade de os vários técnicos envolvidos terem consciência que a conservação e a reabilitação são áreas multidisciplinares, e a urgência de fomentar o diálogo entre as várias disciplinas. O alargamento dos objectivos da reabilitação às questões sociais, ambientais e de desenvolvimento local, aumentaram a complexidade das intervenções e a necessidade de criar novas competências nos técnicos responsáveis. Já não é só a sua aptidão ao nível da conservação do património arquitectónico que é importante, mas todo um leque de competências técnicas e de gestão, necessárias para implementar as novas abordagens à reabilitação. Neste contexto, o documento do CMCE reflecte uma preocupação em familiarizar os técnicos com os aspectos sociais das intervenções, bem como com as questões mais latas da qualidade do ambiente urbano em geral. A importância dos princípios éticos da conservação é também evidenciada: *«A reforma do ensino a ser realizada deve ir para além do enquadramento dos currículos, já que é essencialmente de tipo ético»*[59].

Em 1982 realizou-se na cidade do México, por iniciativa da UNESCO, a Conferência Mundial de Políticas Culturais, que teve por objectivo *«rever a experiência adquirida no que respeita às políticas* e *práticas culturais desde a Conferência Intergovernamental sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos* e *Financeiros das Políticas Culturais (organizada pela UNESCO em Veneza, em 1970), fomentar uma reflexão sobre os problemas da cultura no mundo contemporâneo,* e *formular novas directrizes orientadas para fortalecer a dimensão cultural no desenvolvimento global* e *facilitar a cooperação cultural internacional»*[60]. Desta Conferência saiu a Declaração do México sobre Políticas Culturais[61], onde se reconhece:

> *«- que no seu sentido mais lato, a cultura pode agora ser definida como o conjunto complexo das características distintivas espirituais, materiais, intelectuais* e *emocionais que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Inclui não só as artes* e *letras, mas também*

[57] *Recommendation (80) 16 of the Committee of Ministers to member states on the specialised training of architects, town planners, civil engineers and landscape designers.*

[58] Recommendation (80) 16, cit. 57, pág. 1.

[59] Recommendation (80) 16, cit. 57, ponto 8, pág. 2.

[60] World Conference on Cultural Policies (Mondiacult) – *Final report*, pág. 5 (tradução livre).

[61] *Mexico City Declaration on Cultural Policies.*

os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, tradições e crenças.»[62]

Neste conceito antropológico mais amplo, a cultura, e logo, o património cultural, vão muito além das manifestações com valor histórico ou artístico. A concepção da cultura como abarcando todas as manifestações distintivas espirituais, materiais, intelectuais e emocionais que caracterizam uma sociedade ou grupo social, implica necessariamente que o património cultural englobe todos os testemunhos destas dimensões da vida humana[63]. Outro aspecto inovador da Declaração do México é o reconhecimento da cultura como principal fonte de recriação intelectual e de crescimento humano:

«- (...) é a cultura que dá ao homem a capacidade de reflectir sobre si mesmo. É a cultura que nos torna especificamente humanos, seres racionais, dotados de juízo crítico e eticamente comprometidos. É através da cultura que discernimos valores e fazemos escolhas. É através da cultura que o homem se exprime, se torna consciente de si próprio, reconhece-se como um projecto inacabado, questiona as suas próprias realizações, procura incansavelmente novos significados e cria obras pelas quais transcende as suas próprias limitações.»[64]

A cultura torna-se assim uma força geradora de um conceito amplo de desenvolvimento, que tem por objectivo último o contínuo bem-estar e realização de cada ser humano. Neste sentido, um desenvolvimento equilibrado só se realiza mediante a integração dos aspectos culturais nas estratégias concebidas para o alcançar, ou seja, as estratégias de desenvolvimento devem ser sempre desenhadas tendo por ponto de partida o contexto histórico, social e cultural de cada sociedade[65]. A discussão sobre cultura e desenvolvimento, que se inicia nesta altura, atingirá o seu auge na década de noventa, com o lançamento de dois importantes documentos: o relatório "Our cultural diversity"[66] da UNESCO, e o relatório "In from the margins"[67], do Conselho da Europa[68].

Ainda em 1982, realizou-se também no México, em Tlaxacala, o 3.º Simpósio sobre Conservação do Património Construído[69], organizado pelo Comité Mexicano do ICOMOS. Neste encontro o ICOMOS volta a chamar a atenção sobre os problemas específicos dos pequenos aglomerados, lançando a Declaração de Tlaxcala[70] que incide sobre a sua reabilitação. Um dos aspectos mais inovadores deste documento é o alerta para as consequências negativas que a reestruturação económica e a crescente globalização estavam a ter nos aglomerados mais pequenos. Outro factor de declínio, estreitamente relacionado com o anterior, consistia na crescente migração das

---

[62] *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, pág. 1 (tradução livre).

[63] *«O património cultural de um povo inclui as obras de artistas, arquitectos, músicos, escritores e cientistas e também o trabalho de artistas anónimos, expressões da espiritualidade dos povos e o corpo de valores que dá significado à vida». Mexico City Declaration on Cultural Policies*, pág. 3 (tradução livre).

[64] *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, pág. 1 (tradução livre).

[65] *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, pág. 2.

[66] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – *Nuestra diversidad criativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.*

[67] Council of Europe – *In from the margins.*

[68] Sobre estes aspectos ver o ponto 4.2.5.2 Cultura e desenvolvimento.

[69] Entre os dias 25 e 28 de Outubro.

[70] *Tlaxcala Declaration on the Revitalization of Small Settlements.*

populações para os grandes aglomerados urbanos, que era em grande parte responsável pela desertificação dos pequenos aglomerados. A globalização também promovia a disseminação por parte dos meios de comunicação social de tipos de comportamento e consumo estranhos às tradições locais, contribuindo para o enfraquecimento das culturas e práticas locais e para um menor respeito pelo património cultural.

Sublinha-se a responsabilidade dos poderes nacionais e locais no combate às consequências negativas dos processos de desenvolvimento em curso, e na promoção de um desenvolvimento territorial e cultural equilibrado. Com este objectivo, recomenda-se que sejam tomadas medidas neste sentido ao nível do planeamento regional, e que a protecção e a conservação destes aglomerados seja feita em paralelo com a melhoria das condições socioeconómicas das populações. Chama-se ainda a atenção para o importante papel que as políticas sectoriais nacionais – como as políticas de saúde, de educação, de comunicação e informação, etc. – podem ter tanto na vitalização como no declínio dos pequenos aglomerados.

Este documento reconhece assim a necessidade de realizar intervenções que ultrapassam a dimensão física, mesmo quando a principal preocupação é a preservação do património cultural, apelando a uma abordagem integrada e multidisciplinar:

> *«Qualquer iniciativa com vista a conservar e reabilitar os pequenos aglomerados deve ser concebida como parte de um programa que engloba os aspectos históricos, antropológicos, sociais e económicos da áreas e as possibilidades da sua revitalização, sem os quais estará fadada a ser superficial e sem resultados.»*[71]

Recomenda-se a concessão de subsídios à habitação em edifícios vernaculares inseridos em pequenos aglomerados, contribuindo para torná-los mais atractivos para a fixação de população, para a melhoria das condições de vida das populações actuais e para a protecção do património arquitectónico. Sublinha-se que todas as acções a empreender devem respeitar as tradições e os modos de vida locais. Por último, apela-se para o reconhecimento e a valorização das técnicas e dos materiais tradicionais, bem como para a criação de especializações, no âmbito dos cursos de arquitectura, ligadas à conservação e ao restauro arquitectónicos, com especial atenção para a arquitectura vernacular e as técnicas de construção tradicionais.

Em 1983, a PACE adopta uma resolução sobre a arquitectura contemporânea[72]. Preocupada com o facto de os constrangimentos económicos levarem frequentemente ao sacrifício da qualidade arquitectónica das construções modernas, e convencida que estas devem desempenhar um papel na vida contemporânea e fazer parte do património de amanhã, a PACE apela para:

- uma maior participação do público no processo de planeamento e uma maior atenção à qualidade na arquitectura;
- uma maior sensibilização do público para a arquitectura;

[71] Tlaxcala Declaration, cit. 70, ponto 1.

[72] *Resolution 813 (1983) of the Parliamentary Assembly on contemporary architecture.*

- uma maior inclusão na formação dos arquitectos e dos urbanistas de aspectos ligados ao impacto social dos edifícios e à participação do público no projecto, desde a fase da concepção à de utilização.

Para além destes aspectos relacionados com a qualidade e a participação, a PACE aborda ainda a questão da inserção da arquitectura contemporânea em tecidos antigos. Neste âmbito, chama a atenção para a necessidade de incorporar, de uma forma sensível, edifícios contemporâneos de qualidade nos tecidos urbanos antigos, para manter um sentido de continuidade. Apela às autoridades com responsabilidade no planeamento para terem uma abordagem bastante mais positiva às possibilidades de inserir arquitectura contemporânea nas áreas históricas, e de procurar o apoio das associações conservacionistas e do público em geral, de modo a que o recurso ao "pastiche"[73] seja evitado. Neste sentido, os regulamentos de planeamento para áreas a conservar, ao mesmo tempo que devem proteger a demolição, destruição ou perda de património, devem ser suficientemente flexíveis de modo a não limitar o talento mas a encorajar a inovação arquitectónica.

A Segunda Conferência de Ministros responsáveis pelo Património Arquitectónico teve lugar em Granada em Outubro de 1985. Neste encontro foi lançada a Convenção para a Protecção do Património Arquitectónico da Europa[74], geralmente denominada como Convenção de Granada. A importância deste documento reside essencialmente no facto de ter força de lei, ou seja, vincular os Estados signatários à aplicação das suas disposições[75]. Deste modo, esta Convenção foi um importante meio de consolidação dos avanços alcançados pela intensa reflexão sobre a conservação do património operada nas décadas anteriores.

Para além de incorporar muitos dos princípios e recomendações sectoriais de documentos anteriores – dos quais se destacam a Convenção Cultural Europeia, a Carta Europeia do Património Arquitectónico e a Declaração de Amesterdão[76] –, esta Convenção acrescenta ainda alguns aspectos à política de protecção do património arquitectónico. Reflectindo a tendência integradora das políticas urbanas, a protecção e a reabilitação do património arquitectónico surge neste documento não só como o meio de assegurar a transmissão para as gerações futuras de um sistema de referências

---

[73] Etimologicamente derivado da palavra italiana pasticcio (massa ou amálgama de elementos compostos), o termo pastiche era usado pejorativamente, no campo da pintura, a quadros que procuravam imitar a tal ponto os originais, que pudessem ser confundidos com estes. Esta prática estava utilizada geralmente por pintores de menor qualidade que deste modo aproveitavam a grande procura por obras de arte na Renascença para capitalizar por meio de verdadeiras fraudes. O conceito depois viajou para França onde pasticcio se converteu no galicismo pastiche, no século XVIII. Esta expressão foi sendo usada para fazer referência a obras artística em que se imita grosseiramente o estilo de outros autores (escritores, pintores, músicos, etc.), tendo sempre uma conotação pejorativa. Actualmente esta expressão é principalmente utilizada no domínio literário, onde, em termos genéricos, se refere a obras artísticas criadas pela reunião e a colagem de trabalhos pré-existentes, imitando o estilo de um ou mais autores. Pode ter uma finalidade paródica ou simplesmente estética e lúdica, e na era pós-moderna pode não ter um carácter grosseiro e pejorativo, mas assumir-se um estilo artístico autónomo.

Ao nível da arquitectura, e em particular no contexto da conservação do património arquitectónico, o uso mais frequente do termo de pastiche liga-se com a imitação de estilos de épocas passadas, ao nível formal e da linguagem, numa tentativa de fazer passar fraudulentamente obras contemporâneas por realizações históricas, eruditas ou vernaculares, muitas vezes sob o pretexto de promover a sua "integração" no contexto envolvente.

[74] *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe.*

[75] Esta Convenção foi, até à data, ratificada por 36 Estados.

[76] *European Cultural Convention; European Charter of the Architectural Heritage*; and *Declaration of Amsterdam.*

culturais, mas também como política de qualificação do ambiente urbano e rural, através da qual se fomenta o desenvolvimento económico, social e cultural dos Estados e das regiões.

Por outro lado, os Estados signatários comprometem-se a adoptar políticas de conservação integrada que:

- consagrem a protecção do património arquitectónico como um objectivo fundamental do planeamento urbano e do ordenamento do território;
- promovam programas de restauro e de manutenção do património arquitectónico;
- considerem a conservação, a promoção e a beneficiação do património arquitectónico como um dos aspectos principais das políticas culturais, ambientais e de planeamento;
- fomentem no processo de planeamento a conservação e a utilização de edifícios que, embora não sejam classificados, tenham interesse do ponto de vista da qualidade de vida ou da sua localização no ambiente urbano ou rural.

Alarga-se assim a política de conservação integrada a todos os edifícios, classificados ou não, que contribuam para o ambiente urbano e para a qualidade de vida. Esta é a primeira disposição que enquadra explicitamente a preservação e a reabilitação do património arquitectónico não classificado, que até à data não era alvo de qualquer tipo de protecção.

A Segunda Conferência de Ministros responsáveis pelo Património Arquitectónico recomendou ainda aos governos dos Estados-membros que adoptassem um conceito mais amplo de património cultural[77] nas suas políticas de conservação, que incluísse:

- categorias de bens como a arquitectura vernacular, rural e industrial;
- o valor técnico, para além do histórico, arquitectónico e cultural;
- os períodos referentes aos séculos XIX e XX.

Outro dos temas discutidos neste encontro foi o impacto económico das políticas de conservação[78], tendo em conta o seu papel na promoção do emprego e de actividades que necessitam de mão-de-obra intensiva, bem como os seus efeitos indirectos na economia global, em especial, no desenvolvimento do turismo.

Por último, cabe ainda referir o alerta para os danos que a poluição atmosférica estava a provocar no património arquitectónico[79], em especial, as chuvas ácidas. Neste contexto apela-se para que se reforcem as medidas com vista a reduzir as emissões de poluentes e se intensifique a investigação com vista à determinação de meios eficazes de eliminar ou minimizar os danos provocados. Este mesmo tema veio a ser desenvolvido mais

[77] *Resolution n.º 2 on the promotion of the architectural heritage in socio-cultural life and as a factor in the quality of life.*

[78] *Resolution n.º 3 on the economic impact of conservation policies.*

[79] *Resolution n.º 4 on the physical conservation of the architectural heritage and the need to combat pollution.*

aprofundadamente pelo CMCE, na sua Recomendação (88) 5[80] e pela CPPLRE, na sua Resolução 207 (1989)[81],

No memo ano, o Conselho da Europa lançou a Convenção Europeia relativa aos Danos em Bens Culturais[82]. Este documento parte do princípio que os bens culturais, independentemente do Estado-membro em que se encontram, são parte integrante do património comum europeu. Neste sentido, a sua protecção deve ser assumida conjuntamente por todos. Como os bens culturais não se distribuem equitativamente por todo o território, a solidariedade entre os Estados-membros é um dos pilares deste princípio.

Esta Convenção tem por objectivo proteger os bens culturais de acções ilícitas, para o que os Estados-membros se comprometem a reconhecer a gravidade destas acções, a colaborar na sua prevenção, a sensibilizar a opinião pública, e a promover as sanções e as medidas necessárias para combater estas actividades e para proteger o património. Sublinha-se a importância de qualquer acto que afecte negativamente o património cultural, mesmo que este não seja punível sob a perspectiva da lei criminal. Os bairros ou conjuntos históricos das cidades e das áreas rurais encontram-se entre os bens a proteger, e de entre as acções que devem ser sancionadas conta-se a violação da legislação de um Estado-membro que torne dependente de autorização prévia a alteração de um elemento arquitectónico protegido, ou que obrigue o proprietário ou detentor de um edifício protegido a mantê-lo num estado de conservação adequado ou a alertar para situações que prejudiquem potencialmente a sua preservação.

Em 1987, o ICOMOS adoptou, na sua Assembleia Geral, um documento conhecido como "Carta de Washington"[83], que veio a ter uma influência considerável no âmbito da conservação do património urbano. Esta Carta estabelece os princípios, objectivos e métodos necessários para a salvaguarda das cidades e das áreas urbanas históricas, tendo como objectivo complementar a Carta de Veneza, de 1964, que se centrava essencialmente em edifícios individuais. Incluindo muitas das conclusões dos debates e dos documentos dos anos anteriores, este documento aborda aspectos como:

- a integração dos objectivos da salvaguarda nas políticas de planeamento;
- a preservação das qualidades das cidades históricas;
- a participação dos residentes no processo;
- as questões sociais e económicas da salvaguarda do património urbano.

Um dos aspectos inovadores deste documento é a inclusão das funções urbanas como um dos elementos patrimoniais a proteger nos tecidos urbanos, para além das suas características físicas. Reconhece-se também que a conservação das cidades históricas e

[80] *Recommendation (88) 5 of the Committee of Ministers to member states on control of physical deterioration of the architectural heritage accelerated by pollution.*

[81] *Resolution 207 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on air pollution in towns.*

[82] *European Convention on offences relating to Cultural Property.*

[83] *Charter for the conservation of historic towns and urban areas.*

áreas urbanas diz respeito, em primeiro lugar, aos seus residentes, pelo que a sua participação é um elemento essencial. Os planos de salvaguarda são considerados como um dos principais instrumentos para a protecção das áreas históricas. No entanto, é de referir que o objectivo principal definido para estes planos é assegurar uma relação harmoniosa entre as áreas urbanas históricas e a cidade como um todo. Neste sentido, estes planos devem essencialmente assegurar a preservação do carácter vivo destes tecidos, o que ultrapassa a sua configuração física. A melhoria da habitação e a adaptação cuidadosa destes tecidos à vida contemporânea – mediante, por exemplo, a introdução de actividades económicas compatíveis, a instalação de equipamentos e serviços públicos, o controlo do tráfego e do estacionamento, a gestão das acessibilidades, entre outros –, ou seja, a reabilitação urbana –, são também considerados objectivos da conservação, e devem ser contemplados nos planos de salvaguarda.

Em 1989, o CMCE[84] alerta para o facto de as alterações recentes dos meios de produção agrícola, e as transformações sociais subjacentes, estarem a ameaçar a arquitectura rural tradicional e a sua envolvente. Recorda-se que este património constitui não só um dos componentes mais autênticos da cultura europeia, mas também um elemento fundamental para o desenvolvimento local. Neste contexto, sublinha-se a necessidade de promover a sua protecção e valorização, nomeadamente, no âmbito das políticas de ordenamento do território, de agricultura e de ambiente. Para este feito, o CMCE apresenta, em anexo a este documento, uma lista detalhada de directrizes a seguir e medidas concretas a empreender pelos governos dos Estados-membros.

3.2.6 Descentralização e participação

3.2.6.1 Autonomia local, subsidiariedade e participação

Outro dos caminhos que vinham sendo percorridos nas décadas anteriores e que veio a ser consolidado nos anos oitenta foi o da promoção da descentralização e da participação da população. Em 1981, o CMCE[85] chama a atenção para o facto de as condições nas quais a democracia municipal tinha de operar se terem modificado consideravelmente nos últimos anos, como resultado de alterações fundamentais e estruturais na organização das autoridades locais, bem como de factores económicos e políticos. Neste contexto, é sublinhada a necessidade de fortalecer a democracia representativa ao nível local, mediante uma aproximação da decisão dos cidadãos, e pelo seu envolvimento mais directo na gestão dos assuntos relativos à sua comunidade. Salienta-se ainda a necessidade de envolver também os cidadãos estrangeiros neste processo, integrando-os nas comunidades onde residem, e para as quais dão frequentemente grande contributos. O princípio da não-discriminação estende-se a outras faixas da população, que tradicionalmente estão mais afastadas dos processos de decisão (jovens, idosos, mulheres, entre outros). Neste sentido, é apresentado um conjunto de medidas a serem

[84] *Recommendation (89) 6 of the Committee of Ministers to member states on the protection and enhancement of the rural architectural heritage.*

[85] *Recommendation (81) 18 of the Committee of Ministers to member states concerning participation at municipal level.*

empreendidas ao nível local, para o desenvolvimento da participação na tomada de decisão e na gestão dos assuntos locais, abrangendo várias áreas, nomeadamente:

- o fortalecimento da troca de informação e da comunicação entre os cidadãos;
- a melhoria das oportunidades de participação e o desenvolvimento das capacidades políticas dos cidadãos em geral e, em especial, daqueles que têm presentemente maiores dificuldades em participar nos assuntos municipais;
- o aprofundamento da influência dos cidadãos no planeamento municipal em geral e, em particular, nas decisões estratégias e de longo alcance;
- o fortalecimento da influência dos cidadãos no ambiente local e o reforço da base local das actividades municipais;
- o encorajamento da participação dos residentes estrangeiros na vida local.

Para além da tónica na não-discriminação, um dos aspectos mais inovadores deste documento é o reconhecimento da necessidade de criar capacidades e competências junto das comunidades locais para poder alcançar uma participação efectiva e fecunda. Por outro lado, o próprio processo participativo começa a ser visto como importante, contribuindo potencialmente para a integração das comunidades mais excluídas. Um último aspecto a sublinhar é a ideia que não só se tem de decidir e actuar sobre o ambiente urbano, como este tem de ser também gerido – e a participação deve ter também aqui um papel a desempenhar.

Com base nos mesmos princípios, e no seguimento da sua proposta de 1968 para uma Declaração de Princípios sobre a Autonomia Local[86] e do apoio manifestado pela PACE[87] a esta iniciativa, a CPPLRE apresenta, em 1981, uma proposta de Carta Europeia da Autonomia Local[88]. A Carta foi posteriormente adoptada[89], tendo-se iniciado o período de assinatura em 1985, e entrado finalmente em vigor em Setembro de 1988. Esta carta é um dos documentos mais importantes que foi lançado no âmbito da autonomia local, em especial, pelo carácter vinculativo das suas disposições – cada parte assinante ficava vinculada a pelo menos vinte das disposições da Carta. Este documento tem por base um conjunto de princípios gerais:

- as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático;
- a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão;
- o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados-membros, e é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido;

---

[86] *Resolution 64 (1968) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities on a Declaration of Principles on local autonomy.*

[87] *Recommendation 615 (1970) of the Parliamentary Assembly on the Declaration of Principles on Local Autonomy.*

[88] *Resolution 126 (1981) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the principles of local self-government.*

[89] *European Charter of Local Self-Government.*

- a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder.

A prossecução destes princípios requer a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão. Neste contexto, o documento traça um conjunto de disposições com vista a salvaguardar a autonomia das autarquias locais, assim como a dotá-las dos meios necessários para o cumprimento das suas responsabilidades.

O princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna dos Estados, e, tanto quanto possível, pela Constituição[90]. As autarquias locais devem ser eleitas por sufrágio universal[91] e devem ter autonomia política, administrativa e financeira[92]. Devem ter capacidade para gerir e regulamentar sobre assuntos da sua competência[93], e devem auferir os recursos financeiros adequados às suas atribuições[94]. As competências devem passar a ser distribuídas em consonância com o princípio da subsidiariedade: o exercício das responsabilidades deve incumbir às autoridades mais próximas do cidadão, só se justificando a intervenção de um organismo de poder mais centralizado quando as responsabilidades não possam ser eficazmente cumpridas no nível mais descentralizado.

Por último, interessa fazer referência à Resolução 199 (1989)[95] da CPPLRE, sobre um governo local livre, com base na simplificação da regulamentação, na eficiência e na democracia. Para além de aspectos já focados noutros documentos, esta resolução centra-se na promoção da simplificação, transparência e eficácia da administração regional e local, com vista a uma melhor gestão dos serviços públicos e utilização dos recursos. Neste contexto, faz-se um conjunto de recomendações aos vários níveis de poder, das quais se destacam:

- rever o conceito de "serviço público" e adaptá-lo às necessidades actuais;
- promover o uso das novas tecnologias na administração e informação públicas;
- proceder a reformas administrativas que promovam o enraizamento da democracia, indo de encontro às novas aspirações das populações europeias, e promovendo a descentralização, a participação e a igualdade de oportunidades;
- reduzir toda a burocracia desnecessária e simplificar os procedimentos administrativos para alcançar uma gestão mais eficiente e menos dispendiosa;

---

[90] Carta Europeia da Autonomia Local, art. 2.º.

[91] Carta Europeia da Autonomia Local, art. 3.º.

[92] Carta Europeia da Autonomia Local, art. 4.º, 5.º, 6.º e 9.º.

[93] Carta Europeia da Autonomia Local, art. 3.º.

[94] Carta Europeia da Autonomia Local, art. 9.º.

[95] *Resolution 199 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on free local government: deregulation, efficiency, democracy*.

- criar níveis de descentralização em relação às entidades municipais (por exemplo, ao nível das freguesias) com poderes administrativos e de decisão em áreas que digam respeito ao seu território
- promover um estilo de administração aberto e instituir uma genuína política de informação ao público, de modo a tornar os cidadãos conscientes dos problemas da sua localidade, das soluções propostas e adoptadas, e de tudo o mais que lhes permita efectuar uma real monitorização do processo de administração local;
- permitir ao público cooperar na gestão do município, se possível numa base institucional, mediante a criação de corpos bipartidos que representem a administração pública e a população, com um papel consultivo, senão mesmo decisor;
- apoiar e cooperar com as organizações voluntárias, que são frequentemente capazes de providenciar serviços altamente úteis em esferas que não são adequadamente cobertas pelos governos locais;
- dar todo o encorajamento às empresas privadas para se encarregarem de certos serviços especializados que estas podem executar de forma mais eficiente e menos dispendiosa – a este respeito, é aconselhável não fazer da economia de custos o único critério, mas assegurar que o interesse público está sempre em primeiro plano e que a prestação dos serviços permanece sobre supervisão das autoridades locais, bem como estabelecer, sempre que adequado, parcerias entre o sector público e o privado para o fornecimento destes serviços.

Estão assim criados na Europa, na década de oitenta, os alicerces para uma reformulação da distribuição do poder e da administração pública, com base nos princípios da descentralização, da eficácia, da transparência, da participação e da igualdade de oportunidades, e em linha com a tendência de retirada do Estado do fornecimento directo de bens e serviços, e assumpção um papel de incentivador, regulador e coordenador da acção privada.

3.2.6.2 Desenvolvimento cultural e descentralização

O princípio da não-discriminação e do reforço da participação dos grupos da população mais vulneráveis foi outro dos temas fortes da década de oitenta, tendo sido adoptados vários outros documentos sobre estes aspectos[96]. Em 1983, na conferência de encerramento do programa sobre políticas de desenvolvimento cultural urbano, foi adoptada, pela CPPLRE e pelo Conselho de Cooperação Cultural, a Declaração de Bremen[97]. Esta declaração centra-se na apologia da descentralização e da participação, mas no que concerne especificamente à cultura. Reconhece-se o potencial para a acção e

[96] Ver por exemplo: *Resolution 144 (1983) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities on young people in towns; Recommendation (83) 1 of the Committee of Ministers to member states on stateless nomads and nomads of undetermined nationality; Resolution 160 (1985) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities on young people in towns; Resolution 179 (1986) on women's participation in local and regional democratic life.*

[97] *Bremen Declaration: Town and Culture: New responses to cultural problems.*

para o desenvolvimento de novas formas de pensamento que existe nas comunidades locais, bem como a importância que o desenvolvimento cultural e os valores culturais podem ter, tanto no combate às tensões socais como no desenvolvimento económico. Neste sentido, apela-se para que o desenvolvimento cultural local seja estimulado e apoiado, mediante não só a afectação de recursos financeiros mas, mais importante ainda, pela descentralização da política cultural e pela promoção de todas as formas de expressão e de participação da população – em especial dos grupos mais vulneráveis –, nas decisões, nas actividades e na gestão dos equipamentos ligados à cultura. A descentralização da política cultural deve ser assegurada mediante uma real autonomia das autarquias locais nesta matéria, e pela descentralização e distribuição equilibrada por todo o território das actividades e dos equipamentos culturais, que devem existir ao nível do bairro, incluindo nas áreas periféricas ou rurais.

O turismo cultural é visto como um instrumento poderoso para promover o intercâmbio de culturas, a tolerância e a unidade dos povos da Europa, pelo que deve ser promovido, desde que sejam acauteladas as suas potenciais consequências negativas para a identidade e os modos de vida dos habitantes locais. A este propósito, sublinhe-se que esta é a primeira vez que se faz referência às consequências potencialmente negativas do turismo para as populações, tendo até aqui somente sido referidos e acautelados os eventuais danos para o património.

De entre as principais conclusões da Declaração de Bremen destacam-se:

- a iniciativa individual e colectiva por parte dos cidadãos como meio essencial para a promover a inovação, a criatividade, e o pluralismo cultural, assim como o desenvolvimento cultural local (temas I e II);
- o respeito pela diversidade cultural, a garantia de direitos iguais para todos os habitantes do território, e o apoio ao livre desenvolvimento cultural das minorias étnicas como forma de promover a integração social, e evitar o conflito nas sociedades multi-étnicas (tema III);
- a importância da aprendizagem dos jovens na criação de aptidões para participar na tomada de decisão, em políticas que lhes digam respeito e nas decisões relacionadas com a forma da cidade e o planeamento urbano (tema IV);
- a promoção do turismo cultural, não só como produto económico, mas essencialmente como meio de instigar um maior entendimento entre os povos, o reconhecimento mútuo e um maior sentimento de unidade europeia (tema V).

Por último, apela-se para que se progrida no sentido de:

- dar a devida importância ao recurso europeu fundamental em que consiste a diversidade cultural;
- definir como objectivo a construção de uma sociedade à escala humana, baseada nos princípios da descentralização e da autonomia local e regional;

- reconhecer a importância das comunidades locais e regionais como principal enquadramento no qual os cidadãos encontram a sua identidade cultural e os seus meios de expressão;
- assegurar que as cidades e regiões europeias têm a capacidade de cumprir o seu papel vital de manter e proteger o património cultural.

A 4,ª Conferência de Ministros Europeus responsáveis pelos Assuntos Culturais adoptou em 1984, a Declaração Europeia sobre Objectivos Culturais[98]. Este documento chama a atenção para o facto de o principal objectivo das sociedades não ser o crescimento económico mas a realização pessoal, numa atmosfera de liberdade e de respeito pelos direitos humanos. Os recursos humanos – espirituais, intelectuais e físicos – são tanto o objectivo como a fonte do desenvolvimento, e estes recursos manifestam-se pelas aspirações, pelos valores, e por formas de pensar, ser e agir. Estão assim intrinsecamente ligados à cultura, e representam tanto o fruto da experiência passada como as sementes do futuro. Partindo destes princípios, apela-se a que, tanto os Estados-membros como todos os cidadãos europeus, se emprenhem em:

- desenvolver a criatividade e o património;
- desenvolver as aptidões humanas;
- salvaguardar a liberdade;
- promover a participação;
- encorajar um sentimento de unidade e comunidade;
- construir o futuro.

Este documento vem assim reforçar a tendência que começa a surgir de entender o desenvolvimento de uma forma mais global e humanista, e de reconhecer que são as capacidades e as aptidões humanas estão na sua base. O desenvolvimento e o aproveitamento das capacidades e competências de todos os indivíduos são o principal motor da evolução e do progresso das sociedades. No entanto, o aproveitamento deste recurso só é realmente alcançado se forem aplicados os princípios da descentralização, da participação, da liberdade, e da igualdade de direitos e de oportunidades.

Na mesma direcção dos dois documentos anteriores, a Declaração de Florença[99], adoptada em 1987 pela CPPLRE e pelo Conselho de Cooperação Cultural, centra-se no papel da cultura face aos desafios do desenvolvimento e na definição do papel das regiões na política cultural. Para além de reafirmar muitos dos aspectos referidos nos documentos anteriores e de especificar e desenvolver o papel das regiões, este documento apresenta uma nova perspectiva ao nível da descentralização:

> *«Apesar de a descentralização ser indispensável, não é por si só uma garantia automática de progresso para a democracia se implicar somente a transferência de poder de um*

[98] *European Declaration on Cultural Objectives.*

[99] *Florence Declaration Culture and Regions: cultural action in the regional context.*

assento para outro. É pela diversificação dos centros de poder e dos seus métodos de operação que a desejada democracia pode ser alcançada.»[100]

Neste sentido, não basta delegar poderes e responsabilidades e afectar recursos. É necessária uma reformulação mais profunda da governação, que inclua a diversificação das sedes e dos organismos detentores de poder, bem como das suas práticas. Isto implica uma alteração dos agentes e processos tradicionais, começando-se a caminhar no sentido do que mais tarde se virá a denominar por "boa governança".

[100] Florence Declaration, cit. 99, pág. 2.

3.3 Síntese conclusiva

Há dois aspectos essenciais que caracterizam a evolução da reabilitação na década de oitenta: a consolidação da dimensão urbana das intervenções e o alargamento do seu âmbito e dos seus objectivos de actuação. A reabilitação evoluiu definitivamente de um modo de actuar em edifícios ao serviço da política de conservação do património arquitectónico, para um processo de intervenção em áreas urbanas degradadas e em declínio, que integra objectivos e acções em várias áreas sectoriais, como instrumento privilegiado 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, etc. –, 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.

Os principais domínios que deram um novo impulso à reabilitação urbana na década de oitenta foram a área social e a ambiental. Ao nível social, tornaram-se claras as consequências sociais negativas que resultaram de muitos 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 nocturna, 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 perspectivas de vida globais 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 auto-estima 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 o fornecimento de um tecto, 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, etc.); uma arquitectura, uma imagem urbana e um ambiente dignos e qualificados; a existência de equipamentos culturais, recreativos e de lazer e o acesso adequado a serviços públicos como a saúde e a educação. Esta visão mais 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 a melhoria do bem-estar e das perspectivas de vida das populações, para a inclusão das 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 actuação às áreas habitacionais mais desfavorecidas, quer fossem antigas ou recentes. Este processo também pôs em evidência 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.

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 aspecto 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 infra-estruturas, a perda de espaços verdes, a desqualificação dos espaços públicos, o aumento da poluição e do ruído, são alguns dos factores que contribuíram o deteriorar do ambiente urbano, que se reflectiu na diminuição da qualidade de vida dos cidadãos. No que respeita às cidades, descobriu-se que crescimento não era sinónimo de qualidade, mas frequentemente o seu inverso. 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 protecção e melhoria global do ambiente e das condições de vida das populações. 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 arquitectónico, 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, afectando negativamente a competitividade das cidades numa altura de crescente concorrência global. A deterioração do ambiente urbano, a proliferação de áreas degradas e em declínio[1],

[1] Incluído o 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, diminuíam a atractividade das cidades e a sua capacidade de atrair investimento. Por outro lado, o património urbano começou cada vez mais a ser visto como um importante recurso para a promoção da imagem e da identidade das cidades, para o desenvolvimento do turismo cultural, e para o crescimento económico e a criação de emprego qualificado e local[2]. 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.

O reconhecimento que a configuração física das cidades e dos territórios tinha consequências directas 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 objectivos (económicos, sociais, ambientais e culturais), entre funções e actividades, e entre comunidades. A coesão tornou-se um objectivo fundamental a várias escalas: entre países, entre regiões, entre cidades, entre áreas urbanas – o que tornou a reabilitação das áreas urbanas degradas e em declínio uma 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 profundamente 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 aspectos 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 objectivos globais do desenvolvimento na sua actuação, adoptando uma abordagem mais ampla, que integrasse e coordenasse acções 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 perspectiva da reabilitação urbana implicou que fosse adoptada uma visão mais estratégica e de longo prazo das intervenções, em que esta se encara mais como um processo do que como um acto pontual, em que gerir ganha precedência sobre executar. Assim, no final da década de oitenta, a reabilitação urbana assumia-se como um processo multissectorial, local, continuado e de longo prazo, cujo principal objectivo era a melhoria do bem-estar, das condições e das perspectivas de vida das

[2] Em especial no que respeita aos serviços e às actividades económicas ligadas ao turismo e à conservação dos edifícios.

populações. As intervenções tornaram-se muito mais complexas, tendo de abordar um leque muito alargado de problemas, coordenar uma multiplicidade de acções de natureza distinta e englobar um conjunto muito maior de actores 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 do sentimento de pertença e de identidade das populações relativamente aos territórios, o aumento da auto-estima, 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 assim a perceber que os processos podiam por si só contribuir para os objectivos das intervenções ou constituir um obstáculo aos mesmos. A participação da população em todas as fases do processo foi identificada como um dos factores mais influentes para o bom decurso e o sucesso a longo prazo das intervenções.

Para além destes aspectos, houve um conjunto de transformações em curso 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 actuação e de territorialização das políticas sectoriais. Este é de facto um período de transição entre:

- um modelo de intervenção pública centralizado, hierárquico e autoritário, e uma outra forma de actuação, mais descentralizada e participada, que aposta na simplificação, na transparência e na eficácia da administração pública;
- um modelo de intervenção que se baseia na acção e no financiamento directo do sector público, e um modo diferente de encarar o papel deste sector, em que se procede a uma tentativa de racionalização da aplicação dos fundos públicos e à retirada do Estado da promoção directa, o que resulta numa aposta no incentivo à acção privada e numa maior orientação dos apoios públicos para os beneficiários finais;
- uma abordagem à reabilitação predominantemente sectorial, centrada sobretudo na conservação do património arquitectónico, e uma abordagem mais ampla, multissectorial, em que a reabilitação urbana integra e coordena objectivos e acções de várias políticas.

Todas estas transformações que estavam em curso implicavam novas formas de actuação, que pudessem dar resposta ao novo modelo de administração pública, à crescente complexidade das intervenções e à necessidade de integrar um amplo leque de acções e actores no processo. Havia ainda a necessidade de encontrar meios de actuação 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, toda esta procura ainda não tinha resultado na sedimentação clara de uma nova metodologia de processo de intervenção no âmbito da reabilitação urbana, mas já se estava a assistir ao despontar de algumas tendências emergentes:

- Começa-se a falar em "estratégia" em vez de "plano", em "gestão de processos" em vez de "execução de programas", indiciando uma perspectiva mais ampla, continuada e a longo prazo da reabilitação urbana, em que esta é encarada mais como um processo de reorientação do desenvolvimento local, do que como uma acção pontual que irá solucionar um dado problema. No entanto, ainda não se pode falar verdadeiramente de um planeamento estratégico das intervenções, já que a metodologia, o faseamento e os instrumentos do que virá a ser o planeamento estratégico ainda não estão consolidados.
- Reconhece-se que as estratégias de intervenção devem ser definidas caso a caso e adaptadas ao contexto local. Ao reconhecer a importância da reabilitação urbana para várias políticas sectoriais, a decisão de reabilitar uma dada área passa a poder ser motivada por outros factores que não sejam a reabilitação do património arquitectónico. Este facto, juntamente com os aspectos abordados no ponto anterior e o reconhecimento da necessidade de adoptar abordagens multissectoriais, levaram a que houvesse lugar para o debate sobre os objectivos e as prioridades de cada uma das intervenções, com base nos problemas e nos recursos locais, bem como nas necessidades e aspirações das comunidades locais. Começa assim a ser feita referência a uma nova fase do processo, que consiste na definição dos objectivos e das prioridades da intervenção, e com base na qual se procederá ao planeamento da acção – que inclui a definição coordenada dos métodos de intervenção, da sequência de acções a realizar, dos recursos necessários para a sua execução e dos respectivos meios de captação. Apesar de alguns documentos referirem estes trâmites processuais, a sua definição – bem como a dos actores que nestes devem participar e em que moldes deve ser concretizada esta participação –, ainda é bastante difusa, não se podendo considerar que já estavam claramente estabelecidos como fases do processo.
- Constata-se uma clara tendência para a descentralização, a cooperação entre níveis de governo e a autonomia das autoridades locais, com o assumir de responsabilidades acrescidas pelas últimas no âmbito dos programas nacionais de reabilitação urbana, e a delegação de competências, designadamente, a possibilidade de estas implementarem os seus próprios programas e políticas de reabilitação.
- Já é feita referência à necessidade de criar estruturas ou organismos que permitam coordenar a acção pública tanto horizontalmente – entre políticas sectoriais –, como verticalmente – entre níveis de governo. No entanto, esta alusão é pontual,

raramente resulta em propostas concretas, não emergindo ainda directrizes claras e definidas neste âmbito.

- Assiste-se a um fortalecimento da abordagem local e a um reforço da participação das comunidades no processo de tomada de decisão, em especial relativamente à definição dos objectivos e das prioridades a longo prazo. O modo como esta participação deve ser concretizada – consulta, parceria formal, parceria informal, etc. – ainda não foi definido. Já existem também referências à necessidade de desenvolver competências e capacidades junto das comunidades locais para possibilitar uma participação efectiva e profícua e ao mérito dos próprios processos participados na promoção da inclusão social. No entanto, estas referências são ainda pontuais, não estando ainda consagradas como objectivos específicos no âmbito da reabilitação, necessários tanto para a implementação dos processos participados como para os próprios resultados das intervenções.
- Começa a haver uma consciencialização da necessidade e da importância fundamental da acção empreendida pelos outros sectores para além do público – indivíduos, comunidades locais, sector privado e sector voluntário. Neste contexto, promove-se um maior peso destes sectores na implementação dos processos. No entanto, ainda não há um enquadramento legal e regulamentar claro para a integração da acção destes sectores, para além da referência ao incentivo às abordagens com base na auto-ajuda e no desenvolvimento comunitário, a acordos com o sector voluntário para a prestação de serviços sociais e a parcerias público-privado (PPP) para o fornecimento de serviços específicos.
- Começa a defender-se a necessidade de monitorizar e avaliar as intervenções, como parte de um processo de aprendizagem política, como forma de apuramento dos resultados da acção pública no terreno, e como meio de optimizar a utilização dos recursos públicos. Com o mesmo propósito, 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. Porém, ainda não se pode falar da monitorização e da avaliação como fases integrantes do processo, visto que as referências feitas às mesmas são escassas e ainda não se define em que é que estas devem consistir, quem deve participar e como devem ser empreendidas.

Apesar de nos anos oitenta não emergir uma clara metodologia de processo alternativo, em outras áreas a evolução foi mais sedimentada. Por exemplo, o âmbito e os objectivos 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), cujos objectivos específicos já estavam na sua maioria considerados nos anos oitenta. Será ao nível dos processos que ocorreram os maiores avanços futuros, com base no aprofundamento das tendências emergentes referidas anteriormente e, essencialmente, nos ensinamentos derivados da implementação das

políticas no terreno. Generalizando muito, já se definiu razoavelmente "o que fazer", falta saber "como o fazer".

Seguidamente apresenta-se, tal como foi feito para as décadas anteriores, uma sistematização e uma revisão mais detalhada do âmbito, dos princípios, dos objectivos, dos instrumentos e do financiamento da reabilitação urbana no final da década de oitenta (ver Figura 19 a Figura 25). Pelas razões já explicitadas, não há uma metodologia genérica do processo que se possa inferir, pelo que esta estará ausente desta sistematização.

Âmbito	Princípios
o todas as áreas degradadas e em declínio, tendo em especial atenção as áreas habitacionais e o património urbano (incluindo espaços públicos e edifícios não-classificados)	Património cultural como responsabilidade de todos Princípio da conservação integrada do património arquitectónico Princípio do respeito pela diversidade cultural Princípio do direito de toda a população a uma habitação condigna e satisfatória Princípio da justiça social e da partilha por todos das mais-valias geradas pelo processo Princípio da não-discriminação e da igualdade de oportunidades Princípio da participação da população em todas as fases do processo Princípio da descentralização, da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais

Figura 19 – Âmbito e princípios dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta

Instrumentos	
Instrumentos de programação	
	o programa de reabilitação urbana.
Instrumentos de planeamento específicos	
	o plano de salvaguarda, plano de pormenor ou plano de urbanização; o mapa do inventário do património e respectivas áreas de protecção.
Instrumentos legais e regulamentares complementares	
	o instrumentos legais adequados para garantir a salvaguarda do património arquitectónico, que não limitem o talento mas promovam a qualidade do projecto de arquitectura nas áreas a proteger; o medidas preventivas que garantam a salvaguarda dos interesses da reabilitação enquanto estes não estão legalmente protegidos; o regulamentos de planeamento que integrem as disposições relativas à conservação património arquitectónico e aos processos de reabilitação urbana; o regulamentos de planeamento que desencorajem a densificação excessiva, as operações de renovação urbana, a especulação fundiária e a expansão urbana; o regulamentos da construção flexíveis e adequados para possibilitar a conservação do património arquitectónico e a reabilitação de edifícios a custos acessíveis; o meios legais e financeiros que permitam aos poderes regional e local empreender as suas políticas de planeamento e promover a reabilitação urbana; o disposições legais e regulamentares que garantam uma distribuição justa das mais-valias geradas pela acção pública nos processos de reabilitação; o disposições legais e regulamentares que permitam proceder à atribuição em tempo útil de direitos de propriedade e de uso dos imóveis, nos casos em que estes sejam difíceis de apurar; o disposições relativas ao arrendamento que não incluam sistemas de controlo de rendas que desincentivem a reabilitação; o enquadramento legal que permita uma maior participação da população em todas as fases do processo, e em especial nas tomadas de decisão; o sistema legal e regulamentar simplificado e conducente à transparência e eficácia da administração pública.
Instrumentos organizacionais	
	o acordos ou parcerias público-privado para a prestação de serviços específicos.

Figura 20 – Instrumentos recomendados para os processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta

Objectivos

Património cultural

- conservar o património urbano e construir o património de amanhã
- conferir usos ao património compatíveis com a sua estrutura e o seu carácter
- respeitar a morfologia específica dos tecidos urbanos

Habitação

- reabilitar as habitações degradadas ou sem condições de habitabilidade assegurando a permanência dos grupos mais desfavorecidos
- promover a diversidade de tipos de alojamento
- promover a oferta de habitação a custos acessíveis, em especial nos centros das cidades
- criar espaços públicos nos bairros habitacionais que deles careçam e qualificar os existentes
- assegurar a existência de equipamentos comunitários culturais, de desporto e de lazer
- assegurar o acesso adequado a equipamentos e serviços públicos (saúde, educação, etc.)
- melhorar a imagem urbana dos bairros habitacionais recentes

Coesão social

- promover a diversidade social
- manter e fortalecer os laços familiares e comunitários
- conservar os elementos do ambiente urbano com significado ou valor afectivo para as populações
- promover a integração social através da integração espacial das diferentes comunidades

Coesão territorial

- evitar a segregação das funções mais fracas e a monofuncionalização de áreas urbanas
- promover a variedade funcional tendo em consideração a compatibilidade entre funções
- equilibrar as funções dos centros e das periferias, distribuindo os pólos de actividade humana
- descentralizar os serviços e as actividades ao nível dos bairros

Ambiente

- proteger o ambiente urbano e reduzir as emissões de gases e outros tipos de poluição
- proteger e qualificar os espaços públicos, as áreas verdes e a imagem urbana, reflectindo as necessidades e aspirações dos utentes e respeitando o carácter dos tecidos urbanos
- reutilizar as áreas vazias ou inactivas de forma adequada
- reduzir o tráfego automóvel e promover o transporte publico, o uso da bicicleta e a deslocação pedonal
- gerir eficazmente a utilização dos recursos existentes (solo, edifícios, materiais, infra-estruturas, etc.)

Desenvolvimento local

- manter e incentivar as actividades existentes, em especial as artes e os ofícios
- promover a fixação/criação de novas actividades económicas compatíveis nas áreas em declínio
- promover a criação de ofertas de emprego locais e aproveitar o potencial da reabilitação de edifícios no que se refere à mão-de-obra intensiva e à criação de emprego
- promover o turismo cultural sem pôr em risco o património cultural e os modos de vida das comunidades locais
- aumentar as oportunidades de formação e de qualificação profissional dos jovens e dos grupos mais desfavorecidos

Cultura

- promover a diversidade cultural
- estimular o desenvolvimento cultural local

Figura 21 – Objectivos dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta

Distribuição dos papéis

Nível europeu

- define directrizes e recomendações para a acção;
- incentiva a troca de experiências, conhecimento e boas práticas.

Governo central

(por exemplo, mediante um organismo separado, na dependência dos ministérios responsáveis pela habitação, construção e ordenamento do território e do património cultural, em estreita cooperação com os restantes ministérios e organismos sectoriais pertinentes e as autoridades regionais e locais)

- tem a iniciativa de lançar programas nacionais de reabilitação urbana (em alguns casos, este papel pode caber às autoridades regionais);
- pode lançar fases experimentais e projectos-piloto para testar soluções propostas antes da adopção dos programas à escala nacional;
- determina as prioridades gerais do apoio do governo central e selecciona de entre as candidaturas apresentadas as áreas a intervir;
- acompanha a concepção das estratégias locais de reabilitação urbana e é responsável pela sua aprovação;
- é co-responsável pelo acompanhamento dos programas;
- faz o inventário nacional do património arquitectónico;
- é responsável pelas obras no seu património;
- apoia os programas de reabilitação urbana de iniciativa local;
- define directrizes e recomendações para a acção;
- incentiva a troca de experiências, conhecimento e boas práticas.

Autoridades regionais e, em especial, locais

- candidatam áreas do seu território aos programas nacionais de reabilitação urbana;
- são responsáveis pela adopção das estratégias locais de reabilitação urbana (mediante o acompanhamento do governo central, as propostas da equipa técnica e a participação da população na tomada de decisão);
- são co-responsáveis pelo acompanhamento dos programas;
- são responsáveis pela implementação dos programas (incluindo fases experimentais e projectos-piloto);
- podem ter a iniciativa, e conceber e implementar os seus próprios programas de reabilitação urbana, segundo as suas próprias prioridades de acção;
- colaboram com o governo central na preparação do inventário do património nacional;
- são responsáveis pelo inventário do património local;
- são responsáveis pelas obras relativas aos seus edifícios e aos equipamentos locais;
- são responsáveis pelas obras relativas à qualificação dos espaços públicos e do ambiente urbano;
- são responsáveis pela supervisão dos serviços prestados pelas empresas e pelo sector voluntário acordados no âmbito dos programas de reabilitação urbana;
- apoiam acções e iniciativas de indivíduos e grupos que tenham por objectivo a melhoria global das condições de vida da comunidade;
- definem directrizes e recomendações para a acção.

População e sector comunitário

- participam no levantamento e diagnóstico da situação existente;
- participam na tomada de decisão, em especial ao nível das opções estratégicas e de longo alcance e na definição dos métodos a utilizar e dos recursos necessários;
- podem participar na execução mediante a co-produção e o financiamento;
- podem assumir responsabilidades de execução de parte das intervenções;
- podem participar no acompanhamento do programa.

Sector privado

- proprietários – são responsáveis pela reabilitação dos seus edifícios;
- empresas – podem ser responsáveis pelo fornecimento de serviços especializados mediante parcerias público-privado.

Figura 22 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte I)

Distribuição dos papéis (cont.)

Sector voluntário

- fundações ou organizações de defesa do património – auxiliam ao esforço de defesa e conservação do património arquitectónico mediante a promoção da investigação e da formação profissional na área, a sensibilização da população para o tema e o apoio aos proprietários na conservação do património arquitectónico;
- organizações de solidariedade social – podem prestar serviços sociais mediante acordos com a administração pública.

Equipa técnica local, qualificada e multidisciplinar

(com representação ou delegação de poderes e competências dos órgãos responsáveis pelas políticas sectoriais locais pertinentes)

- faz os estudos prévios, incluindo o levantamento e o diagnóstico da situação existente (em colaboração próxima com as autoridades locais e com a participação da população);
- propõe soluções de intervenção e dá apoio técnico à tomada de decisão (que é da responsabilidade das autoridades locais, com a participação da população e o acompanhamento do governo central);
- formaliza as estratégias locais de reabilitação urbana, com base nas opções tomadas pelos decisores;
- gere a implementação dos programas (incluindo fases experimentais e projectos-piloto);
- é responsável pelos projectos e pela execução das obras nos edifícios públicos;
- dá aconselhamento, apoio administrativo e apoio técnico ao sector privado (proprietários, investidores, empresas que desejem fixar-se na área, etc.) e à população;
- dá apoio social à população.

Figura 23 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte II)

Financiamento

O modelo de financiamento defendido para as intervenções considera que estas têm de combinar financiamento público e privado e que a reabilitação deve ser tendencialmente auto-suficiente, não dependendo de uma ampla distribuição de subsídios. Defende-se ainda que sejam instituídos mecanismos de recuperação do investimento público na reabilitação física, de modo a optimizar a utilização dos escassos recursos públicos. O financiamento público deve ter por base modelos de co-financiamento entre o Estado e as autoridades locais ou regionais, e deve combinar apoios de todos os departamentos e organismos sectoriais pertinentes (protecção do património, planeamento urbano, habitação, protecção social, emprego, ambiente, etc.). Mais do que reservar um mínimo de metade dos fundos afectos à construção para a reabilitação, considera-se que o financiamento público à construção, à habitação e ao desenvolvimento urbano deve reorientar-se definitivamente para a reabilitação urbana em detrimento da expansão e da construção nova.

O financiamento público deve ser utilizado essencialmente como catalisador da iniciativa privada e como meio de equilibrar os custos para os privados derivados da defesa do interesse público nas intervenções. Por exemplo, ao nível dos edifícios, o financiamento público não deve incidir directamente sobre a reabilitação da propriedade privada ou a oferta de habitação – tendo eventualmente como contrapartida o controlo das rendas ou do preço de venda –, mas deve orientar-se para o apoio directo às populações mais desfavorecidas – por exemplo, mediante subsídios ao arrendamento –, e para a conservação do património arquitectónico – compensando os custos extra e a eventual perda de rendibilidade para os proprietários derivados dos condicionalismos impostos às obras nestes edifícios. Como parte integrante da estratégia de incentivo à acção e de captação de recursos privados, o sector público deve dar o exemplo e demonstrar o seu próprio empenho nas intervenções. Para tal deve ser canalizado financiamento público para a reabilitação prioritária dos edifícios, dos equipamentos e dos espaços públicos.

O apoio financeiro público pode incluir:

Financiamento de estudos

- financiamento total ou parcial dos custos relativos aos estudos científicos, técnicos, socioeconómicos e ambientais necessários para a concepção dos programas de intervenção;
- financiamento de estudos para a definição de directrizes e de recomendações para apoio à acção;
- financiamento para apoio à investigação em matérias relevantes para a reabilitação urbana e para promover a troca de experiências e boas práticas.

Financiamento da equipa técnica

- financiamento das despesas relativas ao funcionamento da equipa técnica multidisciplinar necessária para a concepção e a implementação do programa de intervenção.

Financiamento das obras em edifícios e equipamentos públicos

- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros, destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a reabilitação do seu património arquitectónico e do seu parque edificado, incluindo a criação/melhoria de equipamentos educacionais, de saúde, culturais, de desporto, de lazer, entre outros.

Figura 24 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte I)

Financiamento (cont.)

Financiamento das obras em espaços públicos

- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a qualificação dos espaços públicos existentes e para a sua reestruturação em áreas onde estes não sejam adequados (em especial nas áreas habitacionais recentes);
- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a melhoria geral do ambiente urbano (incluindo a criação/qualificação dos espaços verdes; as obras necessárias para a promoção do uso do transporte público, da bicicleta e da deslocação pedonal; a melhoria das infra-estruturas; a descontaminação e reutilização das áreas industriais obsoletas; etc.).

Financiamento das obras em património arquitectónico

- subsídios para auxiliar os proprietários a conservar ou reabilitar edifícios considerados como património arquitectónico, segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento);
- créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, para apoiar os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico, que não têm capacidade imediata de arcar com os custos da sua conservação ou reabilitação;
- criação de fundos para aumentar os seus recursos e simplificar os procedimentos de financiamento, que reúnam as dotações orçamentais dos diferentes departamentos ministeriais e donativos de pessoas e entidades privadas, tais como empresas industriais e comerciais;
- incentivos fiscais para os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico (dedução das despesas com a reabilitação nos impostos, redução do imposto sobre a propriedade, etc.).

Medidas destinadas a recuperar o investimento público na reabilitação física

- programas que se destinem a coordenar planos de alienação do parque habitacional público com a reabilitação desse mesmo parque, prevendo a recuperação do investimento na reabilitação mediante a poupança futura em manutenção e o crescimento gradual das mensalidades pagas pelos novos proprietários;
- criação de taxas e impostos sobre a utilização dos edifícios e sobre os lucros;
- criação de taxas e impostos acrescidos para os edifícios devolutos.

Apoio à habitação

- subsídios ou outros apoios ao arrendamento para os inquilinos de fracos recursos;
- incentivos fiscais ao arrendamento de fogos vagos;
- subsídios à habitação em áreas desertificadas.

Apoio ao desenvolvimento local

- financiamento de acções com vista a melhorar a formação e a qualificação profissional dos jovens e dos grupos mais desfavorecidos;
- incentivos fiscais para a fixação/criação de novas actividades económicas compatíveis nas áreas em declínio;
- apoios financeiros (subsídios, créditos com baixas taxas de juros, incentivos fiscais, etc.) para a qualificação das actividades económicas locais;
- apoios financeiros (subsídios, incentivos fiscais, etc.) para a criação de emprego local.

Apoio ao desenvolvimento cultural

- apoio financeiro para actividades que estimulem o desenvolvimento e a diversidade cultural local.

Apoio à reestruturação do sector da construção

- apoio financeiro para acções que estimulem o desenvolvimento de técnicas e competências de reabilitação na indústria da construção.

Apoio ao sector voluntário e comunitário

- financiamento para a criação e o funcionamento de associações comunitárias;
- apoio financeiro a fundações ou organizações que actuem em prol da melhoria das condições de vida nas comunidades e do desenvolvimento comunitário;
- apoio financeiro a fundações ou organizações dedicadas à conservação do património arquitectónico.

Figura 25 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de oitenta (parte II)

4 DÉCADA DE NOVENTA: A AMPLIAÇÃO DAS ESCOLHAS

4.1 O contexto urbano

4.1.1 A reabilitação do ambiente construído

A crise da década de setenta alterou a percepção 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[1], à construção nova e à expansão urbana. Isto contribuiu para a saída do desenvolvimento expansionista das agendas políticas e para o início de uma nova forma de encarar o planeamento urbano:

> *«No Reino Unido a consciencialização sobre os problemas que advinham do declínio urbano aumentaram durante a década de setenta e tornaram-se ainda mais aparentes na década de oitenta. (...) A tarefa de reutilizar e valorizar os recursos existentes ao nível do solo, edifícios e infra-estruturas foi cada vez mais entendida como central para a regeneração, e a protecção e valorização dos tecidos construídos existentes foi reconhecida como uma valiosa aliada neste processo mais amplo.*
>
> *Despertadas pelo agravamento das condições económicas e pela alteração das atitudes públicas, as cidades começaram finalmente a perceber o valor de proteger e valorizar os seus ambientes históricos, não por razões nostálgicas ou por serem peças de museu, mas porque a sua preservação era vital para os esforços de fortalecer a imagem da cidade e encorajar o orgulho no lugar entre a comunidade local.»*[2]

De facto, nos anos oitenta houve um maior reconhecimento não só da importância das áreas antigas das cidades, como da qualidade do ambiente urbano para a imagem da cidade e para a sua competitividade. O ritmo das demolições diminuiu e aumentaram as medidas de protecção 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 que *«provaram ser populares, com os cidadãos a gozarem de um ambiente de compras mais seguro e relaxado»*[3].

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. Com efeito, como refere em 1990 a Comissão

---

[1] Começam no final dos anos setenta a surgir várias publicações que têm por objectivo expor os argumentos económicos em prol da conservação e reabilitação, nomeadamente: SAVE Britain's Heritage – *Preservation pays*; e M. Hanna e M. Binney – *Preserve and prosper*. Sobre estes aspectos ver: Edward Hobson – *Conservation and planning*, pág. 41.

[2] Graham Pearce – Conservation as a component of urban regeneration, In Conferência Internacional Reabilitação dos Centros Históricos e sua Dinamização – *Conferência Internacional Reabilitação dos Centros Históricos e sua Dinamização*, pág. 6-7 (tradução livre).

[3] Com(90) 218 final, *Green paper on the urban environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament*, pág. 24 (tradução livre).

Europeia, *«o futuro de partes dos centros históricos de muitas cidades europeias ainda se mantém grandemente no fio da navalha»*[4].

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 projectos 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 factor de desenvolvimento.

> *«A maioria das cidades europeias parou de crescer e – como um indivíduo de meia-idade – começaram a reflectir no seu objectivo, nos seus recursos e nas suas escolhas para o futuro. Há excepções (...) mas até, e talvez especialmente, nestas cidades sob pressão, as questões básicas relativas à qualidade do ambiente estão a ser colocadas. (...) A atenção está a mudar da criação de novos bairros para a beneficiação e reabilitação dos existentes.»*[5]

A crise da década de setenta – que alertou para a natureza finita dos recursos –, a crescente urbanização – que cada vez mais ocupava os terrenos agrícolas e provocava desequilíbrios ambientais –, a perda de qualidade do ambiente urbano – designadamente, o aumento da poluição e do ruído e a ocupação dos espaços exteriores pelo automóvel –, e a crescente preocupação da opinião pública em relação às questões ambientais, contribuíram para um aprofundar da reflexão sobre as repercussões do desenvolvimento no ambiente. Esta temática entra progressivamente nas agendas governamentais, e no final da década de oitenta a procura de um desenvolvimento que não pusesse em causa o ambiente, tanto no presente como no futuro, torna-se um tema central.

Não só se alargam a toda a cidade existente os territórios a reabilitar, como também os territórios a salvaguardar e as razões que justificam sua da salvaguarda. O património já não se restringe ao interesse histórico ou artístico, mas surge uma consciencialização da importância do património ambiental em geral: a paisagem, seja ela construída ou natural. Simultaneamente, torna-se evidente que a crescente diversidade do que se reconhece como património implica, para a sua salvaguarda e conservação, a utilização de instrumentos adaptados às suas especificidades. Surge assim a necessidade de encontrar novas formas de abordagem, mais flexíveis, que dêem resposta a este problema.

4.1.1.1 As "Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager"

Em França são criadas as "Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager" (ZPPAUP) pela Lei de 7 de Janeiro de 1983, relativa à distribuição das competências entre os municípios, os departamentos, as regiões e o Estado[6]. Esta Lei integra-se no processo de descentralização do governo francês, que veio reforçar o poder de decisão e os recursos financeiros das autarquias em matéria de urbanismo, mas

[4] Com(90) 218 final, cit. 3, pág. 24 (tradução livre).

[5] Com(90) 218 final, cit. 3, pág. 5 (tradução livre).

[6] Esta Lei foi complementada pela Lei de 8 de Janeiro de 1993 para as questões paisagísticas.

manteve ainda como competências do Estado o património, a habitação e os aspectos mais sociais das intervenções[7].

A criação das ZPPAUP teve por objectivo proporcionar às autoridades locais um papel activo na gestão e na valorização do seu património, e complementar os instrumentos já existentes, de forma a permitir uma aplicação mais ampla e flexível. A iniciativa de criar uma ZPPAUP pertence ao município[8] e dá lugar a um documento concertado entre o Estado, responsável em matéria de património, e o município, responsável pelo urbanismo do seu território. O relatório de apresentação de uma ZPPAUP expõe os motivos da sua criação, as suas particularidades essenciais, bem como as medidas a tomar para a preservação e a valorização do património. Deve permitir:

- explicar os objectivos a serem atingidos;
- explicar a abordagem de protecção adoptada para o efeito entre o município e o Estado;
- justificar as prescrições estabelecidas, nomeadamente através da sua contextualização;
- constituir uma referência para os pareceres e as decisões a tomar sobre as propostas de alteração na área.

O perímetro de uma ZPPAUP não é estabelecido *a priori*, mas decorre da análise do território. O campo geográfico de uma ZPPAUP deve responder a uma lógica urbana, arquitectural e paisagística fundamentada (perspectivas, unidade de um bairro, construções marcantes, imagem do conjunto, relevo, entre outros). Os limites administrativos não são obstáculos: uma ZPPAUP pode pertencer a vários municípios, sendo cada um deles adicionado ao procedimento. Com efeito, o procedimento de ZPPAUP pode aplicar-se a todos os tipos de lugares – construídos ou naturais, grandes ou pequenos –, desde que a área seja dotada de uma identidade patrimonial. Tem por objectivo salvaguardar e valorizar as características patrimoniais dos lugares e apresenta instrumentos de protecção mais flexíveis: cones de visibilidades, eixos de vistas, conjuntos de fachadas, entre outros. Uma ZPPAUP permite ainda uma "personalização" da abordagem a cada monumento histórico, propondo perímetros melhor adaptados ao contexto do que o raio de protecção geral de 500 metros em vigor em França.

A ZPPAUP torna-se o quadro de referência das diferentes acções de transformação da área, lançadas quer pelo sector público quer privado (campanhas de limpeza, tratamento dos espaços públicos, OPAHs, etc.). No final do ano 2000, tinham já sido aprovadas 350 ZPPAUP e 600 estavam em estudo, englobando uma superfície total de cerca de 17.000 hectares.

No entanto, os "Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur", criados originalmente pela "Loi Malraux", mesmo após a descentralização levada a efeito em França, continuam a ser

[7] Catherine Foret e Françoise Porchet – *La réhabilitation urbaine*, pág. 20.

[8] Embora o Estado possa caso necessário tomar a iniciativa.

de competência única do Estado. Aliás, são o único documento urbanístico cuja elaboração e gestão permanecem centralizadas. A sua aplicação é mais restrita – monumentos e conjuntos urbanos antigos com interesse histórico, estético e cultural – e restritiva – todas as alterações a efectuar na área, mesmo a colocação de dispositivos publicitários, têm de ser autorizadas pelo "Architecte des Bâtiments de France"[9]. Por estas razões, e apesar de existirem há mais vinte anos do que as ZPPAUP, os "secteurs sauvargardés" são em número inferior e protegem uma área menor: existiam, em 2001, 98 "secteurs sauvargardés", que somam uma superfície total de 6000 hectares.

4.1.2 O aumento das desigualdades sociais

Com os movimentos de retorno à cidade, com o progressivo abandono das directrizes 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. No entanto, a par com a reabilitação de algumas áreas urbanas, a situação de outras continua a agravar-se, e começam a surgir novos focos de declínio. A desigualdade que tinha começado a aumentar na década de setenta agravou-se: *«Entre 1973 e 1993, a desigualdade, como quer que seja medida, aumentou entre países, dentro da maioria dos países e no mundo como um todo»*[10].

Ao nível europeu, os países mais afectados foram a Suécia, os Países Baixos e o Reino Unido – só na década de oitenta, o número de famílias abaixo do limiar da pobreza cresceu 60% no Reino Unido e 40% nos Países Baixos[11]. Com a deterioração da economia mundial, o abrandamento do crescimento e o aumento do desemprego, as perspectivas a curto prazo tornaram-se pouco optimistas e o futuro incerto. O contínuo aumentar da inflação e as baixas taxas de crescimento pareciam resistir a todas as medidas convencionais. *«Foi nesta altura que o grupo neoliberal que tinha passado a dominar as escolas de economia, com novas teorias mas velhos remédios – um retorno à economia* laissez-faire *–, ganhou ascendência nos departamentos do tesouro e nos bancos centrais de muitos países. O movimento social democrático enfraqueceu, o colapso do comunismo eliminou a ameaça externa e tornou de novo o capitalismo global, como em 1870, livre para perseguir sem limitações os seus objectivos de maximização do lucro – sem muita preocupação com as consequências sociais»*[12].

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 afectado 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[13]:

- a retirada do Estado;

[9] Chefe do "Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine".

[10] UN-HABITAT – *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003,* pág. 36 (tradução livre).

[11] UN-HABITAT, cit. 10, pág. 36.

[12] UN-HABITAT, cit. 10, pág. 36 (tradução livre).

[13] UN-HABITAT, cit. 10, pág. 52.

- a natureza cíclica do capitalismo;
- a procura crescente de mão-de-obra especializada;
- a globalização.

4.1.2.1 A retirada do Estado

De entre os factores 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 actuação:

> *«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 actividades 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.»* [14]

Todos estes aspectos tiveram influência na formulação futura das várias políticas, nomeadamente, as políticas urbanas e de reabilitação urbana. No entanto, alguns aspectos tiveram implicações particularmente significativas nas áreas urbanas e nas questões habitacionais, designadamente[15]:

- a redução da maioria das formas de despesa pública em assistência social;
- o desinvestimento na promoção e no apoio directo à habitação (construção, reabilitação, conservação, etc.);
- a privatização de muitas actividades tradicionalmente asseguradas pelo sector público (água, electricidade, gás, etc.);
- a reforma da regulamentação.

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 actividade privada, mediante a melhoria das suas instituições e do respectivo funcionamento, bem como da sua capacidade de planeamento e de apoio. A privatização dos serviços públicos foi uma das áreas com maior impacto nesta reforma, se bem que

[14] Organization for Economic Co-operation and Development – *Integrating distressed urban areas*, pág. 99-100 (tradução livre).
[15] UN-HABITAT, cit. 10, pág. 43.

em alguns países o desmembrar do património habitacional do Estado também tenha tido grandes repercussões.

Para além de se desfazer de parte do património habitacional em muitos países europeus, os Estados deixaram na sua maioria de promover ou subsidiar directamente as intervenções (fossem de construção nova ou de melhoria do existente), passando a dirigir os seus apoios à procura – auxílio aos agregados familiares mais carenciados. Esta alteração deveu-se não só à política de retirada do Estado em prol do sector privado, como à ideia que a classe média teria uma tendência para se aproveitar de programas que eram destinados aos mais desfavorecidos[16], e a uma tentativa de reduzir a despesa em tempo de crise. De facto, teoricamente, a promoção directa de construção implicava um maior investimento, contínuo e fixo – despesas de construção e de manutenção –, enquanto a despesa com incentivos e subsídios podia ser variável consoante as condições económicas. No entanto, na prática isso nem sempre revelou ser verdadeiro, havendo países – como, por exemplo, Portugal –, que ainda na actualidade vêem a sua política de habitação refém de compromissos assumidos durante a década de noventa no âmbito deste tipo de incentivos – no caso português, de auxílio à compra de habitação pelos jovens, com o "crédito bonificado".

A tendência para "aligeirar" a máquina pública e o encerramento de muitos serviços veio a ter também repercussões ao nível da redução dos empregos na função pública. No que respeita à regulamentação, o lema "menos Estado, melhor Estado" veio a traduzir-se numa redução, ou mesmo na eliminação, de muitos dos regulamentos e das restrições existentes em vários domínios:

- mercado de trabalho – maior precarização do emprego;
- comércio – liberalização do comércio, o que levou ao seu aumento e à reestruturação económica;
- sistemas financeiros – aumento do fluxo de capitais, tendo por consequência uma maior instabilidade e um menor controlo à escala local;
- descentralização do governo – transferência de responsabilidades para os níveis mais baixos do poder, frequentemente sem a alocação dos recursos e das capacidades necessários para lhes dar resposta;
- planeamento – menores restrições, que permitiu criar áreas multifuncionais e aumentar as densidades – o que nem sempre foi positivo, em especial nos centros das cidades –, e em muitos casos também implicou uma perda de habitação a custos acessíveis.

[16] Com(92) 542 final, *Communication from the Commission: Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion*, pág. 35.

4.1.2.2 A experiência do Reino Unido

O Reino Unido, sob o governo da senhora Thatcher, é um exemplo que ilustra bastante bem a ocorrência de alterações extremas no âmbito da simplificação do planeamento e das políticas direccionadas para as áreas degradadas. Em seguimento da enorme recessão sentida no Reino Unido – *«perda de meio milhão de postos de trabalho na indústria da manufactura do metal, de um quarto de milhão na indústria mecânica e outro tanto na indústria automóvel, etc.»*[17] –, o governo empreende uma política de privatização económica e de redução das políticas do Estado de Providência, estando em preparação no final da década de oitenta medidas no sentido de privatizar a maioria dos serviços públicos[18].

No âmbito da política de habitação, passou-se da promoção da construção de habitação social para a alienação do património habitacional público, com a criação de incentivos aos agregados familiares para compra dessas habitações a preços de mercado. No que diz respeito ao arrendamento, foi criado um subsídio com o objectivo de apoiar os agregados familiares que tivessem rendimentos abaixo dos níveis mínimos de subsistência[19].

Ao nível do urbanismo, o sistema de planeamento foi desmantelado *«deixando somente o estritamente essencial no corajoso mundo "New Right" do liberalismo económico»*[20]. O papel das autarquias locais foi bastante enfraquecido, num modelo centralista que pouca interferência tolerava dos níveis mais baixos de governação[21]. A natureza do planeamento mudou drasticamente de um papel regulador para um papel facilitador do mercado do solo. O planeamento tradicional, *«crítico do mercado»*[22], promotor do interesse público não se coadunava com as premissas do mercado livre: *«(...) a transferência do interesse público para o interesse do "consumidor" ou "corporativo" marcou efectivamente a rejeição dos valores comunitários e sociais sob a ideologia de Thatcher»*[23].

O reflexo desta alteração de política na abordagem às áreas degradadas foi considerável. O problema das áreas degradadas no Reino Unido assumiu uma importância crítica com a desindustrialização que, para além do consequente aumento do desemprego, implicou o abandono ou a entrada em declínio de muitas áreas urbanas.

O "Urban Programme" tinha sido lançado para a Inglaterra na década de sessenta como resposta às crescentes tensões sociais nas áreas urbanas. Este programa tinha por objectivo financiar projectos para integrar grupos-alvo, dando-lhes formação profissional adequada às necessidades da nova sociedade. A sua maior inovação tinha sido juntar em parceria o governo central, as autoridades locais e grupos populacionais[24]. Com o

---

[17] Martín Bassols Coma – História do direito do urbanismo, In Instituto Nacional de Administração – *Direito do urbanismo*, pág. 131-132.

[18] Martín Bassols Coma, cit. 17, pág. 132.

[19] Martín Bassols Coma, cit. 17, pág. 132.

[20] Edward Hobson, cit. 1, pág. 41 (tradução livre).

[21] Esta situação, contrária ao princípio da descentralização, demonstra que os princípios da "doutrina neoliberal" foram aplicados de forma diferenciada pelos vários Estados europeus, consoante os seus interesses, ideologias e tradições.

[22] Edward Hobson, cit. 1, pág. 42.

[23] Edward Hobson, cit. 1, pág. 42 (tradução livre).

[24] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 14, pág. 93.

governo conservador, este programa mudou de orientação, afastando-se dos seus objectivos sociais, reduzindo a participação das autarquias locais em todas as fases do processo e enfatizando o investimento do sector privado para alcançar objectivos económicos[25].

Neste processo foram criadas as "Urban Development Corporations" (UDC)[26], dependendo directamente do governo central – Ministério das Finanças – e por este financiadas – logo, autónomas das autarquias locais. As UDC tinham como objectivo atrair o investimento privado para as áreas degradadas e em declínio, para o que lhes foram concedidos *«poderes de controlo do desenvolvimento e do uso do solo – retirados às autarquias locais – para assegurar um processo de desenvolvimento da propriedade sensível ao mercado»*[27].

A tarefa principal das UDC era encorajar o investimento, as actividades económicas e o aumento da população no seu perímetro de intervenção – geralmente áreas industriais abandonadas ou em declínio –, mediante medidas directas – o fornecimento ou a reutilização de locais para a instalação das actividades económicas, incentivos financeiros, marketing, etc. – mas também de forma indirecta, mediante a criação de infra-estruturas ou a qualificação do ambiente urbano. Os empreendimentos criados nas áreas das UDC não necessitavam de licenciamento, estavam isentos do pagamento de impostos locais e tinham uma redução dos impostos aduaneiros[28].

As UDC eram "quasi-autonomous non-governmental organizations" (quangos) concebidas para actuar como agentes do governo. No entanto, estas foram criadas com vista a constituírem-se como parcerias entre o sector público e o privado, e mais especificamente, pretendia-se que não ficassem na mão do funcionalismo público, pelo que a sua liderança foi na maioria dos casos confiada a actores do sector industrial ou comercial[29]. Mas, de facto, as UDC acabaram por não ser bem uma parceria:

> *«Foram criadas com consultas mínimas às autoridades locais sobre as quais foram impostas e dentro de limites definidos, que em alguns casos eram extensos; assumiram os poderes da aquisição do solo e da promoção e o controlo do desenvolvimento físico, que de outro modo estaria a cargo da autoridade local. Os quadros das UDC eram compostos por membros nomeados pelo governo central e que, pelo menos em princípio, tinham de prestar contas ao Parlamento. Os representantes da autoridade local foram convidados a pertencer aos quadros, mas estes nunca eram liderados por membros da autoridade local. A legitimidade democrática das UDC foi ainda mais desafiada quando falharam em envolver os membros das comunidades locais nas suas deliberações ou na implementação da política. O relacionamento entre as UDC e tanto o governo local tradicionalmente representativo, como os residentes locais e trabalhadores, foi, no melhor dos casos, tenso e no pior, como por exemplo no caso da London Docklands Develpment Corporation nos primeiros anos, conflituoso.»*[30]

---

[25] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 14, pág. 93.

[26] As UDC seguiam o modelo das associações constituídas anteriormente para o desenvolvimento das "New Towns".

[27] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 14 pág. 94 (tradução livre).

[28] J. F. Garner – O direito do urbanismo em Inglaterra, In Instituto Nacional de Administração – *Direito do urbanismo*, pág. 219.

[29] Philip Booth – Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain, In *Journal of housing and the built environment*, pág. 260.

[30] Philip Booth, cit. 29, pág. 260 (tradução livre).

A contestação e as críticas surgiram logo desde a criação das UDC, em especial por parte dos actores locais – nomeadamente, os poderes públicos e as comunidades. A maioria das críticas tinha por base o carácter centralizado do processo, que "usurpava" competências legítimas das autarquias locais. De entre as principais críticas destacam-se: a falta de responsabilização; não ter em conta os interesses das comunidades locais; más relações com as autarquias e outras instituições; relocalização de actividades económicas às custas das áreas habitacionais; e indiferença relativamente a todas as estratégias e as políticas implementadas para uma escala mais alargada do que a do seu perímetro de intervenção[31].

Em 1980 foram ainda criadas as "Enterprise Zones", áreas delimitadas onde se concediam às empresas que lá se fossem instalar significativas isenções fiscais ao nível do capital, dos rendimentos e da aquisição de terrenos, assim como facilidades na criação de novas indústrias e libertação das restrições urbanísticas[32]. No final da década de oitenta, existiam cerca de 300 "Enterprise Zones", delimitadas pelo Secretário de Estado, em colaboração com as autarquias[33]. Em 1986 criam-se também as "Simplified Planning Zones", que, apesar de terem menores benefícios fiscais, ofereciam uma ainda maior liberdade e rapidez ao processo, ao prescindir dos licenciamentos tanto para construção como para a instalação das indústrias[34].

Apesar de essencialmente baseada no incentivo à actividade privada, as políticas relativas à reutilização da cidade existente tiveram um considerável aumento do apoio financeiro do Estado na década de oitenta: de 50 milhões de libras em 1979-80 passou-se para 350 milhões em 1983-84[35]. Nos primeiros anos de aplicação destas medidas, a actividade gerada foi considerável: 150 hectares de solo urbanizado, 183.000 m^2 de instalações industriais demolidas, 130.000 m^2 de construção de novas instalações industriais e criação de 300 novas empresas. No entanto, este enorme investimento financeiro e a grande actividade construtiva e económica que tirou proveito destas iniciativas não se reflectiram numa melhoria significativa das condições sociais – por exemplo, só foram criados três mil novos postos de trabalho[36].

Os reais resultados da actuação das UDC são difíceis de apurar visto haver pouca recolha de dados e não ter sido realizada uma efectiva avaliação do processo[37]. Existem, no entanto, alguns aspectos que se podem avançar. Por um lado, houve empregos criados, mas mesmo a criação de empregos foi um sucesso muito parcial, já que, em primeiro lugar, muitos dos empregos não foram verdadeiramente criados mas antes transferidos de outras localizações; em segundo lugar, dos empregos verdadeiramente criados, parte significativa não foi ocupada pelas populações que mais necessitavam[38]. O

[31] Department of the Environment, Transport and the Regions – *Urban Development Corporations: Performance and good practice.*
[32] Martín Bassols Coma, cit. 17. pág. 133.
[33] J. F. Garner, cit. 28, pág. 219.
[34] Martín Bassols Coma, cit. 17, pág. 133.
[35] J. F. Garner, cit. 28, pág. 220 e Martín Bassols Coma, cit. 17, pág. 133.
[36] Martín Bassols Coma, cit. 17, pág. 133-134.
[37] Ver: B. Robson [et al.] – *Assessing the impact of urban policy.*
[38] Philip Booth, cit. 29, pág. 260.

desenvolvimento físico, que era o objectivo prioritário, esse foi considerável. No entanto, quem é que realmente beneficiou com esse desenvolvimento, e se é justificável haver intervenção pública somente para o incentivar, foram duas das questões que foram colocadas. Com efeito, nada indica que o mesmo não se tivesse alcançado sem as UDC[39], nem que esta era a via mais desejável.

Dois relatórios[40] realizados no seio do próprio governo, no final dos anos noventa, puseram em questão a eficácia das UDC e, de um modo mais geral, de todo o modelo de impulsionamento da política urbana em que estas se baseavam:

> *«A regeneração impulsionada pela propriedade não teve os efeitos que se esperava; o custo da criação de empregos, até onde foi possível determiná-lo, foi alto e teve pouco impacto; o pôr de lado as autarquias locais e as comunidades locais foi um factor importante para o fracasso em alcançar melhorias; e a política de regeneração no seu todo era fragmentada e descoordenada.»*[41]

Não deixa de ser interessante verificar que neste contexto, em que é retirado às autarquias locais grande parte do controlo que tinham sobre o ordenamento do seu território, as "conservation areas" voltam a ser utilizadas para fins diversos daqueles para os quais tinham sido criadas. De facto, a conservação do património era uma excepção à desregulamentação do sistema de planeamento: *«numa altura em que o Governo tem há perto de dez anos seguido políticas desregulamentadoras e procurado formas de simplificar o processo de planeamento, uma atitude diferente foi tomada em relação à conservação»*[42].

Se por um lado a imposição de normas e o apoio aos objectivos locais eram vistos como obstáculos ao desenvolvimento – o que deixava pouca margem para as autarquias refutarem propostas de empreendimentos, independentemente do seu mérito –, por outro lado foi exactamente o proliferar desses mesmos empreendimentos pelo "countryside" inglês que veio reforçar as políticas reguladoras ao nível da conservação[43]. Com efeito, foi o levantamento da opinião pública conservadora contra a construção de novos edifícios e empreendimentos nos arredores das suas propriedades rurais que levou o governo conservador, por receio de perder o seu apoio político, a manter o carácter regulamentador e controlador da política patrimonial[44]. Enquanto o planeamento estava a ser remodelado, a conservação escapava relativamente incólume[45].

No entanto, como já foi referido, a utilização das "conservation areas" nem sempre foi feita segundo os fins para que estas tinham sido criadas. De facto, somente através da designação de "conservation area" é que muitas autarquias conseguiam reaver algum do controlo sobre o planeamento e sobre as pressões do desenvolvimento que lhes tinha

---

[39] Philip Booth, cit. 29, pág. 261.

[40] Ver: National Audit Office – *Department of the Environment: Urban Development Corporations*; e Audit Commission – *The urban regeneration experience: Observations from local value for money audits*.

[41] Philip Booth, cit. 29, pág. 261 (tradução livre).

[42] J. Delafons – *Politics and preservation*, pág. 167.

[43] Edward Hobson, cit. 1, pág. 42.

[44] Edward Hobson, cit. 1, pág. 42.

[45] Apesar de este facto não ser isento de críticas, em especial porque visava mais proteger as vistas das propriedades privadas de uma elite, do que verdadeiramente a conservação do património arquitectónico e urbano.

sido tirado. As restrições mais apertadas que a conservação oferecia eram vistas por algumas autarquias como a única hipótese de planear em vez de responder, e de impor a sua agenda local aos investidores[46]. No entanto, apesar de esta ser uma oportunidade para melhorar a qualidade destas áreas, em muitos casos as "conservation areas" continuaram a ser utilizadas meramente como instrumentos de prevenção da mudança. Consequentemente, como a reabilitação urbana implica não só a salvaguarda do património construído, mas, paralelamente, a criação de uma nova dinâmica de mudança nos territórios, as "conservation areas" durante a década de oitenta não conseguiram afirmar-se como um instrumento efectivo para a reabilitação urbana, mas meramente como obstáculos à destruição do património, ou seja, um instrumento de salvaguarda.

4.1.3 Os efeitos da globalização

Para além da retirada do Estado, o aumento da desigualdade na Europa pode também ser directamente relacionado com a globalização, que se seguiu à liberalização dos mercados[47]. Os resultados da liberalização dos mercados e da crescente globalização não tiveram como resultado uma distribuição igualitária pela população da riqueza gerada, resultando antes num acentuar das desigualdades, em especial pelas seguintes razões:

- as crises financeiras e os períodos de pouco crescimento – como o que se iniciou nos anos setenta –, são mais sentidos pelos agregados familiares com menores recursos, já que as pessoas com mais rendimentos estão numa melhor posição para competir;
- as áreas de maior crescimento – ligadas às tecnologias da informação e do conhecimento – têm fortes barreiras à entrada de pessoas com baixo nível de educação e sem formação especializada;
- quanto maior for a desigualdade existente, mais difícil será estimular o crescimento futuro, e será menos provável a redução da pobreza quando esta vier a acontecer.

No entanto, há quem aponte que não foi a globalização por si só que levou a que os países e as cidades abandonassem as políticas de redistribuição que beneficiavam a maioria dos seus cidadãos, mas a percepção de que precisavam de ser competitivos:

> *«O sentimento de insegurança muito difundido, de que as cidades e países estão a "ficar para trás" e estão na mão de vastas forças económicas impessoais, tem sido o pretexto para não fazer nada e para permitir que os programas de redistribuição e benefício social esmoreçam. Em último caso, o crescimento da desigualdade aconteceu porque os governos nacionais abdicaram das suas responsabilidades para com os seus cidadãos de promoverem a igualdade, a redistribuição, a justiça social e a estabilidade a favor de uma quimera de competitividade e riqueza para uns poucos.»*[48]

---

[46] Edward Hobson, cit. 1, pág. 43.

[47] Ao nível europeu, o Acto Único Europeu, assinado em 1986, teve um papel muito importante. Este acordo prevê um vasto programa para seis anos, destinado a eliminar os entraves que se opõem ao livre fluxo de comércio na União Europeia, criando assim o "Mercado Único".

[48] UN-HABITAT, cit. 10, pág. 53.

Paradoxalmente, as áreas urbanas em declínio, as desigualdades e o ambiente urbano degradado ou poluído são vistos como alguns dos principais dissuasores para a competitividade, designadamente ao nível das escolhas de localização de grandes empresas ou de eventos de grande impacto. O ambiente e a qualidade de vida tornaram-se importantes atractivos para a localização das actividades e para a captação de investimento.

Neste contexto, as cidades enfrentam o desafio de se adaptarem continuamente às rápidas alterações não só no sector económico, como em todos os campos. Têm também cada vez mais de competir directamente ao nível global e regional pelo investimento internacional para gerar emprego, receitas e fundos para o desenvolvimento. Isto coloca um grande dilema, em especial às autarquias locais. De facto, é-lhes exigido, por um lado, que implementem medidas que aumentem a competitividade das suas cidades – muitas vezes mediante a redução dos custos da mão-de-obra, de baixos impostos e de isenções fiscais à fixação de empresas, o que tenderá a aumentar a desigualdade – e, por outro lado, que promovam a coesão social e económica dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida. A procura da competitividade e do crescimento económico a qualquer custo levou muitas vezes a que se perdessem de vista os verdadeiros objectivos:

> *«Tem sido expressa na comunidade internacional, uma grande preocupação com as questões do crescimento económico, condições de comércio, (...,) instabilidade financeira, etc., e têm sido propostas medidas, por vezes draconianas, para enquadrar estas questões num modelo académico de desenvolvimento global. Em todos estes esforços, parece por vezes existir uma falta de visão e objectivo, que não seja o objectivo a curto prazo de fazer os próprios processos funcionar. No entanto, é pertinente perguntar que bem é alcançado meramente por fazer os processos funcionar. As economias não deviam crescer só por crescer, os bens não deviam ser exportados e importados somente para aumentar as trocas, e os orçamentos não deviam ser equilibrados somente para eliminar os deficits: o objectivo de fazer todas estas coisas é melhorar a qualidade de vida, e as políticas que incrementam o crescimento económico mas não melhoram a qualidade de vida são fracassadas e devem ser descartadas. A necessidade de encontrar políticas que não só aumentem o crescimento económico mas que promovam um crescimento que beneficie as pessoas implica a necessidade de um enquadramento que transforme as preocupações económicas em preocupações de desenvolvimento, i.e., em melhoria de todos os indicadores que constituem a qualidade de vida humana. O desenvolvimento dos aglomerados humanos proporciona esse enquadramento.»*[49]

A consciencialização de que o crescimento económico não criava automaticamente as condições para o progresso social e para amplas melhorias nos padrões de vida só começou a difundir-se no final da década de oitenta. Constatou-se que as condições de vida para parte significativa da população continuavam a deteriorar-se, independentemente do progresso económico estatisticamente medido. Por outro lado, esta situação gerava uma crescente insatisfação e tensão social, o que punha muitas vezes em causa o próprio crescimento económico. Surge assim a procura por uma nova

[49] United Nations Centre for Human Settlements – *A new agenda for human settlements*, pág. 5.

concepção de desenvolvimento, em que este já não seja sinónimo de crescimento económico, mas em que o crescimento económico seja meramente parte de um conceito mais amplo, que inclua aspectos como a coesão social, a qualidade de vida e a qualidade ambiental. Tal como sublinhado na citação anterior, a qualificação dos aglomerados urbanos e, logo, a reabilitação urbana, intervindo de uma forma integrada em diversas áreas sectoriais, é um dos instrumentos fundamentais para alcançar o desenvolvimento, na sua concepção mais ampla.

4.1.4 Abordagem às áreas degradadas e em declínio

Neste novo enquadramento conceptual, as estratégias de abordagem às áreas habitacionais degradadas sofreram também uma alteração. De facto, a beneficiação *in situ* e a auto-ajuda, que em princípio eram intervenções menos dispendiosas do que, por exemplo, o realojamento em massa, revelaram em muitas situações ter resultados aquém do esperado. Apesar de terem sido um significativo passo em frente em relação às abordagens anteriores, de cariz repressivo e autoritário, este tipo de abordagem continuava a dirigir-se somente aos aspectos físicos do problema, deixando de fora as causas subjacentes à degradação das áreas habitacionais. De facto, verificou-se que a sustentabilidade das intervenções não era suficientemente assegurada, e que em pouco tempo estas revertiam para estádios semelhantes ao original. Cresceu a consciencialização que não eram só os processos de declínio urbano que eram complexos, dinâmicos e multidimensionais, mas que as mesmas características se aplicavam aos processos efectivos e sustentáveis de desenvolvimento urbano (ver Figura 26).

O esquema apresentado na Figura 26 pretende ilustrar alguns dos mecanismos por detrás destes processos, salientando a importância fundamental dos actores e das suas decisões. Neste âmbito, convém referir que é tão importante a percepção da realidade como os factos objectivos – ambos são igualmente influentes para os sentimentos de confiança e de segurança em que se baseiam grande parte das decisões –, se bem que muitas vezes as percepções sejam mais difíceis de mudar do que os factos.

Da Figura 26 ressalta a importância da capacidade de escolha e do poder de decisão por parte dos actores. No entanto, há actores com capacidade de escolha e poder de decisão – que podem reagir às mudanças que ocorrem na área, influenciando por sua vez transformações futuras – e actores que têm as suas opções e escolhas limitadas, e que só podem, na maioria das vezes, conformar-se com a situação. A esta segunda categoria acaba por ser irónico denominar de "actores", já que a sua capacidade de actuação pode ser tão limitada que estes se tornam na realidade "espectadores" passivos e involuntários do "teatro" da sua vida quotidiana. Este aspecto levanta uma outra questão fundamental: se as decisões e as acções dos actores são mecanismos fundamentais de mudança, então uma limitação destas implica, logicamente, uma limitação dos contributos que os indivíduos, grupos, organizações, etc., podem dar para o processo de desenvolvimento urbano.

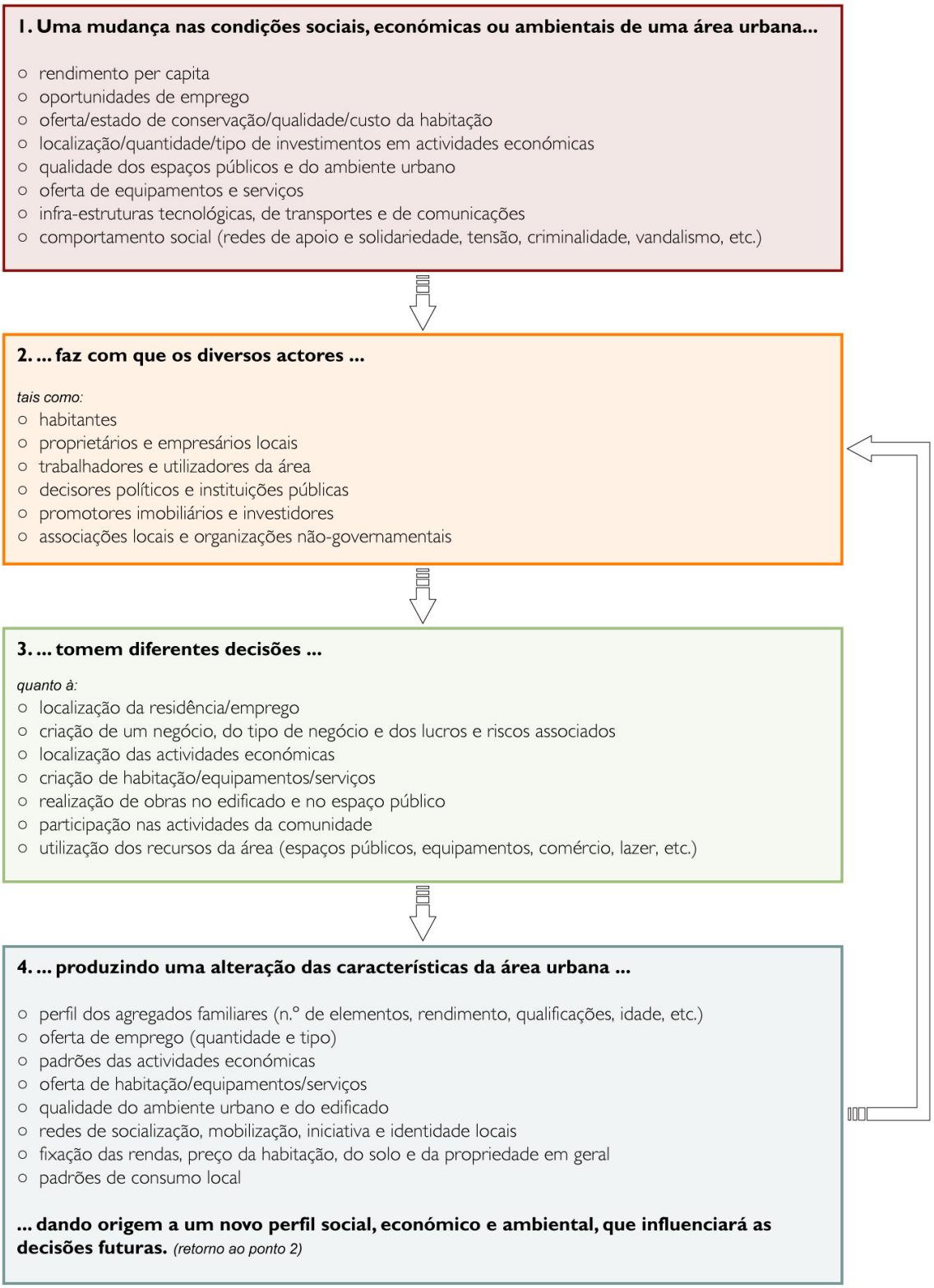


Figura 26 – Mecanismos de transformação (declínio/desenvolvimento) das áreas urbanas ao longo do tempo[50]

Outro dos aspectos que está implícito no esquema apresentado na Figura 26 é o carácter cumulativo e iterativo dos processos, o que resulta numa espiral descendente ou

[50] O esquema que aqui se apresenta amplia e adapta o esquema apresentado em: Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 14, pág. 52.

ascendente conforme a situação. Deste aspecto pode ainda concluir-se que os incentivos e as acções em prol de uma mudança poderão ter a prazo um efeito multiplicador, podendo mesmo inverter o ciclo de declínio ou de desenvolvimento em curso, mas que tal só é possível alcançar mediante o envolvimento do maior número possível de actores e ao longo do tempo: o desenvolvimento é um processo colectivo e contínuo.

Neste contexto, e tendo em conta o fracasso ou a insuficiência e a pouca sustentabilidade das experiências anteriores, começaram a ensaiar-se novos tipos de abordagem às áreas degradadas ou em declínio, surgindo o que se veio a denominar por políticas "capacitadoras"[51]:

- Políticas "capacitadoras" – este tipo de abordagem surgiu em meados dos anos oitenta[52], e teve por base o reconhecimento da necessidade da participação de todos os actores, não só no processo de beneficiação da área, mas também, e sobretudo, nos processos de tomada de decisão e de projecto. Para assegurar a sustentabilidade da intervenção considera-se essencial o envolvimento dos actores na definição das prioridades e na sua hierarquização, que são não só a base da intervenção, como estruturam a sua implementação. Esta abordagem, ao apoiar e incentivar a iniciativa local, está em sintonia com o princípio subsidiário e contribui para a estratégia de retirada do Estado da produção directa. No entanto, esta transferência de responsabilidades e de poder de decisão, para ser frutífera, implica capacidades e competências que muitas vezes os actores não possuem. Assim, o papel principal do governo (central, regional ou local) passa a ser a garantia de apoio (financeiro, mas não só) ao nível do desenvolvimento de capacidades e competências nos actores ("empowerment"[53]), e a organização e gestão dos processos. Como o enfoque fundamental deste tipo de abordagem se centra nos processos, e como os processos que se pretendem instituir, pela sua transversalidade, colidem fortemente com os processos verticais e sectoriais e com as burocracias existentes nas instituições, há uma grande complexidade inerente às políticas "capacitadoras", que se tem revelado difícil de ultrapassar[54].

No entanto, para assegurar a sustentabilidade e a eficácia das intervenções não bastava actuar ao nível do "empowerment" dos actores, mas era também necessário abordar de forma verdadeiramente integrada as dimensões social, económica e física. Até ao final da década de oitenta, as áreas degradadas já tinham sido abordadas de uma série de ângulos diferentes, por exemplo:

- construção de habitação de interesse social;
- construção de equipamentos sociais;

---

[51] Do inglês "enabling policies", UN-HABITAT, cit. 10, pág.131.

[52] Culminando com o documento Agenda Habitat, de 1996. Ver: United Nations Centre for Human Settlements – *The Habitat Agenda goals and principles, commitments and the global plan of action*.

[53] "Empowerment" refere-se a processos de desenvolvimento de poderes, capacidades e competências. Em alguma literatura portuguesa este termo aparece traduzido como "empoderamento". Porém, esta tradução não é consensual nem muito difundida, pelo que se optou neste documento por utilizar sempre o termo da língua inglesa, assim como os seus derivados.

[54] Apesar do grande número de casos de sucesso.

- "limpeza" e renovação de áreas urbanas;
- qualificação do espaço público e incentivos à reabilitação física dos edifícios;
- subsídios aos agregados familiares ou aos indivíduos mais carenciados;
- financiamento de programas ou serviços específicos destinados a grupos alvo (por exemplo, acções de formação com vista a dar novas qualificações aos desempregados, ou campanhas para combater o abandono escolar);
- políticas para promover a instalação e o investimento numa dada área por parte das actividades económicas.

Apesar das medidas abrangerem sectores tão diversos como a habitação, o apoio social, a educação, o emprego ou o desenvolvimento das actividades económicas, estas eram de facto muito compartimentadas. Com efeito, a estanqueidade das políticas sectoriais ainda era uma realidade na maioria dos casos, não havendo uma articulação e uma compatibilização de objectivos entre as várias políticas. Com a consciencialização da multidimensionalidade tanto dos processos de declínio como dos de desenvolvimento urbano, surge a necessidade de encontrar formas de intervir verdadeiramente integradas, que actuassem sobre as várias dimensões – social, económica e física. Reconhece-se que as políticas sectoriais tinham um alcance limitado, e que uma intervenção multissectorial permitia não só a compatibilização dos objectivos das várias políticas, como o seu mútuo reforço, criando sinergias e possibilitando resultados que não seriam possíveis alcançar de outra forma.

4.1.5 A experiência francesa

França é um bom exemplo dos primeiros ensaios de uma nova abordagem integrada às áreas degradadas e em declínio. No início da década de oitenta são criadas as acções de "Développement Social Urbain", para fazer face à "crise dos subúrbios". Tal como no resto da Europa, com o aumento do desemprego tinham-se degradado as condições de vida nos bairros de habitação social:

> *«A ociosidade dos jovens, as dificuldades de vizinhança entre famílias reunidas em grande número, e em zonas mal servidas ou mal equipadas, acumuladas com as fraquezas da forma urbana dos "grands ensembles", provocaram uma espiral de desvalorização deste habitat. As famílias menos desfavorecidas começaram a fugir de certos bairros, provocando o abandono de numerosos alojamentos.»*[55]

A prioridade tornou-se a melhoria da qualidade de vida das áreas habitacionais existentes, em especial dos grandes conjuntos de habitação das periferias. O Estado e as autarquias locais empreenderam então uma iniciativa ambiciosa de tratamento dos bairros em dificuldade, que integrava as dimensões social e urbana dos problemas. As acções de "Développement Social Urbain", que surgiram em 1981[56] – na sequência de incidentes no bairro de Les Minguettes, um subúrbio de Lyon –, foram conduzidas pela "Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers", criada para o efeito. Logo no

[55] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 7, pág. 18.

[56] Antecedidas pelas operações "Habitat et Vie Sociale", que tinham surgido em 1977.

primeiro ano são assinadas as primeiras convenções de "Développement Social des Quartiers" (DSQ), que lançam 148 intervenções experimentais em bairros problemáticos.

Um dos objectivos desta nova abordagem era construir um quadro de participação democrático, centrado no bairro, como uma escala intermédia entre a habitação e o aglomerado[57]. Estas iniciativas abordavam os problemas das áreas urbanas degradadas de uma perspectiva multissectorial e com base em parcerias. Cada convenção DSQ consistia num acordo entre os vários actores – nacionais, regionais e locais, governamentais e não-governamentais – sobre um plano de acção para cinco anos e sobre a respectiva cronologia das necessidades de financiamento. Entre outros aspectos inovadores, este programa promovia uma coordenação interministerial, dava maior responsabilidade aos actores locais e estabelecia um fluxo de financiamento para os projectos ao longo de um período relativamente longo[58].

Ainda no início dos anos oitenta, a missão "Banlieues 89"[59] atesta a mobilização dos arquitectos em redor deste novo desafio e a vontade do Estado em garantir a qualidade urbanística das operações de reabilitação dos bairros degradados. No primeiro ano, 250 projectos para "a reorganização e o embelezamento das cidades de subúrbio" são apresentados conjuntamente por presidentes de Câmara e arquitectos, no âmbito de um concurso nacional. Destes projectos são financiadas 116 obras, que foram concluídas em 1989. Criam-se igualmente os "ateliers da reabilitação", que reúnem todos os actores em causa, com o objectivo de favorecer a reflexão e o debate sobre as operações em curso[60].

No entanto, estas iniciativas da década de oitenta revelaram ter ainda alguns problemas: os aspectos físicos assumiam frequentemente demasiada preponderância, os aspectos económicos eram negligenciados, a participação da comunidade local não era ainda a adequada, e os planos de desenvolvimento estavam demasiados limitados ao bairro, inviabilizando o (re)estabelecimento de relações funcionais, físicas, sociais e económicas com a área urbana envolvente[61].

Em resposta a estes problemas, a iniciativa "Développement Social Urbain" alarga-se gradualmente, tanto em termos de territórios como de problemáticas, indo dar origem à "Politique de la Ville", que se veio a desenvolver na década de noventa[62].

---

[57] Pierre-Noël Denieuil e Houda Laroussi – *Le développement social local: Origines et filiations*, pág. 28.

[58] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 14, pág. 83.

[59] O programa Banlieues 89 foi lançado em 1983, sendo o seu principal protagonista o arquitecto Roland Castro. Este programa tentou juntar técnicos e decisores políticos na melhoria das condições de habitabilidade e do ambiente urbano, de modo a reconciliar os empreendimentos com o contexto em que se inseriam e dar-lhes uma identidade arquitectónica que fosse legível pelos habitantes. A sua abordagem era de cariz multidisciplinar, e a sua preocupação em combater a exclusão social antecipa muitas das preocupações actuais como a exclusão social, a tensão social, a qualidade urbana do projecto, entre outros.

[60] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 7, pág. 19.

[61] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 14, pág. 83.

[62] Sobre a "Politique de la Ville" ver ponto 5.1.7.1 França.

4.1.6 Os desafios

À entrada da década de noventa, são assim muitos os desafios que se colocam às políticas de reabilitação urbana na Europa, dos quais se destacam:

- apostar na qualificação da cidade existente como forma de optimizar os recursos, qualificar e proteger o ambiente e como factor de desenvolvimento;
- procurar um novo modelo de desenvolvimento que tenha em conta, não só os factores económicos, como também os sociais, culturais e ambientais;
- implementar estratégias de redução das disparidades sociais a várias escalas (entre áreas urbanas, entre cidades, entre regiões e entre países);
- promover abordagens multissectoriais, que actuem de forma integrada nas dimensões física, social, económica e cultural;
- encontrar formas de reabilitar o património construído que se centrem tanto na sua salvaguarda como na promoção da sua conservação e reabilitação;
- implementar novas formas de actuação que permitam e promovam a partilha das responsabilidades;
- repensar o papel do Estado e do sector público em geral na reabilitação urbana;
- implementar processos verdadeiramente participados, nomeadamente ao nível das tomadas de decisão e da hierarquização dos objectivos;
- mobilizar a iniciativa local e o "empowerment" da população, mediante o apoio à criação de capacidades e de competências nos actores.

4.2 A evolução dos conceitos

4.2.1 O direito à cidade

4.2.1.1 A Carta Urbana Europeia

A CPPLRE, no seguimento do amplo trabalho que desenvolveu ao nível das políticas urbanas na década de 80 – recorde-se que, somente no ano de 1989, a CPPLRE lançou cinco resoluções sobre estas matérias[1] –, organizou em 1990 a "Conferência Europeia de Cidades: Estratégias e programas"[2], e iniciou o desenvolvimento de uma Carta Urbana Europeia. Considerando que as questões urbanas irão adquirir uma importância ainda maior no futuro, como resultado das mudanças globais e da progressiva abertura dos países da Europa de Leste, a CPPLRE sublinha a necessidade de implementar uma política urbana europeia.

Na sua Resolução 228 (1991)[3], a CPPLRE saúda as propostas apresentadas pela Comunidade Económica Europeia (CEE) no documento *Livro verde sobre o ambiente urbano*[4], lançado no ano anterior, e sugere que se forme uma plataforma de cooperação entre as duas organizações (Conselho da Europa e CEE) em matérias urbanas. Esta plataforma visaria, designadamente, discutir a possibilidade de utilizar a futura Carta Urbana Europeia – que ainda não tinha sido adoptada –, como critério orientador para o desenvolvimento de uma política urbana Comunitária, *«isto é, como fundamento conceptual para essa política»*[5].

Atento aos primeiros passos da CEE em matéria de política urbana, e não tendo a mesma força política, o Conselho da Europa apela assim à CEE que desenvolva uma política europeia nesse domínio que tenha em conta as directrizes por si delineadas. O Conselho da Europa, tendo em conta a diferença existente entre os papéis tradicionalmente desempenhado pelas duas organizações – uma como orientadora conceptual e outra como impulsionadora de políticas –, pretende que estes não só se completem mas reforcem mutuamente, de forma a que o seu trabalho possa ter um impacto efectivo nas políticas europeias – ou, dito de outro modo, que os conceitos e princípios tenham um efectivo reflexo nas políticas e práticas.

---

[1] *Resolution 205 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the reduction of urban insecurity in Europe; Resolution 206 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on health in towns; Resolution 207 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on air pollution in towns; Resolution 208 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on self-help and community development in towns; Resolution 209 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on achieving better living conditions in towns: co-operation between local authorities, the architect and the community.*

[2] Realizada em Estrasburgo, nos dias 6 a 8 de Junho de 1990.

[3] *Resolution 228 (1991) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on towns in Europe.*

[4] Com(90) 218 final, *Green paper on the urban environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament.*

[5] Resolution 228 (1991), cit. 3, pág. 5.

A Carta Urbana Europeia[6] foi finalmente lançada em 1992, em simultâneo com a Declaração Europeia dos Direitos Urbanos. Entre outros propósitos, esta Carta teve por objectivo[7]:

- fornecer um instrumento prático e um manual de gestão urbana para as autoridades locais;
- definir os elementos principais para uma eventual Convenção dos Direitos Urbanos a realizar no futuro;
- constituir um "cartão de visita" do Conselho da Europa em matérias relacionadas com o ambiente construído, sintetizando as conclusões do seu trabalho até à data.

Em termos gerais, a Carta centra-se numa abordagem local aos problemas urbanos, nos aspectos qualitativos do desenvolvimento urbano e da qualidade de vida, e na identificação de princípios orientadores de aplicação universal no contexto europeu. Tal como é proposta neste documento, a imagem de cidade do futuro está muito distante de modelos de cidade anteriores, em especial do defendido na Carta de Atenas do CIAM[8]:

> *«Uma cidade ideal é aquela que é bem-sucedida na conciliação dos vários sectores e actividades que nela têm lugar (tráfego, requisitos ligados à habitação, trabalho e lazer); que salvaguarda os direitos cívicos; que reflecte e é receptiva aos estilos de vida e atitudes dos seus habitantes; onde se tem em total consideração todos os que a utilizam, nela trabalham ou efectuam trocas, a visitam, nela procuram entretenimento, cultura, informação, conhecimento, nela estudam.*
>
> *Uma cidade deve ainda atingir um equilíbrio entre desenvolvimento moderno e conservação do património histórico; integrar o novo sem destruir o antigo; apoiar o princípio do desenvolvimento sustentável. Uma cidade sem o seu passado é como um homem sem memória. As pessoas deixam traços das suas vidas, do seu trabalho e da sua história pessoal nas cidades na forma de bairros, edifícios, árvores, igrejas, bibliotecas. Estes constituem o legado colectivo do passado, permitindo às pessoas ter um sentimento de continuidade nas suas vidas contemporâneas e prepararem-se para o futuro.»*[9]

A Carta Urbana Europeia pretende reconciliar a dimensão física da cidade com a sua dimensão humana, o território com a comunidade. A própria revisão da cidade actual e a construção da cidade de amanhã deve nascer da comunidade, tendo por base a cooperação e a coordenação entre todos os seus actores – habitantes, trabalhadores, utilizadores, administradores, políticos, técnicos, entre outros.

Mais do que uma busca cega da eficiência, este documento preocupa-se com a qualidade de vida. Inicia-se com a Declaração dos Direitos Urbanos (ver Figura 27), que estende os direitos humanos ao ambiente urbano. Estes direitos abrangem as múltiplas dimensões da cidade – o nível físico, social, cultural, económico, ambiental, etc. – numa visão integradora da estrutura urbana. Coerente com o tradicional empenho do Conselho da Europa na

---

[6] *European Urban Charter* e *The European Declaration of Urban Rights*, adoptadas pela *Resolution 234 (1992) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the European Urban Charter*.

[7] *European Urban Charter*, cit. 6, pág. 6.

[8] *La Charte d'Athènes*, de 1933.

[9] *European Urban Charter*, cit. 6, pág. 11 (tradução livre).

defesa dos direitos humanos, a Carta sublinha que estes direitos assistem a todos os habitantes urbanos, sem discriminação de qualquer tipo. É uma das responsabilidades dos poderes locais e regionais proteger estes direitos, através do desenvolvimento de estratégias adequadas.

Declaração Europeia dos Direitos Urbanos

Considerando que o exercícios dos seguintes direitos deve basear-se na solidariedade e na cidadania responsável, implicando uma aceitação igualitária de deveres, os cidadãos das cidades Europeias têm direito a:

1. **Segurança** – a uma cidade segura e protegida, livre, tanto quanto possível, do crime, delinquência e agressão;
2. **Ambiente despoluído e saudável** – a um ambiente livre de ruído e de poluição do ar, da água e do solo e protector da natureza e dos recursos naturais;
3. **Emprego** – a oportunidades de emprego adequadas, a uma parcela do desenvolvimento económico e, consequentemente, ao alcance da autonomia financeira pessoal;
4. **Habitação** – a uma oferta e escolha adequada e acessível de habitação salubre, que garanta privacidade e tranquilidade;
5. **Mobilidade** – a uma mobilidade e liberdade de viajar sem obstáculos, a um equilíbrio harmonioso entre utilizadores das vias (transportes públicos, automóveis privados, pedestres e ciclistas);
6. **Saúde** – a um ambiente e a um leque de equipamentos que favoreçam a saúde física e psicológica;
7. **Desporto e lazer** – ao acesso para todas as pessoas, independentemente da idade, capacidade ou rendimento, a um amplo leque de equipamentos de desporto e lazer;
8. **Cultura** – ao acesso e à participação num amplo leque de actividades e percursos culturais e criativos;
9. **Integração multicultural** – à coexistência pacífica entre comunidades de diferentes origens culturais e étnicas;
10. **Arquitectura e ambiente físico de boa qualidade** – a uma forma física agradável e estimulante, alcançada através de arquitectura contemporânea de grande qualidade e da preservação e do restauro cuidadoso do património histórico construído;
11. **Harmonização de funções** – onde viver, trabalhar, viajar e a procura de actividades sociais estão inter-relacionadas tão proximamente quanto possível;
12. **Participação** – em estruturas pluralistas e democráticas e na gestão urbana, caracterizada pela cooperação entre os vários actores, pelo princípio da subsidiariedade, da informação e da isenção de sobre-regulamentação;
13. **Desenvolvimento económico** – onde a autoridade local, de uma forma determinada e esclarecida, assume a responsabilidade de criar, directamente ou indirectamente, o crescimento económico:
14. **Desenvolvimento sustentável** – onde as autoridades locais tentam alcançar uma reconciliação entre desenvolvimento económico e protecção ambiental;
15. **Bens e serviços –** a um amplo leque de serviços e bens acessíveis, de qualidade adequada, fornecidos pela autoridade local, pelo sector privado ou por parcerias entre ambos;
16. **Recursos e riquezas naturais** – à gestão e poupança dos recursos e bens naturais pelas autoridades locais de uma forma racional, cuidadosa, eficiente e equitativa, para benefício de todos os cidadãos;
17. **Realização pessoal** – a condições urbanas que favoreçam o alcance do bem-estar pessoal e do desenvolvimento individual, cultural, moral e espiritual;
18. **Colaboração intermunicipal** – na qual os cidadãos são livres de, e encorajados a, participar directamente nas relações internacionais da sua comunidade;
19. **Mecanismos e estruturas financeiras** – que permitam às autoridades locais encontrarem os recursos financeiros necessários para o exercício dos direitos tal como definidos nesta Declaração;
20. **Igualdade** – onde as autoridades locais asseguram que os direitos anteriores se aplicam a todos os cidadãos, independentemente do sexo, idade, origem, credo, posição social, económica e política, deficiência física ou psicológica.

Figura 27 – Declaração Europeia dos Direitos Urbanos[10]

[10] *European Urban Charter*, cit. 6, pág. 3-4 (tradução livre).

Sendo um dos seus objectivos criar um manual prático de gestão urbana para as autarquias locais, a Carta desenvolve-se enumerando uma série de princípios gerais, agrupados por temas (ver Figura 28 e Figura 29). Estes princípios definem os aspectos fundamentais que devem ser garantidos pela gestão urbana local, e pretendem ser de aplicação geral às cidades europeias. São definidos 68 princípios, agrupados por 13 temas, muitos dos quais opostos ao modelo de cidade da Carta de Atenas do CIAM, nomeadamente no que se refere à forma física das cidades, à mobilidade, à harmonização de funções ou ao desejável equilíbrio entre a preservação do património arquitectónico e a inovação arquitectónica. A validade destes princípios estende-se à reabilitação urbana que os deve integrar nos seus objectivos e preocupações. Por outro lado, para alcançar o modelo de desenvolvimento urbano que transparece deste documento, torna-se necessário incrementar a aposta na reabilitação urbana ao nível da gestão das cidades, sendo a palavra de ordem a qualificação da cidade existente.

A definição dos temas e princípios gerais apresentados na Carta Urbana Europeia (ver Figura 27 e Figura 28) é acompanhada por textos explicativos dos mesmos. Nestes temas e princípios encontram-se explanados os avanços das décadas anteriores em matéria de políticas urbanas, autonomia local e participação dos cidadãos. No entanto, apesar da maioria dos aspectos tratados terem sido desenvolvidos em documentos anteriores, salientam-se seguidamente alguns casos pontuais, relevantes para a reabilitação urbana, cuja abordagem se considera mais completa ou aprofundada neste documento:

- promover a diversidade social no tecido urbano, designadamente mediante a garantia da diversidade da oferta de habitação;
- conceber os programas de conservação locais sem perder de vista a escala global, ou seja, tendo por base uma visão do conjunto e integrando-os no planeamento urbano a outras escalas;
- conceber os programas de conservação com o apoio de equipas multidisciplinares, que trabalharem em colaboração activa com outras políticas sectoriais – desenvolvimento económico, cultura, habitação, ambiente, etc.;
- estimular o desenvolvimento económico através da conservação do património urbano, que aumenta a atractividade da cidade para turistas e para o sector de negócios, que necessita de mão-de-obra intensiva, contribuindo para a criação de emprego, e que possibilita uma economia de energia, matérias-primas e infra-estruturas;
- promover o turismo cultural, uma das indústrias em crescimento na Europa, como factor de desenvolvimento, evitando simultaneamente os seus efeitos negativos, através da concepção de um plano de gestão turístico e cultural que envolva de perto os residentes, o sector privado, os representantes da indústria do turismo e as autoridades locais.

Carta Urbana Europeia
Temas e princípios gerais

Transporte e mobilidade

1. É essencial que o volume de deslocações, em especial em transporte privado, seja reduzido
2. A mobilidade deve ser organizada de uma forma que permita a manutenção de uma cidade habitável e a coexistência de diferentes meios de transporte
3. A rua deve ser recuperada como palco social
4. É necessário um esforço sustentado de educação e formação

Ambiente e natureza nas cidades

1. As autoridades públicas têm a responsabilidade de poupar e gerir os recursos naturais e energéticos de forma coerente e racional
2. As autoridades locais devem adoptar políticas para combater a poluição
3. As autoridades locais têm a responsabilidade de proteger a natureza e os espaços verdes
4. A conservação da natureza contribui para o desenvolvimento do empenho e do orgulho da comunidade

A forma física das cidades

1. Os centros das cidades devem ser salvaguardados como importantes símbolos do património cultural e histórico da Europa
2. O provimento e a gestão de espaços abertos na cidade são parte integrante do desenvolvimento urbano
3. A criação e o desenvolvimento arquitectónico desempenham um papel crucial na qualidade da paisagem urbana
4. Todas as pessoas têm direito a um ambiente de vida saudável, seguro, estável, agradável e estimulante
5. A vitalidade de uma cidade depende de áreas habitacionais urbanas equilibradas e da manutenção do carácter residencial do centro da cidade

O património arquitectónico urbano

1. A conservação urbana requer um enquadramento legal cuidadosamente construído
2. A conservação do património urbano necessita de políticas para a informação
3. São necessários mecanismos financeiros e parcerias adequados e, muitas vezes, originais
4. A manutenção e, por vezes, a revitalização de técnicas e ofícios especializados são essenciais
5. O património urbano deve ser integrado na vida contemporânea mediante a sua incorporação, como elemento essencial, no planeamento global
6. O desenvolvimento económico pode frequentemente ser estimulado pela conservação do património urbano

Habitação

1. O habitante urbano tem direito à privacidade no lar
2. Todas as pessoas e famílias têm direito a uma habitação segura e salubre
3. As autoridades locais devem assegurar a diversidade, a escolha e a mobilidade no que respeita à habitação
4. O direito das pessoas e famílias dos estratos mais desfavorecidos não pode ser assegurado somente pelas forças de mercado
5. As autoridades locais devem assegurar a disponibilidade de oportunidades para comprar casa e a estabilidade no arrendamento
6. A reutilização de habitação antiga não deve ser feita à custa do tecido social existente

Segurança urbana e prevenção do crime

1. Uma política coerente de segurança e prevenção do crime deve ser baseada na prevenção, na aplicação da lei e no apoio mútuo
2. Uma política de segurança urbana local deve ser baseada em informação e estatísticas abrangentes e actualizadas
3. A prevenção do crime envolve todos os membros da comunidade
4. Uma política de segurança urbana eficaz depende de uma cooperação estreita entre a polícia e a comunidade local
5. Deve ser definida e aplicada uma política local anti-droga
6. São essenciais programas de prevenção da reincidência e o desenvolvimento de alternativas ao encarceramento
7. O apoio às vítimas é um componente-chave de qualquer política de segurança local
8. A prevenção do crime deve ser reconhecida como uma prioridade, logo, implica recursos financeiros acrescidos

Pessoas condicionadas e com deficiência nas cidades

1. As cidades devem ser desenhadas de modo a que todos os cidadãos tenham acesso a todos os lugares
2. As políticas para pessoas condicionadas e com deficiência devem visar integrar e não superproteger
3. A cooperação com e entre associações especializadas é essencial
4. É importante assegurar que as habitações e os locais de trabalho são adequadamente adaptados às necessidades das pessoas condicionadas e com deficiência
5. As deslocações, a comunicação e os transportes públicos devem ser acessíveis a todas as pessoas

Figura 28 – Carta Urbana Europeia, temas e princípios (parte I)[11]

[11] *European Urban Charter*, cit. 6, pág. 55-57 (tradução livre).

Desporto e lazer nas áreas urbanas

1. Todos os habitantes urbanos têm o direito de tomar parte em actividades desportivas e recreativas
2. Os equipamentos desportivos devem ser seguros e bem desenhados
3. Todos os habitantes urbanos têm o direito de poder desenvolver as suas capacidades desportivas na medida do seu potencial individual

Cultura nas cidades

1. Todos os habitantes urbanos têm direito à cultura
2. O desenvolvimento cultural das cidades contribui para o seu desenvolvimento social e económico
3. O intercâmbio cultural é um forte elemento de ligação entre pessoas de diferentes regiões e nacionalidades
4. O desenvolvimento cultural e uma verdadeira democracia cultural envolvem uma ampla colaboração entre as autoridades locais e os grupos comunitários, o sector voluntário e os sectores privados
5. O pluralismo cultural pressupõe a experimentação e o encorajamento da inovação
6. A promoção equilibrada do turismo cultural pelas autoridades locais pode ter um efeito benéfico na comunidade

Integração multicultural nas cidades

1. A não-discriminação é um aspecto fundamental das políticas urbanas
2. As autoridades locais devem assegurar uma participação efectiva dos imigrantes na vida política local
3. As políticas culturais e educacionais das cidades devem ser não-discriminatórias
4. A garantia de igualdade no acesso ao emprego deve ser uma preocupação das autoridades locais
5. A integração multicultural implica a completa integração das comunidades imigrantes no ambiente urbano, tanto ao nível social como físico

Saúde nas cidades

1. O ambiente urbano deve contribuir para a boa saúde de todos os cidadãos
2. Um fornecimento fiável e durável de bens, que vá de encontro às necessidades fundamentais das pessoas, é um factor essencial para assegurar uma boa saúde
3. As autoridades locais devem encorajar as iniciativas de base comunitária ligadas à saúde e a participação
4. A saúde urbana, uma matéria de importância internacional, envolve a coordenação da acção municipal com programas internacionais

Participação dos cidadãos, gestão urbana e planeamento urbano

1. A participação dos cidadãos na vida política local deve ser salvaguardada mediante o direito de eleger representantes, livre e democraticamente
2. A participação dos cidadãos na vida política local deve ser efectiva em todos os níveis da estrutura política e administrativa
3. Os cidadãos têm o direito de serem consultados sobre todos os grandes projectos que afectam o futuro da comunidade
4. A gestão urbana e o planeamento urbano devem ter por base o máximo de informação sobre as características e as especificidades da cidade
5. As decisões políticas locais devem basear-se no planeamento urbano e regional realizado por equipas de profissionais
6. As escolhas políticas, o estágio final do processo de decisão, devem ser vitais e compreensíveis
7. As autoridades locais devem assegurar a participação de jovens na vida local

Desenvolvimento económico nas cidades

1. As autoridades locais devem assegurar o desenvolvimento económico das suas comunidades
2. O desenvolvimento económico e o desenvolvimento social estão intrinsecamente ligados
3. A cidade é parte do sistema económico e social da região onde se insere
4. O crescimento e o desenvolvimento económico dependem de uma infra-estrutura adequada para produzir, manter e aumentar esse mesmo crescimento
5. A colaboração entre os sectores privado e público é um componente importante do crescimento e desenvolvimento económico

Figura 29 – Carta Urbana Europeia, temas e princípios (parte II)[12]

Por último, é de salientar a cada vez mais forte defesa da salvaguarda das áreas urbanas antigas por razões sociais:

> *«A estrutura dos centros históricos e sítios é favorável a um equilíbrio social harmonioso. Por oferecerem as condições adequadas para o desenvolvimento de um amplo leque de actividades, os tecidos antigos favorecem a integração social. Pela conservação de um edifício antigo o carácter de um bairro pode ser preservado e mantido.»*[13]

[12] *European Urban Charter*, cit. 6, pág. 58-60 (tradução livre).

[13] *European Urban Charter*, cit. 6, pág. 22 (tradução livre).

4.2.1.2 Os novos modelos de cidade

Com o início do debate e das iniciativas no âmbito das políticas territoriais e urbanas ao nível da União Europeia (UE), várias associações profissionais europeias, ligadas às disciplinas da arquitectura e do urbanismo, tomam posições sobre quais os modelos de cidade a adoptar para o futuro, definindo os seus princípios e prioridades. Estas tomadas de posição tiveram por objectivo não só definir directrizes para a prática profissional, como marcar a posição destas associações face a uma eventual política europeia nestes domínios, que parecia começar a emergir, reforçando o papel dos profissionais representados por estas associações da definição dessas políticas. De entre os documentos produzidos destacam-se dois: *A Europa e a arquitectura amanhã*[14], do Conselho dos Arquitectos da Europa – que se centra essencialmente sobre as questões da arquitectura e da construção –, e a *Nova Carta de Atenas*[15], do Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), cujo carácter mais urbano justifica uma analise mais detalhada.

A *Nova Carta de Atenas* apresenta um novo modelo de cidade muito diferente daquele preconizado mais de meio século antes pela Carta de Atenas do CIAM[16], factor que se pretendeu sublinhar desde logo na escolha do título. Apesar da maioria das questões tratadas terem já sido amplamente discutidas e defendidas por outras entidades europeias, a *Nova Carta de Atenas* continua a ser um documento marcante por constituir uma tomada de posição e um compromisso de uma associação profissional de urbanistas europeia para com um novo modelo de cidade e para com um novo processo de construir a cidade. Este documento teve ainda uma importância significativa pela sua grande difusão e influência junto dos técnicos ligados ao urbanismo.

O modelo de cidade preconizado pela *Nova Carta de Atenas* integra muitos dos valores e princípios que tinham vindo a ser consolidados nas décadas anteriores ao nível da produção e gestão das cidades, nomeadamente os valores históricos, culturais, sociais, ambientais e de sustentabilidade. A ênfase já não se coloca na descrição de como deve ser a cidade ideal do futuro, mas em como se pode trabalhar no sentido de alcançar ou restituir a qualidade de vida e do ambiente urbano às cidades europeias. O urbanista já não é visto como o *«Grande Mestre demiurgo»*[17] que presenteará a sociedade com a cidade perfeita, fruto do seu génio esclarecido, mas o coordenador, o facilitador, o promotor de consensos no processo de construção da cidade. O urbanismo já não surge como uma prática disciplinar fechada, que materializa a função na forma, mas como um processo continuado, complexo e abrangente, que necessita de uma abordagem integrada e multidisciplinar, e que tem por base a transparência, a parceria e a participação de todos os actores da sociedade. As escolhas e as decisões sobre o futuro das cidades passam a ser vistas como um direito e uma responsabilidade de todos os cidadãos, sendo o papel do urbanista informar e inspirar essas escolhas e decisões. Ao nível do processo e das

[14] Conselho dos Arquitectos da Europa – *A Europa e a arquitectura amanhã: propostas para o ordenamento do quadro construído da Europa*.

[15] *Nouvelle Charte d'Athènes*.

[16] *La Charte d'Athènes*, de 1933.

[17] *Nouvelle Charte d'Athènes*, preâmbulo (tradução livre).

políticas de desenvolvimento urbano e de intervenção em áreas urbanas existentes – incluindo as operações de reabilitação –, são apontados um conjunto de princípios, dos quais se destacam:

- implementar processos participados, igualitários, descentralizados, rigorosos e transparentes;
- tornar o processo urbanístico mais acessível e compreensível para os cidadãos;
- promover processos de negociação entre todos os actores, no sentido de compatibilizar os diversos interesses envolvidos – frequentemente contraditórios –, com vista ao melhor interesse público;
- monitorizar e rever regularmente os planos urbanísticos;
- desenvolver uma abordagem global e integrada a todas as dimensões do sistema urbano (física, social, económica, cultural, etc.);
- conceber estratégias urbanas tendo em conta as características, os problemas, os recursos e as oportunidades específicos de cada área;
- dar atenção especial às áreas degradadas e em declínio e aos grupos menos favorecidos;
- promover estratégias e iniciativas tanto à escala local como à escala urbana, e articulando as duas escalas;
- promover estratégias flexíveis, orientadas para metas e objectivos, em vez de planos formais, rígidos, prescritivos, de modo a permitir uma rápida adaptação às alterações do contexto e o aproveitamento de oportunidades.

A *Nova Carta de Atenas* enumera ainda um conjunto de princípios e objectivos prioritários que devem estar subjacentes às políticas, estratégias e intervenções urbanas – muitos dos quais diametralmente opostos aos defendidos pela Carta de Atenas do CIAM –, nomeadamente:

- favorecer a diversidade social e cultural;
- salvaguardar e reabilitar o património histórico e cultural, e integrando-o no sistema urbano global;
- preservar o ambiente, os espaços livres e os corredores verdes;
- preservar e consolidar a rede de espaços públicos e de encontro e lazer;
- dar prioridade à reabilitação de áreas degradadas e em declínio em detrimento da ocupação de solos não-construídos;
- conter a dispersão e a expansão urbanas;
- favorecer o acesso equitativo e a distribuição igualitária dos equipamentos, serviços e recursos;
- promover a diversidades de funções nas áreas urbanas, e a dispersão das actividades no espaço e no tempo;

- promover o desenvolvimento económico e a criação de emprego e de actividades, mediante a redinamização das comunidades locais;
- melhorar as acessibilidades, mediante uma estratégia integrada que tenha em conta todas as questões sectoriais envolvidas;
- promover o transporte colectivo, o uso da bicicleta e a circulação pedestre, e encontrar soluções para o problema da proliferação do transporte privado;
- conceber soluções urbanas e arquitectónicas que tenham por base as características dos lugares (imagem, função, história, materiais, etc.);
- promover cidades policêntricas e o funcionamento em rede das cidades;
- fazer uma gestão sensível das franjas urbanas.

Os pontos apresentados demonstram claramente as profundas alterações tanto ao nível do modelo como do processo de construção de cidade. Mais do que a eficácia e a eficiência do funcionamento, procura-se agora o aumento da qualidade de vida, com base na preservação do património histórico e natural, na promoção da coesão social e territorial e do desenvolvimento económico, e na melhoria da qualidade do ambiente urbano. O próprio processo é visto como uma forma de alcançar os novos objectivos, como parte integrante e indissociável da solução. Apesar de os princípios enunciados terem um carácter geral, as soluções e as estratégias para os problemas urbanos deixam de ser universais, devendo em vez disso caracterizarem-se por um profundo e estreito enraizamento nas características específicas dos lugares – incluindo o seu contexto físico, social, económico, cultural e patrimonial.

A recusa da cidade existente e o desejo de a substituir por uma "admirável cidade nova" dá lugar ao desejo de preservar os seus valores e as suas permanências, e de lhe restituir as qualidades entretanto perdidas – ou seja, à sua reabilitação.

4.2.2 O compromisso para com o desenvolvimento sustentável

4.2.2.1 Ambiente e sustentabilidade

O desenvolvimento sustentável, cujo conceito foi enunciado em 1987, é uma das temáticas que esteve no topo da agenda da década de noventa. As Nações Unidas organizaram dois eventos que foram fundamentais nesta área, e que influenciaram de forma decisiva as reflexões Europeias no âmbito do desenvolvimento sustentável: a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[18], que teve lugar em 1992 – denominada Cimeira da Terra – e a Conferência Habitat II[19], realizada em 1996, e que será analisada mais adiante. De entre os documentos lançados na Cimeira da Terra interessa aqui referir:

[18] A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizou-se no Rio de Janeiro, nos dias 3 e 4 Junho de 1992.

[19] A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos Habitat II, realizou-se em Istambul, nos dias 3 a 14 Junho de 1996.

- a **Declaração do Rio**[20], que constitui um pacto global sobre o ambiente e desenvolvimento, no qual 179 países se comprometem a seguir um conjunto de princípios reguladores, que têm por objectivo conciliar as necessidades do desenvolvimento com a protecção do ambiente, por forma a garantir a satisfação das aspirações da geração actual, sem comprometer as perspectivas de desenvolvimento das gerações futuras;
- a **Agenda 21**[21], que consiste num abrangente plano de acção, a ser levado a cabo aos níveis global, nacional e local, em todas as áreas nas quais a actividade humana tem impacto no ambiente, e que engloba um conjunto de estratégias que têm por objectivo reverter o processo de degradação ambiental.

A Declaração do Rio não aborda somente questões ambientais. O desenvolvimento sustentável é muito mais do que a compatibilização do ambiente com o crescimento económico – engloba também aspectos de carácter social e cultural:

> *«Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável.*
> *(...)*
> *Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.*
> *(...) Os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efectivamente na promoção do desenvolvimento sustentável»*[22]

No entanto, a preocupação central deste documento é sem margem para dúvida a protecção do ambiente. São propostos vários princípios a observar por todos os Estados signatários, que incluem:

- a integração plena da protecção ambiental no processo de desenvolvimento;
- o princípio da precaução, que determina que em caso de dúvida sobre uma possível ameaça ou dano para o ambiente deve sempre optar-se pela via que garanta a sua protecção;
- princípio do poluidor-pagador;
- a criação e implementação de instrumentos de avaliação do impacto ambiental.

O plano de acção proposto na Agenda 21 defende uma "abordagem capacitadora" aos aglomerados humanos, baseada em parcerias entre o sector publico, o privado e a comunidade, onde todos se comprometem trabalhar em conjunto para melhorar a qualidade social, económica e ambiental dos aglomerados humanos. É dado um grande relevo à participação nos processos de tomada de decisão por parte das comunidades locais e dos indivíduos mais vulneráveis. No que respeita à implementação ao nível local

---

[20] *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.*

[21] *Agenda 21: A comprehensive plan of action for sustainable development in the social, economic and environmental point of view.*

[22] *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento*, princípios 1, 5 e 22.

da Agenda 21, sublinha-se a necessidade das autoridades locais trabalharem num espírito de cooperação com todos os actores interessados, designadamente o sector privado, os grupos comunitários e os indivíduos.

A Declaração do Rio e a Agenda 21 vieram lançar as bases para uma nova mobilização mundial em prol do desenvolvimento sustentável, que foi reforçada nos anos seguintes. Logo em 1995, realizou-se a Conferência Ministerial "Um Ambiente para a Europa"[23]. Nesta, o Conselho da Europa apresentou a Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística[24]. Dado o seu carácter programático, a Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística *«pode ser considerada um instrumento europeu para a implementação da Convenção sobre a Biodiversidade*[25] *aprovada no Rio»*[26]. O seu principal objectivo é encontrar uma resposta satisfatória ao declínio da diversidade biológica e das paisagens na Europa, e assegurar a sustentabilidade do ambiente natural. Para tal, a estratégia encoraja uma coordenação ao nível europeu de todos os recursos devotados à preservação e à melhoria da biodiversidade e das paisagens, incluindo as iniciativas, os fundos, os instrumentos, os mecanismos, a investigação e a informação. Promove ainda a integração das preocupações para com a diversidade biológica e paisagística em todos os sectores que afectam a sua preservação e gestão.

A Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística apresenta um programa de acção para as duas décadas seguintes, identificando dez áreas de actuação. Uma dessas áreas é a da conservação da paisagem, que tem como objectivos:

- prevenir a continuação da deterioração das paisagens e do seu património cultural e geológico associado, preservando a sua beleza e identidade;
- corrigir a falta de percepção integrada das paisagens como um mosaico único de elementos culturais, naturais e geológicos;
- estabelecer uma maior consciencialização das populações e das autoridades públicas em relação à conservação da paisagem;
- alcançar uma protecção mais adequada destes recursos por toda Europa.

A Estratégia baseia-se na aplicação de um conjunto de princípios a todos os sectores que utilizam ou têm influência nos recursos naturais, com vista a alcançar a sua conservação sustentável. É curioso verificar estes princípios já tinham em grande medida sido enunciados no âmbito da conservação do património cultural. Como se pretende demonstrar na Figura 30, os princípios apresentados na Estratégia podiam facilmente ter saído de uma qualquer carta do património. Com efeito, os princípios subjacentes à conservação e à reabilitação do património, seja este cultural ou natural, são similares, e são os mesmos princípios que estão na base do desenvolvimento sustentável. Em todos

[23] Ministerial Conference "Environment for Europe", realizada em Sofia, nos dias 23 a 25 de Outubro de 1995.

[24] *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*, aprovada pelos Ministros do Ambiente dos 55 países representados na Conferência Ministerial "Um Ambiente para a Europa".

[25] *Convention on Biological Diversity*. Esta Convenção foi assinada na Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, e foi concebida como um instrumento pragmático para a concretização dos princípios da Agenda 21 (nota da autora).

[26] Council of Europe – *Guidance on urban rehabilitation*, pág. 44 (tradução livre).

os casos, o que se pretende é optimizar a utilização dos recursos, integrando-os na vida contemporânea e contribuindo para desenvolvimento, segundo uma atitude cautelosa, de respeito e preservação, que não ponha em risco a passagem desses mesmos recursos para as gerações futuras.

Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística
Adaptação dos princípios enunciados ao património cultural

1 – Princípio da cautela no processo de decisão
As decisões devem ser tomadas com base na melhor informação disponível e, tanto quanto possível e apropriado, adoptadas medidas economicamente e socialmente consistentes, que ajam como um incentivo para a conservação e a utilização sustentável ***da diversidade biológica e paisagística/do património cultural***.

2 – Princípio da evitação
Devem ser introduzidos procedimentos adequados, exigindo uma avaliação do impacto ***ambiental/cultural***, para projectos apresentam probabilidade de ter efeitos negativos ***na diversidade biológica e paisagística/no património cultural***, com vista a evitar estes efeitos e, sempre que apropriado, permitir a participação do público nesses procedimentos.

3 – Princípio da acção preventiva
A introdução de procedimentos adequados para evitar ou minimizar impactos potencialmente adversos de actividades ***na diversidade biológica e paisagística/no património cultural***, não deve ser adiada se a ligação causal entre essas actividades e o impacto não tiver ainda sido determinada.

4 – Princípio da translocação
As actividades que são especialmente danosas para ***a diversidade biológica e paisagística/o património cultural***, e não podem ser evitadas, devem ser deslocalizadas para áreas onde causem menos impacto.

5 – Princípio da compensação
Os efeitos danosos das alterações físicas em áreas com grande ***diversidade biológica e paisagística/valor patrimonial***, que não podem ser evitadas, devem ser equilibrados com medidas compensatórias de conservação, empreendidas pelo utilizador.

6 – Princípio da integridade
Os processos ecológicos/culturais responsáveis pela sobrevivência ***das espécies/do património cultural*** devem ser protegidos, bem como devem ser mantidos os ***habitats/contextos*** dos quais depende a sua sobrevivência.

7 – Princípio do restauro e *(re)criação/reabilitação*
Sempre que possível ***a diversidade biológica e paisagística/o património cultural*** deve ser restaurada(o) e/ou ***(re)criada/restaurado***, se puder ser demonstrado por estudos de referência que o estado original pode ser restabelecido, e portanto, adoptadas medidas para a recuperação e a reabilitação ***das espécies/do património cultural*** ameaçadas(o) e para a sua reintrodução no seu ***habitat/contexto*** sob condições adequadas.

8 – Princípios da melhor tecnologia disponível e da melhor prática
Tanto o acesso como a transferência de tecnologia são elementos essenciais, pelo que, sempre que possível, deve ser fornecido e facilitado o acesso e a transferência da tecnologia relevante para a conservação e o uso sustentável ***da diversidade biológica e paisagística/do património cultural***.

9 – Princípio do *poluidor/prejudicador* pagador
Os custos de medidas para prevenir, controlar e reduzir os danos para ***a diversidade biológica e paisagística/o património cultural***, devem ser suportados, tanto quanto possível e apropriado, pela parte responsável.

10 – Princípio da participação pública e do acesso público à informação
Deve ser fomentado um apoio público suficiente e activo às medidas relativas ***à diversidade biológica e paisagística/ao património cultural***, mediante o envolvimento dos proprietários públicos e privados, da comunidade científica e de outros indivíduos e grupos cívicos que utilizam os recursos nos processos de decisão, mediante a divulgação nos media e a introdução destes tópicos nos programas educativos.

Figura 30 – Adaptação dos princípios enunciados na Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística ao património cultural[27]

Com o novo paradigma do desenvolvimento sustentável, ambiente e cultura aproximam-se e esbatem-se as fronteiras entre políticas ambientais e políticas culturais, já que tanto os recursos culturais como naturais são escassos mas essenciais ao desenvolvimento. Forja-se assim uma nova atitude em relação ao desenvolvimento, que

[27] *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy (*tradução livre). As palavras em itálico identificam as sugestões de adaptação do texto original.

aposta muito mais na cautela, na precaução e na conservação do que na corrida vertiginosa pela absoluta modernidade.

No seguimento da Estratégia Pan-Europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística, o CMCE lança uma recomendação[28] sobre a conservação integrada de paisagens culturais como parte das políticas de paisagem. Este documento reconhece que a protecção e a valorização das paisagens culturais e da paisagem em geral contribuem para preservar a memória das tradições e identidades culturais das comunidades humanas e são factores de qualificação ambiental. No entanto, as novas evoluções dos sistemas de produção agrícola, florestal, industrial e mineira e das técnicas nos domínios da construção, do urbanismo, do ordenamento do território, do turismo e do lazer, bem como as alterações socioeconómicas, transformam a paisagem de forma cada vez mais acelerada ameaçando a sua existência.

Torna-se assim urgente alcançar um equilíbrio harmonioso nas relações entre a sociedade e o seu ambiente, para alcançar um desenvolvimento sustentável. Para este fim, esta resolução defende a necessidade de os Estados-membros desenvolverem estratégias para integrar a preservação e a gestão da evolução das paisagens culturais numa política abrangente de toda a paisagem. Com vista a apoiar os Estados-membros nesta tarefa, o CMCE define ainda um conjunto de princípios e medidas que devem ser adoptadas, de modo a garantir uma protecção unificada dos interesses culturais, estéticos, ecológicos, económicos e sociais dos territórios em questão.

Um último aspecto inovador deste documento é a defesa de uma abordagem multidisciplinar e participada à política de paisagens, que se estende aos processos de identificação e avaliação das áreas a proteger. Com efeito, considera-se que estes processos devem ser da responsabilidade das autoridades competentes, apoiadas por peritos independentes de diversas disciplinas, mas devem incluir a participação da comunidade local, nomeadamente de:

- membros eleitos e representantes das autoridades envolvidas;
- representantes das principais profissões relacionadas com as actividades sociais e económicas na área (agricultores, silvicultores, artesãos, agentes turísticos, etc.);
- representantes dos residentes;
- associações de protecção do património cultural e natural e outras associações relevantes.

Pelo carácter multidisciplinar da paisagem, e pela diversidade de valores que lhe podem estar afectos, considera-se que os processos de identificação e avaliação das paisagens e de definição e gestão das estratégias de protecção têm de ser empreendidos por um colectivo de actores, de modo a revelar e a salvaguardar todo o conjunto de valores

[28] *RECOMMENDATION (95) 9 of the Committee of Ministers to member states on the integrated conservation of cultural landscape areas as part of landscape policies.*

culturais, históricos, arqueológicos, estéticos, simbólicos, etnográficos, ecológicos, económicos e sociais, atribuídos à paisagem.

Em 1996, o Comité de Ministros adoptou a Recomendação n.º R (96) 12[29] sobre a distribuição de poderes e responsabilidades no que respeita ao ambiente. Tendo em conta que a maior parte das pessoas vive em áreas urbanas e que a sua saúde e qualidade de vida, actual e futura, dependem directamente da qualidade ambiental, considera-se que para assegurar esta qualidade é necessária uma estratégia coerente a longo prazo. Neste sentido, recomenda-se aos Estados-membros que, em colaboração com as autoridades locais e regionais, estabeleçam um enquadramento legal:

- capaz de proteger o ambiente natural e humano segundo os princípios do desenvolvimento sustentável;
- que defina os poderes e as responsabilidades dos vários níveis de governo no domínio da protecção ambiental.

Este documento sublinha o facto de o desenvolvimento local e o desenvolvimento do bem-estar económico e social estarem comprometidos se o ambiente não for protegido, e que o ambiente dificilmente se protege sem recursos. Salienta-se a importância e as vantagens de dar preferência às medidas preventivas sobre as correctivas, e defende-se a aplicação do princípio "poluidor pagador", de modo a que seja cobrada directamente ao poluidor toda a despesa pública efectuada em consequência de danos ambientais provocados pela sua actividade. Por uma questão de fiabilidade nos decisores locais e regionais e de justiça competitiva entre as diversas autoridades territoriais, considera-se ainda ser necessária a definição de padrões mínimos de qualidade ambiental ao nível nacional, sem prejuízo da adopção de regulamentos mais restritivos por parte das autoridades regionais e locais.

Como já foi referido no início deste ponto, em 1996 realizou-se um dos mais importantes eventos relacionados com o desenvolvimento sustentável dos aglomerados humanos: a Conferência Habitat II. O principal documento político que resultou desta conferência foi a Agenda Habitat[30], que foi adoptada por 171 países, e contém mais de 100 compromissos e 600 recomendações sobre as questões dos aglomerados humanos. A Declaração de Istambul reafirma, separadamente no âmbito da Conferência Habitat II, o acordo sobre a Agenda Habitat, nomeadamente, o acordo dos governos mundiais em melhorar os padrões de vida em maior liberdade para toda a humanidade[31].

A Agenda Habitat é um plano de acção global para o desenvolvimento dos aglomerados humanos, e tem dois objectivos principais: promover um *«alojamento adequado para todos»*[32] e o *«desenvolvimento sustentável dos aglomerados humanos num mundo em*

---

[29] *RECOMMENDATION (96) 12 of the Committee of Ministers to member states on the distribution of powers and responsibilities between central authorities and local and regional authorities with regard to the environment.*

[30] United Nations Centre for Human Settlements – *The Habitat Agenda goals and principles, commitments and the global plan of action.*

[31] *Istanbul Declaration on human settlements.*

[32] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, preâmbulo, ponto 2 (tradução livre).

urbanização»[33]. A estratégia de implementação deste plano de acção baseia-se nos princípios da equidade, solidariedade, parceria, dignidade humana, respeito e cooperação. A Agenda Habitat dá tanta atenção ao tipo de alojamento e de aglomerados humanos que se pretende garantir para usufruto de todos, como aos processos pelos quais estes podem ser alcançados. Mais uma vez sai reforçada a ideia de que os processos e os métodos não são independentes dos objectivos, mas que certos objectivos só podem ser alcançados mediante a utilização de determinados processos e métodos de abordagem. Mais ainda, a visão do novo mundo a ser construído inclui a forma como se devem empreender os processos, não só os seus resultados concretos.

O trecho deste documento provavelmente mais citado e divulgado é a definição apresentada para alojamento adequado:

> *«Alojamento adequado significa mais do que um telhado sobre a nossa cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança no arrendamento; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, aquecimento e ventilação adequadas; infra-estruturas básicas adequadas, tais como água corrente, instalações sanitárias e de tratamento de resíduos; qualidade ambiental adequada e factores relacionados com a saúde; e localização e acessibilidade adequadas no que diz respeito ao local de trabalho e equipamentos básicos: todos os quais devem estar disponíveis a um custo acessível.»*[34]

Garantir a todos um alojamento adequado, tendo como base este conceito, é uma tarefa bastante mais complexa do que providenciar a existência de habitações. Com efeito, este conceito implica um conjunto de acções que ultrapassam a escala do edifício e têm de ser pensadas à escala urbana, tais como a integração e a compatibilização de funções, os transportes, os equipamentos e os serviços públicos. Apesar de, ao nível europeu, as necessidades quantitativas de habitação se considerarem na maioria dos países residuais, a garantia de um alojamento adequado ainda se encontra longe de estar alcançada. É necessária uma aposta na reabilitação das áreas habitacionais existentes, que tenha em conta todas as dimensões do habitar, o que implica uma abordagem integrada às várias políticas urbanas, designadamente as políticas de habitação, de emprego, de transportes, económicas, sociais, culturais e ambientais.

De entre os compromissos assumidos Agenda Habitat, refira-se, pelo seu interesse directo para a reabilitação urbana, os seguintes:

> *proteger e manter o património histórico, cultural e natural, incluindo o alojamento e os tipos de aglomerados tradicionais das pessoas autóctones e outras, bem como as paisagens, a flora e a fauna urbanas nos espaços abertos e verdes;*[35]
>
> *promover a reutilização de áreas comerciais e habitacionais já servidas, mas deficientemente utilizadas nos centros das cidades, de modo a revitalizá-las e reduzir a pressão de desenvolvimento sobre os solos agrícolas e as periferias.*[36]

---

[33] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, preâmbulo, ponto 2 (tradução livre).

[34] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, ponto 60.

[35] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, ponto 43, alínea r (tradução livre).

[36] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, ponto 43, alínea t (tradução livre).

São ainda enunciadas neste documento uma série de acções que devem ser empreendidas pelas autoridades públicas para materializar estes compromissos. De entre estas acções, a citação seguinte enumera as destinadas a integrar o desenvolvimento com os objectivos da conservação e da reabilitação.

> *«(a) Reconhecer que o património histórico e cultural é um recurso importante, e lutar para manter a viabilidade social, cultural e económica dos sítios e comunidades com importância histórica e cultural;*
>
> *(b) Preservar o aglomerado histórico e as formas da paisagem herdados, protegendo simultaneamente a integridade do seu tecido urbano histórico e orientando as construções novas nas áreas históricas;*
>
> *(c) providenciar apoio legal e financeiro adequado para a implementação de actividades de conservação e reabilitação, em particular mediante uma formação adequada dos recursos humanos especializados;*
>
> *(d) Promover incentivos para esta conservação, reabilitação, regeneração e manutenção dos bairros;*
>
> *(e) Promover acções com base na comunidade para a conservação, reabilitação, regeneração e manutenção dos bairros;*
>
> *(f) Apoiar as parcerias entre os sectores público, privado e a comunidade para a reabilitação dos centros das cidades e dos bairros;*
>
> *(g) Assegurar a incorporação de preocupações ambientais nos projectos de conservação e reabilitação;*
>
> *(h) Tomar medidas para reduzir a chuva ácida e outros tipos de poluição ambiental que danifica os edifícios e outros itens de valor cultural e histórico;*
>
> *(i) Adoptar politicas de planeamento dos aglomerados humanos, incluindo transportes e outras infra-estruturas, que evitem a degradação ambiental das áreas históricas e culturais;*
>
> *(j) Assegurar que as preocupações com a acessibilidade das pessoas com deficiência são incorporadas nos projectos de conservação e reabilitação.»*[37]

A estratégia apontada neste documento para alcançar os objectivos de assegurar um alojamento adequado para todos e o desenvolvimento sustentável dos aglomerados humano baseia-se, tal como no caso da Agenda 21, na capacitação. Considera-se que este tipo de abordagens leva a uma completa mobilização de todos os recursos potenciais das áreas – físicos e humanos –, a uma maior sustentabilidade das intervenções e a um fortalecimento do espírito cívico e da democracia. No entanto, a passagem para este novo tipo de abordagens não é simples – implica em muitos casos uma verdadeira reforma da governança. Uma estratégia capacitadora, a construção de competências e o desenvolvimento institucional devem ter por objectivo o "empowerment" de todas as partes interessadas, para lhes permitir desempenhar um papel efectivo no planeamento e gestão dos aglomerados humanos. Para tal é necessário:

- o desenvolvimento de esforços concertados a todos os níveis;
- a qualificação dos recursos humanos e da liderança;

[37] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 30, ponto 154.

- uma reforma institucional;
- o desenvolvimento organizacional e de gestão;
- uma formação e actualização contínuas.

Para além destes aspectos, é imprescindível uma aposta incondicional na transparência, na responsabilização, e na cooperação por parte de todos os actores.

Apesar de ser um plano de acção global, a Agenda Habitat sublinha a necessidade de se ter em conta as características, as situações específicas e as capacidades diversas de cada país e de cada localidade na sua implementação. Em particular nas questões da habitação e das políticas urbanas, deve ser dada atenção especial às populações e às comunidades locais, respeitando a sua identidade e cultura, e proporcionando-lhes um ambiente adequado que lhes permita participar na vida política, social e económica.

A importância dada pela UNESCO à reabilitação das áreas centrais das cidades ficou demonstrada na conferência Habitat II pela organização de um colóquio que incluiu uma exposição, um catálogo e uma mesa redonda sobre o tema[38]. A exposição e o catálogo apresentavam as consequências do desenvolvimento nas áreas urbanas antigas, nomeadamente a sua perda de dinamismo e do papel de liderança:

> *«Existe uma concentração de pobreza e exclusão nos centros das cidades. Se os centros urbanos readquirirem o seu papel cultural e social, irão uma vez mais tornar-se em lugares especiais onde a cidade significa unidade e cidadania.»*[39]

Foram convidados para a mesa redonda arquitectos com experiência em projectos em áreas urbanas antigas e consequentes transformações sociais[40]. Durante o colóquio os participantes apontaram alguns princípios fundamentais para a reabilitação urbana:

> *«1. Os conferencistas reconheceram que a população de uma cidade deve ser integrada no processo de reabilitação. O progresso sustentável só é garantido se os habitantes estiverem comprometidos com o desenvolvimento do seu próprio ambiente.*
>
> *2. Um dos princípios fundamentais da reabilitação é a protecção do património cultural urbano de modo a fortalecer a identidade local. Este aspecto engloba não só a requalificação do ambiente físico mas também a recuperação das tradições, dos saberes e das técnicas artesanais.*
>
> *3. As partes históricas e modernas de uma cidade devem ser interligadas. As actividades comerciais e a qualidade de vida têm de criar uma interacção entre os centros históricos e a área metropolitana. A separação entre o centro histórico e os bairros modernos deve ser evitada.*

---

[38] O título dado a estas iniciativas foi "Renovação das áreas centrais das cidades" (Renewal of inner city areas). No entanto, durante o debate foi sublinhada a desadequação do título por o conceito de renovação (renewal) implicar em muitos países a demolição e substituição do tecido construído. Foi deste modo acordado pelos participantes do encontro que "Reabilitação das áreas centrais das cidades" (Rehabilitation of inner city areas) era um título mais adequado para definir a ideia do colóquio, já que pressupõe também uma dimensão social e uma preocupação com os mais desfavorecidos. Ver: UNESCO – *From Istanbul 1996 to Venice 2002. Socially sustainable revitalization of historical districts: Architects speak out*, pág. 49.

[39] UNESCO, cit. 38, pág. 7 (tradução livre).

[40] Os convidados foram: Giorgio Bianchi, assistente de Renzo Piano; Suha Ozkan, director do Prémio Aga Khan para Arquitectura Islâmica; Saïd Mouline, Director de Arquitectura do Ministério Marroquino da Habitação e Planeamento Urbano; Sylvio Mutal, director da UNESCO para os projectos de conservação de cidades históricas na América Latina e nas Caraíbas.

4. De acordo com o ponto de vista arquitectónico, uma nova construção deve sempre reportar-se ao significado histórico e enfatizar o espírito de um lugar. Os edifícios obsoletos de valor histórico mas sem uso podem ser transformados em edifícios com significado funcional e moderno.

5. Os equipamentos e serviços de uma cidade têm de ser garantidos de modo a alcançar a reabilitação da cidade. A reabilitação da cidade não só depende da concentração de monumentos, mas também da base económica e da diversidade da mistura social dos seus habitantes. A reforma das instituições, a força da base económica, a melhoria das funções e sistemas, um programa de educação global e o reavivar do envolvimento tradicional são necessários para alcançar a revitalização da cidade.»[41]

A década de noventa ficou indubitavelmente marcada pelo novo paradigma da sustentabilidade. Houve uma tomada de consciência de que *«neste ponto da história, a própria existência da humanidade e do seu ambiente estão ameaçados»*[42], de que o presente modelo de desenvolvimento é a principal ameaça, e de que o destino das gerações futuras depende em grande medidas das decisões e acções empreendidas no presente. Neste contexto, foram adoptados dois documentos no final da década de noventa com o objectivo de aumentar a sensibilização e de responsabilizar os actores actuais pelas consequências das suas acções no presente e no futuro: a Convenção para a Protecção do Ambiente através do Direito Penal[43], do Conselho da Europa, e a Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes face às Gerações Futuras[44], da UNESCO.

A Convenção para a Protecção do Ambiente através do Direito Penal consiste num novo instrumento legal que obriga os Estados contratantes a introduzirem cláusulas específicas na sua lei penal ou a modificar as existentes nesta área. Estabelece como ofensas criminais um conjunto de actos, cometidos intencionalmente ou por negligência, sempre que estes causem ou tenham probabilidade de causar danos duradouros para a qualidade do ar, solo, água, animais ou plantas, ou resultem na morte ou lesão grave de uma pessoa. As sanções para estes actos têm de incluir penas de prisão e sanções pecuniárias, e podem incluir opcionalmente a obrigação de restituir o ambiente ao estado anterior ao dano. Um dos aspectos inovadores é consagração da possibilidade de associações de protecção ambiental participarem nos processos criminais que digam respeito às ofensas consideradas pela Convenção.

Esta Convenção, que ainda não entrou em vigor, será um passo importante para responsabilização dos indivíduos e entidades que prejudiquem o ambiente, para a sua protecção, para a consciencialização pública, e para afirmação clara da importância das questões ambientais para os Estados contratantes.

A Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes face às Gerações Futuras tem por objectivo formular directrizes de comportamento para as gerações presentes numa perspectiva abrangente e orientada para o futuro. Este documento responsabiliza as gerações actuais pela salvaguarda das necessidades e interesses das

---

[41] UNESCO, cit. 38, pág. 46-47 (tradução livre).

[42] *Declaration on the responsibilities of the present generations towards future generations.*

[43] *Convention on the protection of the environment through criminal law.*

[44] *Declaration on the responsibilities of the present generations towards future generations.*

gerações futuras, designadamente, pela preservação da humanidade e da vida na terra; pela protecção do ambiente, do genoma humano e da diversidade biológica; e pela salvaguarda do património e da diversidade cultural e religiosa. A atitude de cautela e preservação estendem-se do património a todos os outros recursos. Já não se procura somente dar um futuro ao passado, mas dar condições para que esse mesmo futuro possa existir, e inclua não só a satisfação das necessidades materiais como das aspirações: plena liberdade de escolha; desenvolvimento socioeconómico equitativo, universal e sustentável; não-discriminação; paz; segurança; e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

4.2.2.2 O turismo sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável teve uma ampla aplicação nas políticas ligadas ao património. O turismo e o lazer eram actividades em pleno crescimento nos anos noventa. O turismo, em especial o turismo cultural, passa a ser visto como uma oportunidade para desenvolver as potencialidades sociais e económicas das regiões. O património começa a ser reconhecido como um importante recurso económico, que através da reabilitação urbana e do turismo pode contribuir em grande medida para o desenvolvimento local. Em 1993, o ICOMOS lança duas publicações sobre o tema: *Cultural tourism*[45], onde se reúne um conjunto de 25 comunicações de peritos internacionais sobre o turismo cultural, e *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book*[46], que consiste essencialmente num manual prático de gestão do turismo cultural, em especial para os locais património mundial – que se encontram naturalmente mais vulneráveis às vagas de turismo. Nestes documentos são defendidas algumas ideias fundamentais, das quais se destacam:

- os locais com valor patrimonial são frágeis e devem ser protegidos;
- o património deve ser difundido e acessível a todos, e o turismo cultural desempenha um papel importante para este objectivo;
- o turismo cultural, pelas receitas e pela sensibilização pública que gera, é um contributo fundamental para a preservação do património;
- o turismo cultural, designadamente o de massas, acelera a degradação do património;
- o turismo cultural não pode por em causa a preservação do património;
- o turismo cultural é desejável e necessário, mas tem de ser limitado e gerido de forma a controlar os seus efeitos nefastos sobre o património;
- é necessário um plano de desenvolvimento turístico que garanta a sua sustentabilidade.

[45] ICOMOS – *Cultural tourism.*

[46] ICOMOS – *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book.*

Deste conjunto de ideias fica patente um conflito inerente ao turismo cultural: se por um lado este é desejável tanto do ponto de vista sociocultural como económico, por outro lado, o seu desenvolvimento descontrolado pode ter consequências muito negativas, pondo em risco até o próprio património que está na sua origem. A forma de conseguir gerir este conflito é o principal tema de reflexão dos documentos lançados em 1993. A preocupação essencial é a de aferir qual o limite máximo de pessoas que os locais podem suportar com o mínimo de deterioração, e que podem ser alojadas sem que as infra-estruturas para tal necessárias desfigurem o contexto envolvente. Apesar de o enfoque ser sobre os efeitos físicos sobre o património, já se encontram algumas referências às consequências do turismo nas comunidades locais, embora ainda pontuais e cujas soluções apontadas têm na sua maioria uma escassa aplicabilidade prática:

> *«Quando se está a lidar com locais que são comunidades vivas, as áreas dedicadas aos visitantes devem ser cuidadosamente planeadas. Deve ser concedido respeito aos residentes permanentes. Não deve ser permitido aos visitantes interferir com o quotidiano dos residentes nem com a sua interacção com o local. Isto é normalmente conseguido mediante a vedação do acesso a certas áreas do local aos visitantes, ou durante certas horas ou permanentemente. Isto irá evitar animosidades persistentes, comparações depreciativas e a deformação desnecessária e submissa do comportamento, dos ofícios e da cultura tradicionais. Especialmente em vilas históricas, é comum a comunidade residente ter recursos limitados. O choque potencial de valores e comportamento entre os residentes e os turistas deve ser antecipado.»*[47]

Como fica claro do excerto acima, começa a haver uma consciencialização do conflito potencial entre o tecido social e o turismo. Reconhece-se que para além do eventual potencial para o conflito, há ainda o perigo de desvirtuar a cultura e as actividades tradicionais da comunidade e de prejudicar o seu modo de vida. No entanto, não é dedicada muita reflexão ao tema, e as únicas medidas apontadas consistem em vedar o acesso aos visitantes durante um dado período de tempo a áreas específicas do local em causa e em promover o emprego da população nas actividades geradas pelo turismo. Para além do mais, a primeira solução apresenta vários problemas quando o que está em causa é um tecido urbano e não um complexo monumental. Com efeito, não é muito complicado vedar o acesso aos visitantes, por algumas horas ou até permanentemente, a um complexo monumental para que este possa ser utilizado pela comunidade – por exemplo, um local de culto que encerraria nas horas ou nos dias em que se realizassem os ritos tradicionais da comunidade. No entanto, é bastante mais complicado vedar o acesso a áreas urbanas, que normalmente estão integradas num sistema urbano mais vasto, e cujas fronteiras – físicas, funcionais e culturais – não são estanques. Para além da difícil implementação do sistema, este iria constituir-se como uma fronteira artificial que por si só teria impactos na vida da comunidade, e prejudicaria a necessária e já de si frágil integração das áreas antigas na vida contemporânea e no tecido urbano envolvente.

No entanto, apesar destes aspectos, convém sublinhar que estes foram sem dúvida os primeiros passos no reconhecimento do problema do impacto do turismo no tecido

[47] ICOMOS, cit. 46, pág. 18 (tradução livre).

social, sendo que alguns dos artigos dos peritos convidados a participar na publicação *Cultural tourism*, apontam já para posições que só mais tarde serão consagradas nos documentos e cartas internacionais[48]:

> *«O melhor interesse a longo prazo das pessoas que trabalham em qualquer comunidade anfitriã deve ser o principal factor determinante na selecção das opções para o desenvolvimento turístico.»*[49]

A par com o turismo cultural, o turismo ecológico começa também a ter um grande desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento sustentável veio reforçar a ideia que o ambiente, natural ou construído, tem um valor intrínseco superior ao seu valor como recurso turístico. Neste contexto, o CMCE lança em 1994 uma resolução que abarca o tema do turismo sustentável, tendo em conta não só a protecção do património cultural, mas também dos recursos naturais[50]. O turismo é encarado não só como uma das indústrias mais promissoras ao nível mundial, mas também como um factor de aproximação entre as populações, contribuindo para o fortalecimento da identidade europeia e para a consciencialização do valor do património cultural e natural.

Tal como já tinha sido referido a propósito do património cultural, sublinha-se neste documento que o valor do ambiente não se reduz ao seu valor como recurso económico, pelo que a actividade turística não pode realizada pondo em causa o próprio ambiente. Para este fim, o CMCE define um enquadramento geral com vista a salvaguardar e a recuperar a qualidade do ambiente, cujos princípios e medidas devem ser seguidos pelas políticas nacionais de desenvolvimento turístico, bem como por todos os actores envolvidos no sector – autoridades nacionais, regionais e locais, instituições dedicadas ao turismo, indústrias turísticas, entre outros. Neste enquadramento são definidos princípios gerais relativos ao turismo, dos quais se destacam os seguintes aspectos:

- ter por base os princípios da prevenção, da precaução e das medidas correctivas aliados à necessidade da sustentabilidade do desenvolvimento;
- avaliar o impacto ambiental de todos os empreendimentos ou actividades turísticas, integrando as considerações ambientais no início do processo de tomada de decisão[51];
- ser totalmente ou parcialmente auto-financiado, com ênfase em alcançar ou construir a sustentabilidade;
- conceber o desenvolvimento turístico como um processo gradual e implementá-lo dentro dos limites das infra-estruturas existentes;

---

[48] Ver ICOMOS, cit. 46,, em especial os artigos: Atbula Amarasekera e Dayfapriya B. Navaratne – *Cultural tourism and visitor effects on the local population with special reference to the cultural triangle of Sri Lanka*; Andras Roman – *Historic towns and tourism*; Olga Sevan – *Historic town and tourism*.

[49] Bernard M. Feilden – *Conservation and tourism*, In ICOMOS, cit. 46, pág. 62 (tradução livre).

[50] *RECOMMENDATION (94) 7 of the Committee of Ministers to member states on a general policy for sustainable and environment-friendly tourism development*.

[51] Não permitindo nenhum projecto que tenha um impacto ambiental significativo sem prova da sua viabilidade ambiental, económica e financeira. No entanto, se isto não puder ser provado, outras considerações podem ser levadas em conta, tais como a contribuição do projecto para o desenvolvimento sociocultural.

- desenvolver o turismo de modo a que este beneficie a comunidade local, apoie a economia local e tenha em conta a sua capacidade de absorver o desenvolvimento;
- seleccionar cuidadosamente a localização das actividades e dos equipamentos turísticos de modo a restringir o desenvolvimento em zonas sensíveis;
- privilegiar a utilização, a modernização ou a reabilitação de infra-estruturas existentes em detrimento da construção de novos equipamentos;
- respeitar a escala, a natureza, o carácter e a capacidade do ambiente físico e social do local no qual se situam, bem como os seus recursos naturais, a qualidade da paisagem, o património histórico e arqueológico e a identidade cultural.

Para garantir a observâncias destes princípios, a avaliação do impacte ambiental, à qual devem estar sujeitos todos os empreendimentos, deve incluir os seguintes aspectos:

- o impacto no ambiente, na paisagem, na fauna, na flora, na água, no solo e nos recursos energéticos;
- o impacto ao nível local nas infra-estruturas, na economia, na sociedade e no emprego;
- os efeitos directos, indirectos, imediatos e a longo prazo do projecto;
- os efeitos de empreendimentos secundários (por exemplo, transportes e novas infra-estruturas);
- uma consulta adequada com as autoridades públicas e as comunidades locais;
- as possíveis medidas correctivas ou compensatórias.

A definição dos aspectos a ter em conta ao nível do impacto ambiental é bastante inovadora por integrar a questão social no estudo dos impactos da actividade turística. Não são somente as consequências para o ambiente, os bens e recursos que devem ser tidas em conta, mas também os efeitos na sociedade e no desenvolvimento local. Esta questão é de uma importância acrescida ao nível dos tecidos urbanos, onde os impactos do turismo no tecido social e na estrutura económica tradicional apesar de serem muitas vezes devastadores, mas não eram tidos em conta na quase totalidade dos casos,

Esta recomendação prossegue com o enquadramento geral da actividade turística sustentável, tecendo um conjunto de considerações sobre como implementar estes princípios aos níveis nacional, regional e local. Com efeito, a responsabilidade pela sustentabilidade recai sobre todos os níveis de governação, e sendo uma questão complexa e transversal não pode ser alcançada sem uma estreita articulação e cooperação entre todos os decisores.

Estes princípios e medidas foram desenvolvidos e aprofundados posteriormente pelo próprio CMCE[52], bem como o conceito de turismo sustentável, que passa a ser definido

[52] *RECOMMENDATION (95) 10 of the Committee of Ministers to member states on a sustainable tourist development policy in protected areas.*

como *«qualquer forma de desenvolvimento ou actividade turística que: respeita o ambiente, assegura a conservação a longo prazo dos recursos naturais e culturais; é socialmente e economicamente aceitável e justa»*[53]. Tal como se pode antever deste conceito, a questão social adquire importância reforçada, estando já a protecção do tecido social a par com a salvaguarda do património cultural e dos recursos naturais. O desenvolvimento do turismo passa a ter de ser efectuado com base:

- na necessidade de alcançar um equilíbrio entre as aspirações e as necessidades concorrentes das comunidades locais, do desenvolvimento turístico e da conservação;
- no respeito pela identidade social e cultural das populações locais.

Como este deve ser socialmente compensador e justo, a utilização dos recursos por ele gerados deve contribuir para promover não só a conservação e a gestão das áreas em causa, como o bem-estar da população local. Para alcançar estes objectivos, a participação e a cooperação entre todos os actores é um requisito indispensável. O plano de desenvolvimento turístico deve ser fruto de uma visão partilhada e de soluções e consensos mútuos.

Em 1995, o Programa Ambiental das Nações Unidas, a UNESCO, a UE e a Organização Mundial do Turismo organizaram a Conferência Mundial sobre o Turismo Sustentável, que teve lugar em Lanzarote, Espanha. Deste encontro resultou a Carta para o Turismo Sustentável[54], onde foram consagrados muitos dos avanços ao nível dos conceitos, da ética e das metodologias de desenvolvimento do turismo.

A Carta para o Turismo Sustentável centra-se sobre a questão de "como" deve ser desenvolvido o turismo sustentável, e constitui a base sobre a qual veio a ser desenvolvido muito do trabalho futuro sobre o tema. São acordados dezoito princípios e objectivos (ver Figura 31) cuja adopção se considera fundamental para o desenvolvimento de políticas e de actividades turísticas sustentáveis. A Conferência recomenda ainda aos Estados e governos regionais que concebam urgentemente planos de acção para o desenvolvimento sustentável aplicado ao turismo, em consonância com os princípios definidos na carta.

Mais do que a introdução de princípios inovadores, a importância deste documento reside no facto de constituir um acordo internacional – com o qual se comprometeram organizações com peso político considerável, como a UE – sobre as formas de implementação do princípio da sustentabilidade ao turismo, e na grande difusão que este veio a ter posteriormente.

[53] RECOMMENDATION (95) 10, cit. 52, Anexo: Definições.

[54] *Charter for Sustainable Tourism.*

Carta para o Turismo Sustentável

Princípios e objectivos

1 – O desenvolvimento turístico deve ser baseado no critério da sustentabilidade, o que significa que deve ser ecologicamente suportável a longo prazo, bem como economicamente viável, e ética e socialmente equitativo para as comunidades locais. O desenvolvimento sustentável é um processo orientado, que visa uma gestão global dos recursos de modo a assegurar a sua viabilidade, possibilitando assim que o nosso capital natural e cultural, incluindo as áreas protegidas, seja preservado. Como instrumento poderoso do desenvolvimento, o turismo pode e deve participar activamente na estratégia de desenvolvimento sustentável. Um dos requisites da gestão coerente do turismo é que a sustentabilidade dos recursos dos quais este depende seja garantida.
2 – O turismo deve contribuir para o desenvolvimento sustentável e ser integrado com o ambiente natural, cultural e humano; deve respeitar os frágeis equilíbrios que caracterizam muitos dos destinos turísticos, em especial as pequenas ilhas e as áreas ambientalmente sensíveis. O turismo deve assegurar uma evolução aceitável no que respeita à sua influência sobre os recursos naturais, a biodiversidade e a capacidade de assimilação de quaisquer impactos e resíduos que produza.
3 – O turismo deve ter em conta os seus efeitos no património cultural e nos elementos tradicionais, nas actividades e nas dinâmicas de cada comunidade local. Reconhecer estes factores locais e apoiar a identidade, a cultura e os interesses da comunidade local deve desempenhar sempre um papel central na formulação das estratégias turísticas, em especial nos países em vias de desenvolvimento.
4 – A contribuição activa do turismo para o desenvolvimento sustentável pressupõe necessariamente a solidariedade, o mútuo respeito e a participação de todos os actores, tanto públicos como privados, implicados no processo, e deve ser baseada em mecanismos eficientes de cooperação a todos os níveis: local, regional e internacional.
5 – A conservação, protecção e apreciação do valor do património natural e cultural constitui uma área privilegiada para a cooperação. Esta abordagem implica que todos os responsáveis devam assumir um verdadeiro desafio, o da inovação cultural, tecnológica e profissional, e devam também empreender um grande esforço para criar e implementar instrumentos de planeamento integrado e de gestão.
6 – Critérios de qualidade, tanto para a preservação dos destinos turísticos como para a capacidade para satisfazer os turistas, determinados em conjunto com a comunidade local e informados pelos princípios do desenvolvimento sustentável, devem representar objectivos prioritários na formulação de estratégias e de projectos de turismo.
7 – Para participar no desenvolvimento sustentável, o turismo deve ser baseado na diversidade de oportunidades oferecida pela economia local. Deve ser completamente integrado e contribuir positivamente para o desenvolvimento da economia local.
8 – Todas as opções para o desenvolvimento do turismo sustentável devem contribuir eficientemente para melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas e devem influenciar o enriquecimento sociocultural de cada destino.
9 – Os governos e as autoridades competentes, com a participação das ONG e das comunidades locais, devem empreender acções no sentido de integrar e planear o turismo como contributo para o desenvolvimento sustentável.
10 – Em reconhecimento da coesão económica e social entre os povos do mundo como um principio fundamental do desenvolvimento sustentável, é urgente que sejam promovidas medidas para permitir uma distribuição mais equitativa dos benefícios e dos fardos do turismo. Isto implica uma mudança nos padrões de consumo e a introdução de métodos de atribuição de preços que permitam integrar os custos ambientais. Os governos e as organizações multilaterais devem dar prioridade e fortalecer projectos de auxílio directo e indirecto ao turismo, que contribuam para melhorar a qualidade do ambiente. Neste contexto, é necessário explorar aprofundadamente a aplicação de instrumentos económicos, legais e fiscais internacionais harmonizados, para assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos no turismo.
11 – Deve ser dada especial prioridade aos espaços ambientalmente e culturalmente vulneráveis, tanto hoje como no futuro, no que respeita às questões da cooperação técnica e do auxilio financeiro para o desenvolvimento do turismo sustentável. Do mesmo modo, deve ser dado tratamento especial a zonas que foram degradadas por modelos turísticos obsoletos e de grande impacto.
12 – A promoção de formas alternativas de turismo que sejam compatíveis com os princípios do desenvolvimento sustentável, juntamente com o encorajamento da diversificação, representa uma garantia de sustentabilidade a médio e longo prazo. A este respeito, existe a necessidade, em particular nas ilhas muito pequenas e nas áreas sensíveis, de promover activamente e fortalecer a cooperação regional.
13 – Os governos, a indústria, as autoridades e as ONG relacionadas com o turismo devem promover e participar na criação de redes abertas de investigação, na disseminação da informação e na transferência de conhecimento adequado sobre o turismo e sobre técnicas de turismo ambientalmente sustentável.
14 – A implementação de uma política de turismo ambientalmente sustentável requer necessariamente o apoio e a promoção de sistemas de gestão turística ambientalmente compatíveis, de estudos fiáveis para a transformação do sector, bem como a implementação de projectos de demonstração e o desenvolvimento de programas de cooperação internacional.
15 – A indústria das viagens, conjuntamente com organismos e ONG cujas actividades se relacionem com o turismo, devem conceber enquadramentos específicos para acções positivas e preventivas para garantir o desenvolvimento turístico sustentável e estabelecer programas para apoio à implementação destas práticas. Devem monitorizar os efeitos, reportar sobre os resultados e trocar experiências.
16 – Deve ser dada atenção especial ao papel e às repercussões ambientais do transporte no turismo e ao desenvolvimento de instrumentos adequados, concebidos para reduzir a utilização de energia não-renovável.
17 – É fundamental a adopção e a implementação de códigos de conduta conducentes à sustentabilidade pelos principais actores envolvidos no turismo, em particular a indústria, para alcançar um turismo sustentável. Estes códigos podem ser instrumentos eficazes para o desenvolvimento de actividades turísticas responsáveis.
18 – Devem ser implementadas todas as medidas necessárias para informar e promover a sensibilização de todas as partes envolvidas na indústria turística, aos níveis local, nacional, regional e internacional, no que respeita ao conteúdo e aos objectivos da Conferência de Lanzarote.

Figura 31 – Princípios e objectivos da Carta para o Turismo Sustentável[55]

[55] *Charter for Sustainable Tourism* (tradução livre).

Em 1997, no 4.º Simpósio Internacional das Cidades Património Mundial, é lançado o Apelo de Évora[56]. Esta declaração afirma a concordância dos representantes das cidades património mundial com os princípios e objectivos da Carta para o Turismo Sustentável e aborda a questão das ameaças e dos benefícios do turismo cultural em áreas históricas. Sendo um documento criado essencialmente por presidentes de Câmara e representantes eleitos das cidades património mundial, este reflecte as principais preocupações e medidas consideradas fundamentais pelas autoridades locais destas cidades. São feitos diversos apelos aos actores com responsabilidade no desenvolvimento turístico, dos quais se destacam:

- a adopção de medidas em todas as cidades para assegurar a qualidade de vida e o respeito pela identidade cultural dos residentes, e simultaneamente harmonizar as relações entre os representantes da indústria turística, os turistas e as autoridades locais;
- a cooperação entre as autoridades regionais e nacionais responsáveis pelas finanças, pelo turismo e pelo património, e os municípios, com vista a apoiarem os últimos na salvaguarda do seu património urbano histórico e proporem directrizes fiscais e administrativas que promovam a criação de emprego e o desenvolvimento do turismo;
- a criação de um Fundo Mundial pelas indústrias, organizações e administrações ligadas às viagens e ao turismo, que tenha por objectivo analisar o impacto do turismo nos monumentos históricos e sítios.

Em 1999, o ICOMOS lança ainda a Carta Internacional para o Turismo Cultural[57], tendo como objectivos principais:

- encorajar todos os actores envolvidos na conservação e na gestão do património a tornar acessível o significado desse mesmo património às comunidades locais e aos visitantes;
- encorajar a indústria do turismo a promover e a gerir o turismo de um modo que respeite e valorize o património e a cultura viva das comunidades anfitriãs;
- encorajar o diálogo com a indústria do turismo sobre a importância e a natureza frágil dos locais e bens patrimoniais, bem como das culturas vivas, incluindo a necessidade de lhes garantir um futuro sustentável.

Para este fim, são definidos nesta Carta seis princípios para o turismo cultural, que se sintetizam seguidamente:

- a conservação deve criar oportunidades responsáveis e bem geridas para os membros das comunidades anfitriãs e os visitantes experienciarem e compreenderem o património e a cultura dessa comunidade em primeira mão;

[56] *Evora Appeal.*

[57] *International Cultural Tourism Charter: Managing tourism at places of heritage significance.*

- a relação entre os locais patrimoniais e o turismo é dinâmica e pode envolver valores conflituosos, devendo ser gerida de uma forma sustentável para as gerações presentes e futuras;
- o planeamento da conservação e do turismo deve assegurar que a experiência do visitante é compensadora, gratificante e agradável;
- as comunidades anfitriãs e as populações autóctones devem ser envolvidas no planeamento da conservação e do turismo;
- as actividades turísticas e de conservação devem beneficiar a comunidade local, designadamente mediante a criação de emprego entre a comunidade local, a promoção do desenvolvimento local e a distribuição igualitária dos benefícios;
- os programas de promoção turística devem proteger e valorizar as características do património natural e cultural.

Todos os processos de reabilitação urbana que se venham a desenvolver em áreas turísticas, ou que visem promover o turismo cultural como factor de desenvolvimento, passam a ter de garantir a sustentabilidade do sector. Terão assim de integrar os princípios e os valores do turismo sustentável, e de impor os condicionantes e as limitações necessários ao desenvolvimento do turismo, de modo a definir uma estratégia que promova o desenvolvimento local, sem pôr em risco o seu tecido social, económico, cultural ou patrimonial.

4.2.3 O objectivo da coesão

4.2.3.1 O conceito de exclusão social e a revisão da Carta Social Europeia

Como o crescimento da desigualdade e da pobreza ao nível europeu não dava sinais de abrandar, e como as suas causas eram estruturais e afectavam a maioria dos países, instituições como a UE e o Conselho da Europa passaram a dedicar a esta temática uma atenção redobrada[58]. Fruto de um intenso debate, em finais dos anos oitenta o termo "pobreza" foi sendo gradualmente substituído ao nível do discurso político europeu pela expressão "exclusão social"[59]. Esta nova expressão pretendia traduzir um reconhecimento do carácter dinâmico e multidimensional tanto dos processos de exclusão como das situações consequentes. Tinha por objectivo diferenciar-se do conceito de pobreza –

[58] As origens da preocupação com a coesão económica e social ao nível da UE remontam ao *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia* (Tratado de Roma), que no art. 2.º do preâmbulo faz referência à redução das diferenças ao nível do desenvolvimento. Contudo, foi só em meados dos anos 70 que se levaram a cabo algumas medidas comunitárias com o fim de coordenar e complementar financeiramente os instrumentos nacionais relativos a esta matéria (ver ponto 4.3.2 Os Programas de Luta contra a Pobreza). Em 1986, o *Acto Único Europeu* sancionou, para além do mercado único, o objectivo da coesão económica e social. De entre as iniciativas da União Europeia neste âmbito, contam-se, na década de oitenta, os programas sucessivos de luta conta a pobreza e várias resoluções parlamentares.

[59] O conceito nasceu em França no final da década de setenta, onde foi cunhado por René Lenoir, na sua publicação *Les exclus: Un français sur dix*, de 1974, para se referir aos grupos que pareciam estar à margem da sociedade francesa. O conceito foi posteriormente utilizado por académicos, sendo no entanto no seio da UE o local onde mais se tem desenvolvido. O primeiro documento que consagra esta expressão ao nível da UE foi a *Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers*, adoptada no Conselho Europeu de Estrasburgo, em 1989 (também conhecida como Carta Social). Um outro documento, também de 1989, veio consagrá-lo definitivamente: a *Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, relativa à luta contra a exclusão social*. Sobre a evolução deste conceito ao nível da UE ver ponto 4.3 A evolução das políticas europeias, e, por exemplo, Mary Daly – *Social exclusion as concept and policy template in the European Union.*

demasiadas vezes entendido como uma questão meramente relativa a baixos rendimentos – e marcar o reconhecimento do carácter estrutural e multidimensional dos *«mecanismos pelos quais os indivíduos e grupos são excluídos de tomarem parte nas trocas sociais, das práticas e dos direitos que compõem a integração social e a identidade»*[60].

A questão da multidimensionalidade revela-se essencialmente a dois níveis[61]: o primeiro é a complexidade, que está bem patente na seguinte definição de exclusão social: *«incapacidade de gozar os direitos sociais sem auxílio, sofrendo de baixa auto-estima, inadequação na sua capacidade de dar resposta a obrigações, risco de relegação a longo prazo para o patamar dos que vivem de benefícios sociais, e estigmatização que, particularmente no ambiente urbano, é extensiva às áreas onde residem»*[62]; em segundo lugar, a multidimensionalidade reflecte-se no facto de a exclusão social ser um fenómeno que ultrapassa o mercado e que requer uma política social para além da económica.

> *«As medidas para melhorar a qualidade de vida têm de ser planeadas, como quaisquer outras, como uma preocupação consciente da política nacional, apesar de essas medidas deverem, claro, ser conciliadas e melhorarem as medidas que geram recursos económicos. Se as preocupações com a qualidade de vida forem ignoradas, as condições de vida da maioria das pessoas irão continuar a deteriorar-se (...).»*[63]

Os processos que levam os indivíduos e as comunidades a perderem os seus vínculos de integração social, para além de incluírem a par com os baixos rendimentos outros factores – laborais, educativos, sanitários, relacionais, etc. –, são processos dinâmicos, influenciados por sua vez pelos processos de reestruturação da sociedade, o que cria novos riscos e novas vulnerabilidades[64]. Estes processos de exclusão social concentram-se territorialmente em determinadas áreas urbanas, que são simultaneamente um resultado e uma manifestação da exclusão e da desigualdade social. Com efeito, o problema das áreas degradadas e em declínio não é meramente físico. As carências tendem a concentrar-se e a sobrepor-se no tecido urbano, levando à degradação física, à exclusão social e ao declínio económico. Alguns dos processos – degradação, exclusão e declínio – podem iniciar-se primeiro que outros, ou ter uma maior incidência, mas cada um deles contribui para o surgimento dos outros, reforçando-se mutuamente, sendo a sua coexistência inevitável a um dado momento. Deste modo, as políticas para abordar o problema das áreas degradadas ou em declínio passam a ter de englobar outros aspectos fundamentais – como o desemprego, a falta de oportunidades e a crescente desigualdade de rendimentos –, do mesmo modo que as políticas direccionadas para a coesão social e económica passam a ter uma dimensão territorial[65].

---

[60] Com(92) 542 final, *Communication from the Commission: Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion*, pág. 8 (tradução livre).

[61] Mary Daly, cit. 59, pág. 7.

[62] Com(92) 542 final, cit. 60, pág. 10 (tradução livre).

[63] United Nations Centre for Human Settlements – *A new agenda for human settlements*, pág. 4 (tradução livre).

[64] Ismael Blanco – *Políticas urbanas de inclusión socio-espacial: La experiencia de Barcelona,* pág. 2.

[65] Sobre as políticas de coesão social europeias que se começaram a empreender na década de noventa ver ponto 4.3 A evolução das políticas europeias.

Para além do contínuo crescimento das disparidades sociais, houve outros factores que contribuíram para um aumento da reflexão e dos esforços em prol da coesão social. Em parte fruto da crise económica, em parte pelas profundas alterações políticas e sociais em curso, começa a surgir, tanto no seio da Europa como ao nível mundial, um crescente ambiente de intolerância. A luta contra o aumento da violência e das tensões sociais, tendo frequentemente tanto por causa como por consequência a exclusão social, ocupou um lugar de destaque na década de noventa. A UNESCO, *«[a]larmada pelo crescimento actual de actos de intolerância, violência, terrorismo, xenofobia, (...) exclusão, marginalização e discriminação dirigidos contra minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas, (...) imigrantes e grupos vulneráveis dentro das sociedades (...) – todos os quais ameaçam a consolidação da paz e da democracia, tanto nacionalmente como internacionalmente, e são obstáculos ao desenvolvimento»*[66], declara 1995 o Ano das Nações Unidas pela Tolerância, e adopta a Declaração de Princípios sobre Tolerância[67]. Por tolerância entende-se o respeito, a aceitação e a apreciação da diversidade cultural, das formas de expressão e das formas de ser, não de um modo passivo e condescendente, mas mediante uma atitude activa por parte de indivíduos, grupos e Estados. Nesta acepção, a tolerância requer medidas políticas e legislativas justas e imparciais; igualdade de oportunidades; e protecção social para os grupos mais vulneráveis, em especial no que diz respeito à habitação, ao emprego e à saúde. Requer ainda que se empreendam todos os esforços para proteger e promover a diversidade cultural, como factor de integração social e como meio de fomentar a tolerância.

A preocupação com a exclusão social e a desigualdade de oportunidades esteve também subjacente à revisão da Carta Social Europeia, cuja nova formulação foi lançada em 1996 pelo Conselho da Europa. A Carta Social Europeia Revista[68] teve por objectivo geral actualizar e completar a Carta Social Europeia, de 1961, e o seu Protocolo Adicional, de 1988, nunca baixando o seu grau de protecção. A revisão teve em conta os desenvolvimentos no âmbito das políticas, dos conceitos e dos direitos sociais e económicos reflectidos noutros instrumentos internacionais e na legislação dos Estados-membros, bem como os problemas sociais emergentes, não cobertos pelos instrumentos internacionais em vigor. De entre os direitos e as garantias cujo âmbito foi ampliado refira-se:

- o aumento do direito de férias anual (passou de 2 para 4 semanas);[69]
- a obrigação de garantir que os trabalhadores são informados sobre os aspectos essenciais do seu contrato ou relação laboral;[70]
- uma maior protecção das mulheres em caso de gravidez e maternidade;[71]

[66] *Declaration of Principles on Tolerance* (tradução livre).
[67] *Declaration of Principles on Tolerance*.
[68] *European Social Charter (Revised)*.
[69] *European Social Charter (Revised)*, art.º 2, parágro 3.
[70] *European Social Charter (Revised)*, art.º 2, parágro 6.
[71] *European Social Charter (Revised)*, art.º 8.

- a necessidade de adopção de medidas especiais com vista a reintegrar e a dar novas qualificações profissionais aos desempregados de longo prazo;[72]
- o reforço da protecção das pessoas com deficiência;[73]
- a extensão dos direitos da família no que respeita à protecção social, legal e económica, às famílias monoparentais, nacionais ou migrantes;[74]
- o direito dos filhos de pais migrantes manterem o seu património cultural e linguístico.[75]

Estas alterações reflectem não só o modelo europeu de sociedade inclusiva, justa, igualitária e não-discriminatória, como também os novos problemas gerados pelas tendências sociais emergentes, como a crescente mobilidade e o aumento de agregados familiares não-tradicionais, em especial das famílias monoparentais. Para além dos direitos e das garantias cujo âmbito foi ampliado, este documento consagra ainda oito novos direitos, dos quais se destacam pela sua importância para as políticas urbanas:

- o direito à protecção contra a pobreza e a exclusão social – que compromete os signatários a empreenderem medidas no quadro de uma abordagem global e coordenada para promover o acesso efectivo ao emprego, à habitação, à formação, à educação, à cultura e à assistência social e médica, às pessoas que vivem, ou correm risco de viver, numa situação de exclusão social ou de pobreza, bem como às suas famílias[76];
- o direito à habitação – que compromete os signatários a tomarem medidas para eliminar progressivamente os sem-abrigo, para promover o acesso a uma habitação salubre e condigna e para tornar os preços das habitações acessíveis aos que têm menores recursos[77].

Reforça-se a ideia que garantia destes direitos só pode ser alcançada por via de iniciativas multissectoriais, que abordem de forma abrangente e transversal estas matérias. Neste âmbito, as políticas urbanas, nomeadamente as operações de reabilitação urbana, têm uma importante contribuição a dar para garantir estes direitos, nomeadamente mediante sua inclusão como objectivos específicos nas estratégias de intervenção.

A procura da coesão social foi-se reforçando progressivamente ao longo da década de noventa. Em 1997, na Segunda Cimeira de Chefes de Estado e de Governo[78], a coesão social foi declarada como uma das prioridades futuras do Conselho da Europa[79]. No seguimento desta Cimeira, houve uma intensificação da actividade desenvolvida e dos fundo afectos a esta temática por parte deste organismo, podendo dar-se como exemplo:

---

[72] *European Social Charter (Revised)*, art.º 10, parágro 4.
[73] *European Social Charter (Revised)*, art.º 15.
[74] *European Social Charter (Revised)*, art.º 16 e art.º19.
[75] *European Social Charter (Revised)*, art.º 19, parágro 12.
[76] *European Social Charter (Revised)*, art.º 30.
[77] *European Social Charter (Revised)*, art.º 31.
[78] Realizada em Estrasburgo, nos dias 10 e 11 de Outubro.
[79] Second Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe – *Final declaration and action plan*.

o início de actividade, em 1998, do Comité Europeu para a Coesão Social (CECS)[80], com o principal objectivo de apoiar o Conselho da Europa no desenvolvimento de uma estratégia para a coesão social; a concessão pelo Fundo Social de Desenvolvimento de um subsídio excepcional para a preparação e o apoio a projectos, no quadro das actividades do Conselho da Europa no campo da coesão social; o lançamento da campanha "Independência e solidariedade global: Europa contra a pobreza e a exclusão"[81]; e a criação de uma unidade especializada para a monitorizar, comparar e lidar com os aspectos ligados à coesão social.

A questão da coesão social nas áreas urbanas foi um dos temas onde o debate foi mais desenvolvido. O Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE)[82] define a coesão social nas cidades como *«a capacidade das pessoas viverem em conjunto satisfatoriamente e pacificamente, respeitando os direitos humanos e sociais uns dos outros»*[83]. Para alcançar este objectivo, são identificados cinco pilares sobre os quais é necessário tomar medidas urgentes para promover a coesão social. Estes pilares são:

- a governança da cidade;
- a integração sociocultural dos grupos étnicos e minoritários;
- a qualificação do ambiente urbano;
- o respeito pela igualdade;
- a educação.

Para cada um destes pilares são feitas recomendações sobre as medidas principais a empreender pelas autoridades locais e regionais, das quais se destacam pela sua influência nas metodologias e nos objectivos da reabilitação urbana:

- fortalecer a participação e o envolvimento de todos os cidadãos na vida política, cívica e cultural da comunidade, bem como nas discussões e nos organismos conjuntos que tratem das políticas que afectam a sua vida quotidiana nas cidades;
- assegurar a existência e o acesso de todos os cidadãos aos serviços públicos e aos equipamentos, e em particular a um alojamento adequado acessível, de forma igualitária e nas mesmas condições;
- promover a existência e a manutenção de espaços abertos, áreas verdes, parques e jardins acessíveis a todos, na convicção que estes equipamentos podem desempenhar um importante papel no bem-estar dos cidadãos e na sua capacidade de viver em conjunto;

[80] European Committee for Social Cohesion.

[81] No original "Global interdependence and solidarity: Europe against poverty and exclusion".

[82] Ex-Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPPRLE). Em 1994, o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sucedeu à Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa como órgão consultivo do Conselho da Europa.

[83] *Resolution 70 (1998) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on social cohesion in towns.*

- desenvolver políticas para a implementação da qualidade estética urbana, no pressuposto que existe uma relação próxima entre esta qualidade e o comportamento civilizado das pessoas nas áreas urbanas;
- garantir que diferentes grupos étnicos são capazes de manter a sua identidade e tradições específicas de uma forma que qualifique e enriqueça a vida da comunidade, em vez de os distanciar desta.

Em 1998, a PACE adopta uma recomendação sobre a luta contra a exclusão social e o fortalecimento da coesão social na Europa[84]. Neste documento, a PACE faz uma série de recomendações ao CMCE[85], para que este encoraje os governos dos Estados-membros a adoptarem medidas para combater a exclusão social. De entre estas medidas destacam-se na área do planeamento urbano e da habitação:

- reforçar a protecção legal dos inquilinos e sub-inquilinos que são vítimas de pobreza;
- estimular o fornecimento de habitação com rendas baixas e desenvolver programas para construir ou renovar a habitação social;
- adoptar estratégias de planeamento urbano que previnam a formação de guetos e a violência.

Sintetizando, a crescente importância que a coesão social assumiu na agenda internacional na década de noventa fez com que a reabilitação urbana ganhasse um novo protagonismo no âmbito das políticas sociais. Com a consciencialização que os problemas de exclusão social eram em grande medida territorialmente concentrados, e que as áreas urbanas degradadas e em declínio eram frequentemente um resultado e uma manifestação de problemas sociais profundos, torna-se indissociável a acção nestes dois sectores – físico e social. Por outro lado, como a exclusão social tem uma dimensão económica e cultural, as acções a empreender têm também de agir nestes domínios. Reforça-se assim a necessidade e a urgência de adoptar abordagens multidimensionais à reabilitação urbana, que coordenem e articulem acções em diversos sectores. De entre as acções a empreender no âmbito da reabilitação urbana – que devem ser decididas caso a caso, adaptadas ao contexto local e integradas numa estratégia global –, é por diversas vezes referenciada nos documentos da década de noventa a importância das seguintes:

- reabilitar e qualificar os edifícios e espaços públicos (habitação, equipamentos, infra-estruturas, espaços verdes e de lazer, etc.);
- reabilitar a habitação social;
- integrar as áreas urbanas degradadas e em declínio no tecido urbano, criando novas acessibilidades e centralidades;

---

[84] *Recommendation 1355 (1998) of the Parliamentary Assembly on fighting social exclusion and strengthening social cohesion in Europe.*

[85] O CMCE deu resposta à Recomendação 1355 (1998) da PACE em Dezembro do mesmo ano, considerando que esta *«pode ser adequadamente posta em prática pela acção futura na área social do sector intergovernamental do Conselho da Europa»*. CM/Del/Dec (98) 652. *Ministers' Deputies 652nd meeting (B level): Decisions adopted*, pág. 16.

- garantir a existência de um nível adequado de equipamentos e serviços;
- proteger o regime de ocupação da habitação, em especial dos grupos mais vulneráveis;
- estimular o fornecimento de habitação de rendas baixas;
- promover a diversidade social;
- promover a qualidade arquitectónica e urbanística, incluindo a qualidade estética;
- incentivar a educação e criar de programas de formação profissional e medidas com vista à promoção do emprego;
- criar oportunidades e promover as actividades económicas locais (existentes e a criar);
- promover a diversidade cultural e proteger as identidades culturais;
- proteger e reabilitar o património cultural;
- adoptar estratégias de planeamento que previnam a formação de guetos.

Ao nível da governança, sai reforçada a necessidade da participação e das abordagens "capacitadoras" nas intervenções de reabilitação urbana, como forma de promoção da integração social e de criação de competências junto das populações.

4.2.3.2 A abordagem económica às áreas degradadas e em declínio

Um sinal significativo do reconhecimento da importância da inclusão social e das áreas urbanas para o crescimento económico, e, em especial, do obstáculo que a existência de áreas urbanas degradadas ou em declínio pode representar para esse mesmo crescimento, foi o lançamento em 1998 de uma publicação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre a integração das áreas urbanas desfavorecidas[86]. Esta publicação reveste-se de um interesse particular, porque partindo de uma perspectiva essencialmente economicista que tem como principal preocupação o crescimento económico, no que respeita à importância da reabilitação urbana e aos seus processos de actuação chega a conclusões muito próximas de outras abordagens anteriormente analisadas, mais centradas em direitos humanos e em justiça social, do que em proventos financeiros. De uma forma muito simplificada, esta publicação afirma que a existência de áreas degradadas e em declínio, e de populações excluídas e desfavorecidas, dá prejuízo e é um obstáculo ao crescimento económico global, pelo que se torna necessário e urgente intervir neste âmbito. Os processos e as abordagens considerados mais eficazes para a reabilitação destas áreas são semelhantes aos que já tinham sido identificados com base noutro tipo de argumentos[87], havendo no entanto uma maior preocupação com a integração do sector privado e com a criação de parcerias. O principal interesse desta publicação não reside na apresentação de

[86] Organization for Economic Co-operation and Development – *Integrating distressed urban areas*.

[87] Como, por exemplo, favorecerem a inclusão social ou serem um direito das populações.

conclusões inovadoras. Pelo contrário, reside exactamente no facto de, partindo de uma perspectiva diferente e com motivações diversas, alcançar na generalidade os mesmos pontos de chegada.

O estudo em causa faz uma breve revisão das políticas em prática em dez Estados-membros da OCDE face às áreas degradadas e em declínio, com base nos quais apresenta um conjunto de tendências e princípios gerais. Uma das constatações mais interessantes deste trabalho é o facto de nem os problemas das áreas degradadas ou em declínio, nem os objectivos das intervenções nessas áreas, diferirem muito dos desafios colocados ao desenvolvimento e à gestão urbana global. Ou seja, as áreas urbanas degradadas apresentam problemas e desafios semelhantes aos que se colocam a outras escalas, só que numa concentração e com uma gravidade muito acima da média. Por outro lado, os objectivos subjacentes aos processos de reabilitação urbana – inclusão social, melhoria das condições de habitabilidade e do ambiente urbano, incentivo às actividades económicas, desenvolvimento local, protecção do património, etc. –, não são muito diferentes dos objectivos das restantes políticas urbanas, mas reforçam, concentram, coordenam e integram os esforços e os recursos dessas mesmas políticas de uma forma dificilmente alcançável a outras escalas.

O documento da OCDE faz três constatações importantes, em especial no quadro de uma organização que visa essencialmente o crescimento económico e que tem por base o mercado livre:

- a limitação dos mecanismos económicos de mercado para resolver problemas como a pobreza, o desemprego e as desigualdades;
- a existência de relações estreitas entre as condições sociais e o desempenho económico;
- a necessidade de os governos a todos os níveis implementarem políticas de assistência social activas, que dêem protecção e encorajem a igualdade de oportunidades, sem criarem dependência e alienação.

A OCDE justifica a sua preocupação para com as áreas urbanas degradadas e em declínio por estas impedirem o crescimento económico, enfraquecerem a coesão social e originarem altos custos ambientais. Adicionalmente, reconhece que este é um dos problemas mais persistentes nos países desenvolvidos, problema este que *«quanto muito, se agravou nas décadas de oitenta e noventa, tanto em países com um forte crescimento económico como naqueles em que o desemprego permanece alto»*[88]. Reconhece-se que o problema das populações desfavorecidas não se resume à falta de rendimentos, mas tem um carácter multidimensional, e que os custos futuros da não-actuação serão muito elevados:

> *«Não é somente o baixo rendimento que caracteriza estes bairros, mas uma mistura inter-relacionada de circunstâncias ambientais, sociais e económicas, muitas vezes exacerbadas pelas políticas públicas, que desencorajam o investimento e a criação de emprego, e encorajam a alienação e a exclusão. A presença de áreas urbanas deprimidas, quer no*

[88] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 9 (tradução livre).

centro quer na periferia de uma cidade, altera o padrão de emprego e investimento metropolitano, reduzindo a capacidade da cidade alcançar objectivos de longo alcance, sobretudo a competitividade e a sustentabilidade. Se nada for feito, os custos sociais para o sector público no futuro podem crescer dramaticamente, e o crescimento da economia informal e o surgimento de uma subclasse podem ainda ameaçar a força do sistema económico em si mesmo.»[89]

As áreas urbanas degradadas e em declínio são vistas como fonte de desperdício, ineficácia e custos. O desperdício, a ineficácia e os custos estão patentes ao nível dos recursos económicos, físicos e sociais, e são interdependentes. Os principais custos atribuídos à existência de áreas urbanas degradadas e em declínio são:

- perda de capital humano entre os residentes das áreas urbanas degradadas e em declínio[90];
- declínio da participação cívica e do sentimento de solidariedade e de identidade comunitárias, que tem consequências directas ao nível dos custos económicos, já que aspectos como a perda de sentido cívico e a falta de sentimento de pertença face aos serviços e bens públicos, resultam, por exemplo, na diminuição da probabilidade de se alertar as instituições pertinentes em caso de emergência, numa maior incidência de falta de manutenção, vandalismo e destruição dos bens públicos, e numa subutilização sistemática dos serviços e equipamentos públicos disponíveis;
- aumento da criminalidade, que tem custos directos associados ao nível do policiamento extra e dos sistemas de segurança, e indirectos, derivados do clima de insegurança, e que afectam negativamente a vida social e cultural da comunidade, e dificultam a atracão de investimento para área, e o arrendamento ou a venda de apartamentos localizados nestes bairros.
- diminuição do sentimento de confiança, tanto ao nível das famílias como das empresas, e que é fundamental para o crescimento económico;
- degradação da imagem da área urbana, ou mesmo da cidade, resultante da publicitação da criminalidade, o que diminui a capacidade de atracão de investimento, bem como, frequentemente, a oportunidade de emprego da população que habita nessas áreas;
- redução do valor da propriedade;
- distorção do mercado do solo por via da proliferação de edifícios e alojamentos devolutos;
- pressão para a expansão urbana, derivada da subutilização dos edifícios e infra-estruturas existentes, com todas as despesas inerentes à urbanização dos espaços rurais;

[89] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 10 (tradução livre).

[90] O nível de escolaridade é visto como um dos principais indicadores da adequação e da capacidade de adaptação ao mercado de trabalho. Logo, a existência de um baixo nível de escolaridade nestas áreas indicia um desperdício das capacidades e dos recursos face ao mercado de trabalho.

- perda da capacidade empreendedora, ou por causa da diminuição da auto-estima entre as comunidades locais, para as quais objectivos como abrir o seu próprio negócio parecem inalcançáveis, ou devido à discriminação destas populações por parte das instituições de crédito e dos bancos, que não apoiam mesmo as iniciativas viáveis.

Numa época em que se está a entrar numa grave crise económica, devida em parte ao sobreendividamento das famílias, é interessante notar que outro dos custos atribuídos à existência de áreas degradadas e em declínio é criação de um clima de insegurança económica, que promove a redução do consumo e o aumento da poupança pelas famílias. Apesar de poder ser questionável que tal aconteça na realidade, é ainda mais questionável considerar que um espírito de precaução e poupança por parte das famílias é um factor negativo do desenvolvimento – talvez seja um factor negativo, mas para o crescimento económico insustentável que se estava a promover. À parte destes comentários, dado os elevados custos que a existência destas áreas impõe sobre o sector público e o privado, a OCDE considera que é vantajoso fazer o investimento adicional necessário para quebrar o ciclo de declínio, já que deste modo serão evitadas despesas muito superiores no futuro.

Ao nível da reabilitação urbana, atribui-se ao sector privado e à dinamização das actividades económicas um papel de destaque. No entanto, reconhece-se o fracasso das experiências anteriores, que baseavam a intervenção quase exclusivamente na dimensão económica e que pretendiam impulsionar a economia local tendo por base a atribuição de subsídios e incentivos fiscais às empresas. Neste sentido, reconhecer-se que a dimensão económica tem de ser equilibrada com outras preocupações de âmbito social, cultural e ambiental. Por outro lado, defende-se que a dimensão económica não pode partir do princípio que não é possível gerar crescimento endógeno nem criar uma economia local real. Pelo contrário, o objectivo económico deve ser exactamente o desenvolvimento de uma economia ancorada localmente, que traga mais-valias para o desenvolvimento da área e da comunidade que nela habita. A via apontada para alcançar este objectivo é a integração do sector privado na concepção das estratégias de reabilitação, nomeadamente, na tomada de decisão. Considera-se que esta é a única forma de as necessidades deste sector serem tidas em conta e do próprio sector se familiarizar com as potencialidades da área. Entre os passos essenciais e serem empreendidos salientam-se[91]:

- identificação das vantagens competitivas;
- identificação e ligação a "clusters" existentes;
- planos de melhoria do local;
- criação de incentivos;
- acções para encorajar o empreendedorismo.

[91] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 111.

Alerta-se ainda para a importância de conceber a estratégia relativa à dinamização da economia com base nas circunstâncias e recursos locais. Por exemplo, o perfil das actividades económicas a promover deve ser adequado às características, capacidades e recursos específicos da área urbana – nomeadamente, em termos de mão-de-obra, técnicas e saberes, carências, recursos físicos e de localização.

Apesar da importância dada à participação do sector privado na reabilitação urbana, a OCDE defende também a necessidade e a importância da participação da comunidade e do "empowerment" da população. Uma das ideias centrais que este documento pretende fazer passar consiste no facto de as áreas degradadas e em declínio serem fruto de múltiplos factores que se reforçam mutuamente, o que cria um círculo vicioso e uma "espiral descendente" de declínio. Apesar destes processos de declínio serem complexos e multi-causais, são identificados alguns factores que os podem mitigar. O primeiro factor referenciado é a intervenção física – melhoria das condições da habitação, construção de infra-estruturas e equipamentos, melhoria da qualidade do ambiente urbano, qualificação dos espaços públicos e espaços verdes, entre outros. No entanto, logo em seguida, o documento reconhece que mesmo nos casos em que os investimentos e os recursos físicos são limitados, *«algumas áreas conseguem evitar a espiral de declínio graças a algum atributo intangível. Em alguns casos consiste na presença de recursos humanos que são valorizados pelos residentes locais mas que não são facilmente quantificados, tais como a diversidade cultural»*[92]. A coesão e os laços comunitários são dois outros aspectos apontados como potenciais mitigadores dos processos de declínio, a par com a predisposição das populações para serem activas tanto ao nível familiar como comunitário. O estudo conclui que as experiências analisadas indicam claramente que os recursos comunitários "menos tangíveis", apesar de dificilmente mensuráveis, têm um papel determinante na prevenção e na redução do impacto de condições económicas desfavoráveis e no declínio das áreas urbanas. Neste contexto, a promoção da participação cívica activa e do "empowerment" das comunidades torna-se, simultaneamente, um instrumento e um objectivo da reabilitação urbana.

Tendo por base o reconhecimento da multidimensionalidade dos problemas que afectam as áreas degradadas e em declínio, a OCDE sublinha reiteradamente a necessidade de actuar ao nível das causas, e não das manifestações dos problemas, isto é, conceber uma estratégia de reabilitação urbana multissectorial que aborde as diversas dinâmicas responsáveis pelo declínio. Como estas causas variam de caso para caso, assim como os recursos, as potencialidades e as necessidades em presença, a estratégia de reabilitação deve ser concebida ao nível local. No entanto, como não é possível resolver os problemas destas áreas isoladamente, defende-se a integração e a articulação da estratégia de reabilitação urbana com a estratégia de desenvolvimento urbano global:

> *«Todas as partes das cidades e áreas metropolitanas são interdependentes e inter-relacionadas. Os problemas das áreas desfavorecidas não podem ser resolvidos por*

[92] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 59 (tradução livre).

políticas que se foquem somente nestas áreas; todo o leque de recursos metropolitanos deve ser chamado a intervir.»[93]

Para além de ser integrada no planeamento e nas políticas urbanas globais, a estratégia de reabilitação local deve também ser aberta ao exterior, de forma a:

- diminuir o perigo de a intervenção reforçar a estigmatização da área;
- atrair os actores, os recursos e as actividades exteriores necessárias à reabilitação (por exemplo, mais habitantes ou investimento extra);
- integrar a áreas nas dinâmicas sociais, culturais e económicas globais;
- beneficiar toda a comunidade, não gerando externalidades negativas para o resto da cidade, região ou país – por exemplo, evitando a transferência dos problemas para outros território ou outras populações.

Ao nível do processo, sublinha-se a necessidade de uma abordagem mais estratégica e integrada à reabilitação. Alerta-se para o facto de uma estratégia multissectorial não ser uma listagem de acções e projectos em áreas diversas. Uma estratégia multissectorial baseia-se numa visão partilhada por todos os actores envolvidos, visão esta que define, integra e coordena os objectivos, as acções e os projectos nas diversas áreas. A estratégia confere um enquadramento global, que dá sentido às acções e aos projectos individuais. Fornece aos diversos actores um panorama amplo da intervenção, que estes conhecem e entendem, e que justifica e contextualiza todas as acções e projectos individuais. Por esta razão, a concepção da estratégia é vista como uma fase crucial, na qual não só são tomadas as principais opções de actuação, como se constrói e reforça o empenho e a cooperação entre os actores. Todos os sectores – público, privado, voluntário e comunitário – devem ser integrados na fase de concepção da estratégia e contribuir activamente para a sua definição. A OCDE defende ainda que a estratégia tem de ser concebida a longo prazo (10/15 anos), e que a reabilitação urbana é um processo longo e continuado no tempo:

«A educação e a formação profissional, a coesão social, a prevenção da delinquência, a melhoria da imagem da área, e o desenvolvimento de actividades económicas, implicam todos tempo e uma certa sequência temporal. As políticas públicas devem reflectir esta necessidade de continuidade. Compromissos concretos, por parte dos diversos parceiros, devem no entanto ser definidos com base em períodos mais curtos (3 anos, por exemplo).»[94]

Apesar de ter por base uma concepção descentralizada, a OCDE considera que o governo nacional tem um papel a desempenhar no âmbito da reabilitação urbana, *«porque algumas das responsabilidades do sector público nas cidades são somente deste, porque os problemas das áreas desfavorecidas têm consequências para os resultados económicos, sociais e ambientais nacionais, e porque as políticas e programas nacionais podem auxiliar os governos e actores locais e desenvolver e implementar soluções mais eficazes»*[95]. A acção do governo central ao nível local

[93] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 117 (tradução livre).
[94] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 1, pág. 125 (tradução livre).
[95] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 118 (tradução livre).

é justificada pela gravidade do problema e das suas consequências, pela sua responsabilidade na garantia de um sistema equilibrado de justiça social e na regulação de *«competições esbanjadoras entre autoridades locais, como o uso excessivo de subsídios governamentais para atrair investimento externo, e a utilização de regulamentação para a habitação, o planeamento e o ambiente, com vista a excluir certas categorias sociais»*[96]. Tal como se pode depreender desta citação, este documento ao mesmo tempo que adopta uma postura defensora da descentralização, da parceria e da participação, acompanha-a com uma certa dose de cepticismo, quando não mesmo desconfiança explícita, quanto à capacidade e à vontade dos poderes locais de trabalhar em prol da reabilitação urbana e do interesse público. Neste contexto, a acção do governo central é ainda justificada como meio de garantir a boa aplicação dos recursos, os direitos dos cidadãos e o interesse público.

Defende-se a adopção de parcerias verticais entre os diversos níveis de governo, o que permite simultaneamente estar de acordo com o princípio da subsidiariedade, integrar a acção do governo central, e potenciar a coordenação das diversas políticas e a criação de sinergias. Reconhece-se que estas parcerias não estão a ser fáceis de implementar, em parte pela dificuldade de quebrar a lógica sectorial, e em parte por em muitos casos não existir uma cultura de cooperação – entre ministérios, entre autarquias, entre níveis de governo e entre o sector público, o privado e a comunidade. Esta constatação leva a que a OCDE defenda a criação de organismos que assegurem a cooperação interministerial com vista à reabilitação urbana, colocando esta cooperação fora da pirâmide administrativa e libertando-a das lógicas de gestão sectoriais. Defende-se ainda o inventivo às parcerias entre autoridades locais, numa lógica de complementaridade e de cooperação, que torne o desenvolvimento regional mais forte e eficaz, e que ultrapasse a lógica de competição em vigor. Nesta área, o governo central terá de ter um papel de liderança e deixar manifesto na sua actuação e nas suas políticas as vantagens que podem advir da cooperação entre municípios.

A OCDE sublinha ainda a necessidade de actuar preventivamente, ou seja, suficientemente cedo para evitar que as áreas urbanas entrem em processos de declínio. Após a instalação de processos de declínio, os esforços e os custos de inverter a tendência são muito superiores, e a dificuldade de alcançar resultados muito maior. Por esta razão, recomenda-se que sejam criados indicadores que permitam aferir da "saúde" das áreas urbanas, e que sempre que sejam detectados indícios de dinâmicas de declínio se actue imediatamente, concentrando os recursos e as medidas necessárias para os neutralizar.

Ao nível do processo de reabilitação urbana, considera-se ainda necessário apostar na implementação de sistemas de aprendizagem política, designadamente mediante a monitorização e a avaliação continuada das intervenções. Esta avaliação não tem somente por objectivo informar sobre a aplicação dos fundos e o alcance dos resultados, revertendo para a concepção de políticas futuras, mas tem ainda vantagens por permitir reajustar a própria estratégia em curso para uma dada área: *«A sequência de fases*

[96] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 120 (tradução livre).

estratégicas, com a sua sucessão de diagnóstico, objectivos, implementação e avaliação, permite à estratégia emergir em incrementos graduais, como se por tentativa e erro»[97].

Tanto para coordenar as políticas e acções sectoriais dos vários níveis de governo, como para integrar o sector privado, voluntário e comunitário, as parcerias são apontadas como um instrumento adequado[98]. A OCDE alerta no entanto para a necessidade de definir um enquadramento institucional e legal transparente e eficaz para as parcerias. Este enquadramento deverá ser feito a três níveis:

- **estratégico** – no qual os objectivos gerais da estratégia são acordados e as decisões tomadas;
- **técnico** – onde são realizadas as análises e avaliado o conjunto de opções de política;
- **operacional** – onde são implementadas as acções no terreno.

Estes três níveis podem ter diferentes parceiros, sendo de maior importância garantir uma representação alargada nos dois primeiros. O terceiro poderá ser realizado de forma eficaz sem o recurso à totalidade dos intervenientes – por exemplo, o governo central pode ter uma menor participação na operacionalização das intervenções. No entanto, as parcerias, tal como as estratégias, devem ser construídas caso a caso, e uma das vantagens deste instrumento reside exactamente na sua flexibilidade e capacidade de adaptação a diferentes situações.

No mesmo ano em que lançou a publicação sobre a integração de áreas urbanas desfavorecidas, a OCDE organizou uma conferência conjunta com a European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound[99]) sobre esta mesma temática. O relatório desta conferência[100] sintetiza muitos dos aspectos focados na publicação e acrescenta algumas outras questões – como, por exemplo, a necessidade de fazer representar as populações exteriores à área como meio de integração da própria área na cidade, e como forma de reforçar o apoio e a legitimação da política da intervenção. Este relatório também defende o princípio segundo o qual cada situação é específica e deve ter uma resposta adaptada ao seu contexto. No entanto, apresenta um conjunto de princípios comuns que devem ser tidos em conta em todas as intervenções de reabilitação urbana:

- necessidade de empreender abordagens multissectoriais;
- carácter promissor das parcerias como mecanismos facilitadores e oportunidades para a construção de consensos e a coordenação dos esforços, mas que exigem

---

[97] P. Zagamé – *Planification stratégique: quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale*, citado em: Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 1, pág. 123-124 (tradução livre).

[98] Sobre a questão das parcerias, ver ponto 4.2.4.2 As parcerias.

[99] Organismo da UE em funcionamento desde 1975. Foi um dos primeiros a ser criados para trabalhar numa área específica da política da UE, com vista a contribuir para o planeamento e a concepção de melhores condições de vida e de trabalho na Europa. A sua missão é fornecer informação, aconselhamento e conhecimento especializado a actores-chave no âmbito da política social da UE, com base em investigação, análise e informação comparativa.

[100] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Organization for Economic Co-operation and Development – *Partnerships, participation, investment, innovation: Meeting challenges for distressed urban areas.*

tipos específicos de apoio, tais como formação sobre as dinâmicas e a gestão das parcerias, investimento de tempo suficiente no desenvolvimento de consensos, e uma construção partilhada da estratégia entre parceiros;

- envolvimento comunitário como factor decisivo do processo, que implica a necessidade de acções, tempo e recursos destinados ao fortalecimento do seu envolvimento, que é por em si mesmo um objectivo da intervenção;
- integrar o sector privado nos processos, mas tendo em conta as suas especificidades, nomeadamente, que a força e o teor desse contributo é provável que varie no tempo e entre diferentes áreas, e que a sua prioridade residirá essencialmente no potencial de negócio, pelo que o grau de empenho dependerá das contrapartidas dadas pela estratégia a esse nível;
- incluir a participação de indivíduos e representantes de áreas não degradadas na concepção das estratégias de reabilitação urbana, de modo a promover uma melhor reintegração as áreas desfavorecidas e a aumentar o apoio político por parte da população ao processo.

Em resumo, pode-se concluir da análise tanto da publicação da OCDE como do relatório da conferência por esta organizada, que mesmo as perspectivas mais voltadas para preocupações económicas e para a implementação de políticas de competitividade, defendem, no que respeita à reabilitação urbana, uma série de pontos em comum com as posições assumidas por outros organismos, de diferente vocação, como o Conselho da Europa. De entre estes pontos comuns destacam-se:

- reconhecimento da importância e da urgência de actuar face aos problemas das áreas degradadas e em declínio e da exclusão social;
- necessidade de abordagens multissectoriais;
- concepção estratégica das intervenções;
- elaboração de estratégias acordadas colectivamente e adaptadas às circunstâncias locais;
- integração as iniciativas locais na estratégia global de desenvolvimento regional;
- incorporação das iniciativas locais na programação da política global;
- necessidade de coordenar as políticas sectoriais e de conjugar os esforços entre os diversos níveis do sector público;
- adopção de abordagens participadas, que envolvam a população em todas as fases do processo;
- aposta nas estratégias capacitadoras e no "empowerment" das populações.

Há no entanto alguns pontos focados pela OCDE e pela Eurofound, que são tratados com maior peso que noutras perspectivas, mas que começam a ter uma crescente influência nas políticas europeias no final do século XX, designadamente:

- encorajamento das abordagens em parceria;

- ênfase no desenvolvimento dos recursos da comunidade (criação e aproveitamento de oportunidades) e no envolvimento mais directo do sector privado;
- aposta nos processos de aprendizagem política, em especial mediante a monitorização e a avaliação sistemáticas dos processos;
- visão das estratégias locais e das parcerias como potenciais fontes de inovação e de experimentação, que testam e informam as políticas nacionais.

4.2.3.3 A coesão territorial

Com o alargamento da Europa e o novo paradigma do desenvolvimento sustentável surge a necessidade de rever as estratégias de planeamento europeias[101]. Com efeito, o alargamento acarretou profundas mudanças no contexto socioeconómico e geopolítico europeu, e a emergência de novos desafios, dos quais se destaca o combate às desigualdades entre as regiões. Neste enquadramento, em meados da década de noventa começam a surgir vários documentos que expressam a necessidade de se conceber uma estratégia territorial global para a Europa, que promovesse o desenvolvimento global e contribuísse para a redução das assimetrias territoriais.

O CPLRE, na sua Recomendação 7 (1994)[102] alerta para o facto de o planeamento territorial na nova Europa ter um novo contexto, pelo que os seus objectivos e orientações devem ser substancialmente modificados para atender aos desafios daí advindos. Para tal, recomenda às autoridades nacionais que reconheçam a importância do planeamento no âmbito das políticas nacionais, designadamente no que concerne ao seu contributo para a promoção da recuperação económica e à necessidade de integração e de coordenação das políticas sectoriais. Recomenda ainda que os Estados reconheçam que as políticas de planeamento nacionais devem tornar-se matéria de reflexão ao nível europeu. Considera-se que somente uma reflexão a uma escala alargada possibilitará a coordenação dos diferentes objectivos nacionais e a definição de directrizes comuns para o desenvolvimento territorial[103]. Neste âmbito, o CPLRE louva os contributos recentes da Comissão Europeia para a definição de directrizes comuns para o planeamento territorial, e apela para que esta continue a desenvolver e a aprofundar o seu trabalho nesta área, e que seja reforçada a cooperação entre os organismos da UE e do Conselho da Europa nestas matérias.

Ao nível dos organismos do Conselho da Europa, recomenda-se também que estes aprofundem e reforcem o seu contributo para a definição de directrizes comuns para o planeamento territorial, nomeadamente através da revisão da Carta de Torremolinos, de 1983, e da Estratégia Europeia de Planeamento Regional, de 1988, de modo a adequar estes documentos ao novo contexto político e socioeconómico.

---

[101] Até à data, as estratégias de planeamento europeias existentes tinham sido todas formuladas no âmbito do Conselho da Europa.

[102] *Recommendation 7 (1994) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on regional/spatial planning prospects in the new Europe*.

[103] Facto já apontado pela Estratégia Europeia de Planeamento Regional, da CEMAT, e pelo relatório "Europa 2000" da Comissão Europeia. Este relatório é analisado no ponto 4.3 A evolução das políticas europeias.

O CPLRE apresenta ainda nesta recomendação directrizes para o planeamento territorial, com o objectivo de contribuir para a definição das políticas de planeamento aos níveis regional e local, e de ser um ponto de partida para o trabalho futuro do Conselho da Europa nestas matérias. Estas directrizes iniciam-se pela análise do novo contexto socioeconómico e geopolítico da Europa, identificando os pontos-chave que devem ser tidos em consideração na formulação das estratégias de desenvolvimento territorial. Seguidamente é feita uma análise das necessidades e das perspectivas do planeamento territorial na nova Europa. Esta análise identifica os parâmetros básicos em que o planeamento à escala europeia se deve concentrar, designadamente: a redefinição das políticas de planeamento territorial e de desenvolvimento económico com base no desenvolvimento sustentável; e o aprofundamento de esforços para focar as questões sectoriais – económicas, sociais, ecológicas, etc. –, de um ponto de vista do planeamento territorial Europeu.

São ainda apresentados os objectivos que devem estar subjacentes ao planeamento na Europa, dos quais se destacam por serem directamente transpostos para os objectivos da reabilitação urbana:

- o desenvolvimento de um sistema de organização urbano descentralizado e policêntrico;
- a melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos;
- a concepção de políticas de desenvolvimento urbano que visem reduzir os desequilíbrios entre regiões e as desigualdades nas áreas económicas e ambientais, bem como no transporte, nos serviços, nos equipamentos urbanos, entre outros.

Chama-se ainda atenção para o facto de, no desenvolvimento urbano, o mercado não poder desempenhar o mesmo papel regulador como em outros sectores da economia. Isto deve-se em grande parte ao facto de os investimentos de capital necessários serem de longo prazo, e de ser muito difícil captar financiamento privado para o desenvolvimento em áreas complexas, onde os retornos dos investimentos são altamente imprevisíveis. Neste sentido, o Estado tem um papel fundamental e insubstituível a desempenhar na procura da coesão territorial.

O emprenho do CPLRE na definição de uma visão europeia do planeamento territorial com vista à coesão, foi ainda reafirmado em 1994, na sua Resolução 9 (1994)[104], onde é criado um grupo de trabalho para aprofundar estas matérias.

Seguindo a mesma linha, a PACE adopta em 1995 uma recomendação sobre uma estratégia global de planeamento regional[105]. Este documento visa propor a revisão e actualização da Estratégia Europeia de Planeamento Regional, de 1988, de forma a reflectir o novo alcance geográfico da Europa e fornecer a necessária ligação com a protecção do ambiente e o desenvolvimento sustentável. Subjacente também a este

[104] *Resolution 9 (1994) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on regional/spatial planning prospects in the new Europe.*
[105] *Recommendation 1272 (1995) of the Parliamentary Assembly on a comprehensive European regional planning strategy.*

documento está a preocupação para com as grandes desigualdades territoriais da nova Europa e a necessidade de promover a coesão territorial.

Neste documento, a PACE reconhece e encoraja os esforços que a UE começava a empreender na década de noventa no sentido de promover uma abordagem global ao desenvolvimento territorial com vista à coesão[106]. No entanto, apesar do papel fundamental reconhecido à UE nesta área, a PACE defende que o Conselho da Europa deve não só continuar, como reforçar as suas actividades no âmbito da definição de uma estratégia europeia global de planeamento regional. Esta posição é justificada essencialmente pelo facto de o enquadramento fornecido pelo Conselho da Europa ser bastante mais alargado, pois este conta com muitos Estados-membros que não pertencem à UE, designadamente, países da Europa Central e de Leste. Deste modo, considera-se que uma estratégia nascida no âmbito do Conselho da Europa integraria preocupações mais amplas e exerceria a sua influência numa Europa mais alargada. Não obstante esta posição, recomenda-se o reforço da proximidade e da cooperação entre os organismos pertencentes ao Conselho da Europa e à UE.

O apelo em prol da actualização e da expansão da Estratégia Europeia de Planeamento Regional aos 40 países membros do Conselho da Europa, bem como a uma maior cooperação entre a UE e o Conselho da Europa nestas matérias, foram também aspectos centrais da declaração final da Conferência Pan-Europeia sobre Planeamento Regional/Territorial[107] e da Recomendação 41 (1998)[108] do CPLRE. A revisão da estratégia de planeamento territorial do Conselho da Europa é vista como uma forma de alcançar dois objectivos principais: promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente responsável, e constituir um instrumento social para reduzir as disparidades entre as regiões europeias e para combater o crescimento do desemprego em diversas regiões.

Considera-se que a coesão territorial, que se traduz na coesão económica e social entre regiões, implica a definição ao nível europeu de objectivos a longo prazo que visem criar condições de vida aceitáveis para os cidadãos no seu local de residência. Para além da melhoria de vida das populações e de promover um desenvolvimento mais equilibrado em todo o território, a coesão territorial evita ainda o agravamento dos problemas das grandes cidades e dos seus subúrbios, causados pela migração para as áreas urbanas, e dos problemas das zonas rurais afectadas pelo despovoamento. É assim uma via para a melhoria das condições de vida e do desenvolvimento locais, mas que tem de ser equacionado numa escala mais alargada: entre as regiões europeias. Neste contexto, estes documentos sublinham ainda que as autoridades locais e regionais são os níveis de governo mais adequados para a organização de uma estratégia de planeamento numa

---

[106] As iniciativas e os avanços das políticas da UE na década de noventa são analisados no ponto 4.3 A evolução das políticas europeias.

[107] Pan-European Conference on Regional/Spatial Planning: Final Declaration, cuja transcrição integral se pode encontrar na *Recommendation 41 (1998) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on new prospects for regional/spatial planning policy in greater Europe*. Esta conferência realizou-se em Poznan, nos dias 3 a 5 de Abril de 1997.

[108] *Recommendation 41 (1998),* cit. 107.

base democrática, pelo que o seu papel na concepção e implementação da mesma deve ser assegurado e reforçado.

Ainda na década de noventa são dados passos importantes pela UE para a definição de uma estratégia territorial europeia, nomeadamente com o lançamento em 1999 do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário[109]. No entanto, ao nível do Conselho da Europa, este processo só culminaria no ano 2000, com a adopção dos Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu[110].

4.2.4 A governança

4.2.4.1 A distribuição de poderes: descentralização, flexibilização e cooperação

Na década de noventa continua a reflexão sobre a reestruturação administrativa do sector público, que cada vez mais vai caminhar no sentido da descentralização, flexibilização e cooperação entre os vários níveis de governo. Em 1995, o CMCE lança uma recomendação[111] sobre estes temas, onde relembra os princípios da Carta Europeia da Autonomia Local[112], em especial o art.º 4, parágrafo 3, onde se refere que *«as responsabilidades públicas devem ser exercidas preferencialmente, por aquelas autoridades que são mais próximas do cidadão. A atribuição de responsabilidades a outra autoridade deve ter em conta a extensão e a natureza da tarefa e os requisitos da eficiência e da economia»*[113].

Na Recomendação n.º R (95) 19, o CMCE defende que a observância do princípio da subsidiariedade nos sistemas legais dos Estados-membros deve ser acompanhada por uma revisão da situação no que respeita ao número de níveis de governo e na forma como estes trabalham em conjunto. Com efeito, o bom desempenho das tarefas cada vez mais numerosas e complexas atribuídas às autoridades locais e regionais implica o provimento de recursos humanos e financeiros adequados e, em muitos casos, estes só se encontram disponíveis nas entidades governativas centrais. Este facto, aliado às desigualdades territoriais – tanto em dimensão como em recursos –, conduz a uma situação na qual nem todas as autoridades locais do mesmo nível têm igual capacidade de desempenho das suas tarefas. Neste contexto, o CMCE considera necessário que se tomem medidas no sentido de ultrapassar este tipo de desigualdade, promovendo assim a real implementação do princípio da subsidiariedade. Estas medidas devem proteger as autoridades locais financeiramente mais débeis, mediante a introdução de sistemas de compensação e nivelamento, que dependendo das circunstâncias e do grau de autonomia financeira das autoridades locais e regionais, pode envolver um nivelamento vertical (do governo central) e/ou horizontal (entre autoridades locais). É feito um conjunto de

---

[109] European Commission, Committee on Spatial Development – *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. As políticas da UE nesta matéria são analizadas no ponto 4.3 A evolução das políticas europeias.

[110] CEMAT – *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu*.

[111] *RECOMMENDATION (95) 19 of the Committee of Ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity*.

[112] *European Charter of Local Self-Government*.

[113] *European Charter of Local Self-Government*, art.º 4, parágrafo 3 (tradução livre).

recomendações aos Estados-membros no sentido de implementar estes princípios e medidas, das quais se destacam seguidamente as relativas à divisão de poderes:

- especificação de um conjunto base de poderes atribuídos a cada nível de governo;
- implementação de princípios de organização de poderes concebidos de modo a fazer corresponder os poderes com as características (recursos, tamanho, localização geográfica, etc.) das autoridades regionais e locais;
- adopção de medidas legislativas e administrativas experimentais para esse efeito (por. ex. a possibilidade das autarquias locais abdicarem de certos poderes, transferindo-os para níveis superiores de governo, ou, inversamente, a possibilidade de certas autoridades locais – especialmente as que pertencem a médias e grandes cidades – acumularem poderes pertencentes a níveis superiores de governação; criação de órgãos de cooperação intermunicipal para determinados fins; etc.);
- introdução de mecanismos permanentes envolvendo as autoridades locais e regionais numa nova redistribuição de poderes, por exemplo pela formalização de contratos entre o governo central e as associações de autoridades regionais e locais, e, nos Estados federais, entre governos dos Estados federais e essas associações.

Este documento marca assim uma nova abordagem à descentralização, que se baseia na flexibilização da distribuição de poderes e competências em consonância com as capacidades reais dos órgãos de governo, com as circunstâncias e os problemas concretos dos territórios, e com a necessidade de equilibrar horizontal e/ou verticalmente os recursos disponíveis das autoridades locais, no sentido da coesão territorial.

Na Recomendação 19 (1996)[114] do CPLRE são abordados vários aspectos relativos às políticas urbanas, dando-se no entanto uma atenção especial às questões da governança. O CPLRE considera que a Carta Urbana Europeia incorpora os objectivos desejáveis para o planeamento urbano, constituindo um guia operacional para as autoridades locais relativamente às boas práticas da gestão urbana, e que a Declaração dos Direitos Urbanos estabelece uma boa referência para dar uma dimensão humana à forma pela qual as cidades europeias se desenvolvem. Neste sentido, as principais contribuições desta recomendação residem não na definição de novos princípios ou objectivos do desenvolvimento urbano, mas em orientações para o próprio processo de gestão. Com feito, defende-se *«acima de tudo, que o desenvolvimento urbano bem-sucedido necessita de um ímpeto político esclarecido, de novas abordagens à gestão urbana para a tornar mais eficiente e eficaz, da colaboração entre diferentes níveis da administração pública e das disciplinas profissionais com preocupações relativamente à cidade, de uma posição legal e constitucional clara para as cidades dentro da hierarquia dos aglomerados territoriais e da possibilidade das cidades cooperarem*

[114] *Recommendation 19 (1996) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on aspects of urban policies in Europe.*

além-fronteiras para lidarem colectivamente e encontrarem abordagens comuns para problemas semelhantes»[115].

Começa a ser dada uma atenção cada vez maior ao processo: já não são só as intenções e os objectivos que contam, mas é necessário optar por processos adequados para os alcançar. No que diz respeito especificamente à gestão urbana, defende-se que de modo a cumprir as responsabilidades e a reduzir os custos, as técnicas de gestão das autoridades locais devem ser adaptadas e flexibilizadas para darem uma melhor e mais rápida resposta às necessidades e expectativas das populações. Quando adequado, devem ser modeladas ao exemplo do sector privado, e poder tomar a forma de parcerias com diferentes níveis de administração e de serviços relativos à gestão local. No entanto, sublinha-se que tanto as novas técnicas de gestão como as PPP, apesar de poderem ser necessárias em nome da eficiência técnica, nunca devem ser empreendidas à custa do controlo público e democrático do desenvolvimento das comunidades, o que é um risco em especial nos aglomerados de maiores dimensões.

Este documento reflecte ainda uma consciencialização da crescente importância das cidades na sociedade contemporânea, e dos imensos desafios que estas enfrentam: por um lado, é nas cidades que reside a maioria da população europeia, e estas são caracterizadas como os centros culturais e de inovação por excelência e como os motores do desenvolvimento industrial e económico; por outro lado, é também nas cidades que são mais dramáticos os problemas sociais – desemprego, mau ambiente urbano, más condições de habitação, violência, exclusão, racismo, desigualdade, etc. – e estas são os maiores consumidores de recursos e a maior fonte de poluição e de degradação ambiental. A conjugação destas duas facetas transforma as cidades na arena onde se irá ganhar ou perder a batalha em prol do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Sendo um documento emitido pelo CPLRE, ou seja, por um órgão que representa essencialmente os poderes locais e regionais, não é de admirar que a questão das cidades seja tão premente. De facto, estes órgãos de poder, mais directamente responsáveis pelas áreas urbanas, sentem de forma mais próxima tanto os problemas como as oportunidades que se colocam às cidades na viragem do século. Muitas vezes sentem também a sua impotência face aos problemas que as cidades e as áreas urbanas enfrentam, e a sua falta de capacidade e de poder de resposta para aproveitar as oportunidades que surgem num contexto em rápida mudança. Por outro lado, o papel cada vez mais preponderante das cidades para o desenvolvimento tem um reflexo na importância do papel destas autoridades. Todas estas razões levam a que o CPLRE reivindique novos meios de gestão e de controlo do processo de desenvolvimento urbano.

O CPLRE defende que as alterações no papel das cidades devem implicar uma alteração do seu estatuto que lhes permita dar resposta aos novos desafios que enfrentam. Neste

[115] Recommendation 19 (1996), cit. 114 (tradução livre).

sentido, recomenda que seja assegurada, por legislação nacional adequada e, sempre que necessário, por uma clarificação nas constituições nacionais, a posição legal das cidades dentro da distribuição das responsabilidades e hierarquias territoriais. O estatuto legal das cidades deve permitir-lhes cumprir as suas responsabilidades para com o eleitorado, reflectir a sua posição estrutural e económica, e fortalecer ou conceder às cidades o direito de consulta no âmbito da legislação nacional que lhes diga respeito. Alerta-se ainda para o facto de o desenvolvimento de grandes conurbações acarretar inevitavelmente uma mudança nas políticas, estruturas de gestão e de liderança. Assim, em nome da justiça e da equidade, é muitas vezes necessária uma modificação das relações tradicionais entre a cidade e o governo central, dando à primeira maior peso e uma posição legal mais forte, como reconhecimento da alteração do seu papel e função.

No que respeita à arquitectura das cidades e às relações entre o ambiente social e construído, este documento centra as suas preocupações na questão da protecção e qualificação do tecido urbano existente, justificando-se esta opção por diversas razões:

- promove a salvaguarda do património cultural;
- contribui para o desenvolvimento sustentável, economizando recursos e fazendo um melhor uso dos recursos existentes;
- evita os efeitos adversos no comportamento humano de um ambiente urbano brutal ou monótono;
- preserva a memória colectiva dos habitantes das cidades, que é seriamente prejudicada pela destruição ou transformação radical do contexto envolvente familiar;
- contribui para o bem-estar das populações.

A reabilitação urbana é vista como um dos principais instrumentos da boa gestão urbana, e recomenda-se que se garanta às autoridades locais a possibilidade de designar áreas de conservação e melhoria do património arquitectónico e vernacular que, apesar de não ter necessariamente um mérito arquitectónico extraordinário, tenham significado local. Sublinha-se ainda que as intervenções em áreas urbanas degradadas ou em declínio – caracterizadas por altos níveis de desemprego, pobreza, problemas éticos, más condições ambientais e habitacionais, altos níveis de criminalidade e delinquência, etc. – necessitam de ser baseadas numa abordagem enraizada ao nível do bairro, que reconheça e tire proveito do potencial da comunidade.

O CPLRE refere ainda que o colapso do comunismo na Europa Central e de Leste fornece uma oportunidade única de definir uma política urbana comum – considerada como um dos factores mais importantes para integração da Europa –, e que a implementação do princípio da liberdade de circulação de pessoas, bens e recursos depende essencialmente de uma política de planeamento urbano e regional harmonizada. Neste contexto, recomenda à UE que inclua as políticas urbanas no seu trabalho futuro, e que neste âmbito tire todo o proveito das propostas realizadas pelo Comité das Regiões e pelo Parlamento Europeu. Apela-se ainda à UE que garanta que o Comité das Regiões

tenha uma representação equilibrada de representantes regionais e locais e que lhe seja dado um papel de decisão dentro da estrutura da UE.

4.2.4.2 As parcerias

Ao logo da década de noventa, as parcerias foram sendo cada vez mais encaradas por instituições como a UE e a OCDE, como um instrumento promissor para dar resposta à complexidade dos problemas que afectavam as áreas urbanas degradadas e em declínio. As parcerias não eram uma ideia completamente nova, criada de raiz nos anos noventa. Algumas formas de parceria – entre organismos públicos, ou entre estes e parceiros sociais – com objectivos de cooperação e concertação de interesses, ou de carácter contratual – por exemplo, para o fornecimento de serviços –, eram implementadas há várias décadas. No entanto, estas parcerias eram normalmente de carácter pontual, com âmbito e objectivos muito circunscritos, geralmente ligados a uma política sectorial ou acção específica, e tinham uma expressão maior ao nível consultivo e na implementação de políticas, do que na tomada de decisão.

Há muito que instituições como o Conselho da Europa ou a UNESCO chamavam a atenção para a necessidade de integrar a população na tomada de decisão no âmbito das intervenções de reabilitação urbana, qualquer que fosse o modelo adoptado. Com efeito, desde as primeiras experiências de reabilitação urbana dos anos 60 e 70, em que o objectivo ainda era quase exclusivamente a protecção dos tecidos urbanos antigos, tinha ficado clara a necessidade da participação da população nos processos. Com o tempo, por a reabilitação urbana se dirigir a tecidos urbanos habitados onde se concentravam problemas de vária ordem – sociais, económicos, culturais, ambientais, etc. –, reconheceu-se a necessidade de se conceberem intervenções multissectoriais e de se promover a participação da população, não só em processos de consulta, mas também na tomada de decisão e na implementação das intervenções. O carácter multissectorial dos problemas e das intervenções exigia também a participação, ao nível do sector público, de representantes de vários sectores de política e níveis de governação, bem como, do sector privado e voluntário. Deste modo, a reabilitação urbana foi uma das áreas onde primeiro se começaram a desenvolver e a experimentar princípios de actuação – como, por exemplo, a integração e a coordenação das políticas sectoriais –, e princípios de governança – descentralização, participação, parceria, etc. –, que posteriormente foram generalizados, não só no âmbito das políticas urbanas, como considerados globalmente como princípios da boa governança[116].

Apesar de muitos destes princípios já anteriormente terem sido formulados ao nível dos conceitos, foi necessário chegar-se à década de noventa para que na Europa houvesse um claro movimento no sentido de desenvolver sistemas e estruturas que tivessem por objectivo promover a participação de múltiplos actores e sectores em todas as fases do processo. O interesse sem precedentes pelas parcerias locais, que ocorreu na década de noventa, teve na sua origem um conjunto de factores, dos quais se destacam:

[116] Ver ponto 5.2.5 A governança.

- a persistência dos problemas sociais;
- o reconhecimento da complexidade inerente aos fenómenos de exclusão;
- o fracasso das políticas sectoriais até à data;
- o reconhecimento da frequente concentração de problemas e de carências de natureza variada nas áreas urbanas degradadas e em declínio;
- o amplo consenso sobre a importância da participação de múltiplos actores nos processos;
- a necessidade e a dificuldade de integrar e coordenar as políticas sectoriais e de adaptar as políticas globais aos contextos locais;
- a procura por formas de governança mais flexíveis e eficazes para dar resposta a uma realidade em rápida mudança;
- a necessidade por parte do sector público de atrair recursos adicionais.

O interesse em relação às parcerias está assim directamente relacionado com a passagem do conceito de pobreza para o de exclusão social, com o reconhecimento da concentração de múltiplos problemas nas áreas degradas e em declínio, com a territorialização das políticas sociais, e com o consequente aumento da importância das estratégias integradas de reabilitação urbana como instrumento das políticas sociais. Começaram a ser ensaiados vários modelos de parceria na Europa, tanto em programas nacionais como comunitários que visavam exactamente a reabilitação de áreas degradadas e em declínio e a inclusão social. Os modelos adoptados eram variados, tanto no âmbito dos actores como dos processos[117], mas escasseavam os estudos que analisassem e avaliassem de forma sistemática e abrangente os múltiplos modelos de parcerias que iam sendo experimentados.

A UE foi um dos principais impulsionadores da realização de estudos sobre as experiências europeias em curso ao nível da construção e da implementação de parcerias. Sendo as parcerias um instrumento de aplicação às políticas de vários conceitos – como a abordagem multissectorial, participação, descentralização, partilha das responsabilidades, entre outros –, num contexto de retirada e redefinição do papel do Estado, e de escassez de recursos públicos, são os decisores políticos os principais impulsionadores dos estudos sobre as mesmas. Designadamente, os Programas de Luta contra a Pobreza da UE[118] estiveram na origem da intensa actividade que a Eurofound – um organismo de investigação da UE de apoio às políticas sociais –, começa a desenvolver, no âmbito das parcerias locais com vista à inclusão social[119].

---

[117] Ver, por exemplo, as experiências analisadas no ponto 5.1.7 Experiências nacionais.

[118] Ver ponto 4.3.2 Os Programas de Luta contra a Pobreza.

[119] Ver, por exemplo: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Organization for Economic Co-operation and Development – *Partnerships, participation, investment, innovation: Meeting challenges for distressed urban areas*; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Citizen involvement in partnerships for urban regeneration: conference paper*.

Uma das primeiras constatações do trabalho da Eurofound foi o carácter difuso do conceito de parceria, que era utilizado para definir tipos e modelos de relacionamentos muito diferenciados. As parcerias podiam assumir diferentes formas como, por exemplo, uma colaboração entre órgãos de governo; uma relação contratual entre o sector público e o privado; colaborações mais ou menos informais entre diferentes actores; coligações de grupos de interesses entre vários sectores (público, privado, voluntário, comunitário, etc.) para concepção e implementação de políticas; entre outros. Mesmo no seio da UE, este termo raramente era definido de forma precisa, *«sendo empregue geralmente, conjuntamente com palavras como coesão, solidariedade e subsidiariedade, nos documentos e nas discussões europeias, para englobar o tipo de relacionamento colaborativo que a Comissão Europeia está a tentar desenvolver com muitas organizações diferentes»*[120].

No entanto, o universo das parcerias locais que se considerava poder ser um instrumento adequado para abordar os problemas das áreas degradadas e em declínio e combater a exclusão social, e sobre o qual se pretendia aprofundar o conhecimento, era mais circunscrito. Por esta razão, a investigação da Eurofound adoptou uma definição mais restrita de parcerias locais, de modo a distingui-las de outros processos mais limitados e/ou informais, e que enfatizava quarto características em particular[121]:

- constituírem-se como uma estrutura organizacional formal para concepção e implementação de políticas;
- mobilizarem uma coligação de interesses e o compromisso e empenho de um conjunto de diferentes parceiros;
- acordarem uma agenda comum e um programa de acção multidimensional;
- terem por objectivo o combate contra o desemprego, a pobreza e a exclusão social e a promoção da inclusão social e da coesão.

A investigação da Eurofound sobre parcerias locais englobou a análise de um total de trinta casos de estudo em dez Estados-membros da UE[122]. Com base nos estudos nacionais, a Eurofound conclui que as parcerias locais, quando funcionam eficazmente, podem ter uma repercussão considerável sobre questões como o desemprego e a exclusão social, complementando assim o papel das políticas globais. As intervenções estudadas confirmaram a influência que os processos podiam ter sobre os resultados – conclui-se que o facto de as intervenções terem por base um processo em parceria, contribuiu para *«a criação de postos de trabalho, para a formação e para o incentivo e o apoio às empresas locais; para a melhoria dos serviços e das infra-estruturas sociais e para a melhoria e o reforço da participação das comunidades e dos grupos excluídos ao nível local»*[123]. Estes processos, quando bem implementados, melhoravam a execução das políticas aos níveis local e

[120] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*, pág. 29 (tradução livre).

[121] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit. 120, pág. 15.

[122] Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Reino Unido e Portugal.

[123] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Parceria local: Uma estratégia de sucesso para a coesão social?*, pág. 7.

regional, e reforçavam os resultados das principais políticas (económicas, sociais, culturais, ambientais, etc.). Conclui-se que as parcerias favoreciam um conjunto de aspectos que tinham uma influência positiva nos resultados das intervenções, nomeadamente:

- são instrumentos flexíveis, que se adaptam a situações e a intervenções muito diferentes, cujo âmbito, a escala e aos actores podem variar caso a caso;
- facilitam a adopção de uma abordagem multidimensional aos problemas e a coordenação das várias políticas;
- facilitam a adopção de estratégias adaptadas ao contexto local, com base nas necessidades, nos conhecimentos, nas capacidades e nos recursos dos diferentes parceiros, e com base nas características específicas das áreas;
- optimizam os recursos, aplicando-os de forma mais eficaz às circunstâncias locais e reunindo recursos adicionais;
- constituem um enquadramento institucional susceptível de assegurar a participação dos actores essenciais, incluindo as organizações representativas dos interesses locais e dos grupos excluídos;
- constituem um meio no qual podem emergir comunidades de política local mais fortes;
- incentivam o desenvolvimento de uma cultura de colaboração numa localidade ou região;
- podem constituir fóruns de inovação e de experimentação de políticas;
- desempenham um papel importante como "defensoras" dos interesses de uma determinada área, agindo como "porta-vozes", apoiando-se na sua capacidade de falar em nome de uma grande variedade de interesses locais e influenciando as políticas ao nível nacional e europeu.

No entanto, apesar de todos os aspectos positivos reconhecidos às parcerias, os estudos da Eurofound sublinham que estas não substituem as políticas globais: complementam-nas. Ou seja, para além das intervenções com base em parceria, direccionadas para áreas específicas de concentração de carências, é necessário todo um enquadramento político global que promova a inclusão social, o desenvolvimento local e a melhoria física das áreas degradadas, e que previna o surgimento de novos fenómenos de exclusão, degradação e declínio.

A par com os aspectos positivos reconhecidos às parcerias, o estudo sobre as práticas da sua implementação revelou que *«a construção e a manutenção de parcerias bem-sucedidas é um processo complexo, que exige um investimento considerável de tempo e de recursos»*[124]. Este processo era ainda dificultado quando a vida política local era perturbada, não existia uma tradição de cooperação ao nível local, e quando não existia uma tradição de colaboração por parte do sector público. Para que sejam funcionais e bem-sucedidas, as parcerias

[124] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit. 123, pág. 1.

implicam a criação e a consolidação de relações de confiança entre os diversos parceiros. A construção destas relações revelou não ser fácil, e exigir:

- tempo e recursos financeiros e humanos adequados;
- a identificação e a mobilização dos actores adequados;
- uma clara definição das competências e das responsabilidades dos diversos actores;
- o respeito pela diversidade das contribuições de cada actor;
- a definição de uma estratégica acordada colectivamente;
- o desenvolvimento das estruturas e dos processos necessários para a execução do plano de acção;
- a existência ou a criação/mobilização das capacidades e dos recursos necessários;
- o estabelecimento de ligações efectivas a vários níveis (local, regional, nacional, e, por vezes, transnacional).

Os processos com base em parcerias, apesar de estarem a demonstrar ter um grande potencial para o alcance dos resultados, eram muito mais difíceis de implementar do que os processos tradicionais, baseados numa estrutura hierárquica vertical e compartimentados horizontalmente em políticas sectoriais. Implicavam uma ruptura com os sistemas instituídos, uma disponibilidade para a partilha do poder e das responsabilidades, novas competências por parte dos actores – tanto ao nível da administração pública como das populações –, bem como uma vontade e um empenho activos no processo. Foram, no entanto, identificados um conjunto de factores que contribuíam para a criação de parcerias bem-sucedidas, designadamente[125]:

- uma clara identificação dos benefícios decorrentes do trabalho em conjunto;
- uma liderança forte, sobretudo nas fases iniciais;
- a competência do pessoal de gestão e de execução dos projectos;
- a existência de uma forte identidade e dinâmica local;
- a participação activa de todos os parceiros na concepção e na implementação da estratégia e das acções;
- a cooperação com vista à angariação de novos recursos e à manutenção de uma base financeira sólida;
- a procura de novas soluções para os problemas;
- um desenvolvimento adequado das capacidades existentes.

[125] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit. 120, pág. 6 e 109.

Os aspectos que se revelam mais problemáticos na construção e implementação das parcerias, e que necessitavam de ser mais trabalhados no futuro incluíam[126]:

- desenvolver princípios claros sobre a forma como são representados os interesses mais importantes e, sobretudo, assegurar a participação efectiva das comunidades locais e dos grupos mais desfavorecidos;
- afectar mais recursos e fornecer formação específica a fim de assegurar que as parcerias disponham de capacidades profissionais, de gestão e de comunicação adequadas;
- garantir financiamento a médio e a longo prazo, já que o financiamento a curto prazo, nomeadamente de 3 a 5 anos, que era concedido no âmbito da maior parte dos programas nacionais e europeus quase nunca se revelava adequado para permitir às parcerias enraizarem-se e trabalharem de forma efectiva;
- conceber programas a médio e a longo prazo, que possam dar resposta aos problemas das populações e das áreas urbanas desfavorecidas, em vez de acções a curto prazo que resultam frequentemente numa má utilização e num desperdício de recursos;
- garantir a transparência e a responsabilização na utilização dos fundos públicos pelas parcerias e evitar eventuais défices democráticos que possam resultar das mesmas.

Considera-se ainda necessário apostar na criação de competências e capacidades junto da população, que possibilitem um verdadeiro "empowerment" das comunidades e a sua participação efectiva como parceiros nos processos. Para tal, recomenda-se que sejam reservados recursos financeiros e humanos – incluindo profissionais especializados –, para o reforço das competências e das capacidades das comunidades locais, e para melhorar o relacionamento entre os vários parceiros, designadamente entre o sector público e a comunidade[127].

Para além dos aspectos referenciados pela Eurofound, a OCDE[128] sublinha ainda a importância das parcerias para o processo de aprendizagem política[129]. O carácter experimental dos processos integrados de reabilitação urbana com base em parcerias, o reconhecimento do fracasso de muitas das abordagens anteriores, a par com o sucesso de muitas estratégias concebidas localmente, e o reconhecimento da importância dos processos para os resultados, evidenciaram o papel fundamental da monitorização e da avaliação das experiências para a aprendizagem e o aperfeiçoamento das políticas. Neste contexto, através de processos de monitorização e avaliação, as parcerias permitem que a

[126] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit. 123, pág. 7-8.

[127] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Citizen involvement in partnerships for urban regeneration: conference paper*, pág. 1.

[128] Sobre a abordagem da OCDE à reabilitação urbana ver ponto 4.2.3.1 O conceito de exclusão social e a revisão da Carta Social Europeia.

[129] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 86, pág. 112.

política do governo central seja directamente informada pela experiência dos actores locais, bem como o constante reajuste das estratégias locais.

4.2.5 Um novo modelo de desenvolvimento

4.2.5.1 O desenvolvimento humano

A partir da década de oitenta, o modelo de desenvolvimento, baseado quase exclusivamente em premissas económicas, entra em crise. Começa a crescer a consciência que, tanto por questões sociais (crescimento da exclusão social, desigualdade de oportunidades, surgimento de conflitos, etc.), como ambientais (consumo acelerado de recursos não-renováveis, aumento da poluição e do tráfego, degradação do ambiente e da qualidade de vida, etc.) e culturais (homogeneização das culturas devido à globalização, diminuição da diversidade cultural, exclusão das culturas minoritárias, etc.), o modelo de desenvolvimento tinha de ser alterado. No discurso inaugural do Decénio Mundial para o Desenvolvimento Cultural (1988-1997), Pérez de Cuéllar, então Secretário-Geral da ONU, refere que muitas das iniciativas de desenvolvimento tinham fracassado *«porque em muitos projectos se tinha subestimado a importância do factor humano, a complexa trama de relações e crenças, valores e motivações que é o coração de uma cultura»*[130]. Começa-se assim a repensar o próprio processo do desenvolvimento.

Os indicadores utilizados até então para medir o desenvolvimento reduziam-se essencialmente ao PIB. Consequentemente, o crescimento do PIB era considerado como a via para alcançar o desenvolvimento. A identificação do crescimento económico, e mais concretamente do PIB, com o desenvolvimento obscureceu o facto de o objectivo do desenvolvimento ser, em última instância, beneficiar as pessoas. Com efeito, o PIB não reflecte a composição dos rendimentos das pessoas, nem factores tão decisivos para a qualidade de vida como a nutrição, a saúde, a esperança média de vida, a educação, a segurança, as condições de trabalho, a liberdade política e de expressão, ou a oportunidade de participação na vida social, económica, cultural e comunitária. O crescimento do PIB não garante uma melhoria da qualidade de vida das populações, e este facto era agora evidente, não só nos países em desenvolvimento como também nos países industrializados.

A partir de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) inicia o lançamento de relatórios anuais sobre o desenvolvimento humano. Logo no primeiro relatório, o PNUD chama a atenção para o facto de o objectivo básico do desenvolvimento ser criar um ambiente que permita às pessoas gozar de uma vida longa, saudável e criativa[131]. Apresenta um novo conceito de desenvolvimento, definindo o que chamou de "desenvolvimento humano" como *«um processo mediante o qual se ampliam as escolhas dos indivíduos»*[132], em especial no que diz respeito a alcançar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de

---

[130] Citado em: UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – *Nuestra diversidad criativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, pág. 11 (tradução livre).

[131] United Nations Development Program – *Human development report 1990*, pág. 9.

[132] United Nations Development Program, cit. 131, pág.10 (tradução livre).

vida digno. As escolhas incluem ainda a liberdade política, económica e social, oportunidades para ser criativo e produtivo e ver a sua dignidade respeitada, bem como os direitos humanos. Neste novo conceito de desenvolvimento humano, o rendimento é somente uma das oportunidades a que as pessoas devem ter acesso, e não o objectivo final do processo de desenvolvimento.

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 é dado ainda um primeiro passo para desenvolver novos indicadores que reflictam de forma mais adequada o desenvolvimento humano. O novo conceito de desenvolvimento foca-se essencialmente nas capacidades humanas, mais concretamente, no poder de as pessoas escolherem e gerirem o seu modo de vida. Neste contexto, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proposto integra aspectos relacionados como a longevidade, o acesso ao conhecimento e o nível de vida – *«não é uma medida de bem-estar. Nem uma medida de felicidade. Em vez disso, é uma medida de "empowerment". Indica que se as pessoas têm estas três escolhas básicas, podem ser capazes de aceder também a outras oportunidades»*[133].

Apesar de esta ser uma primeira abordagem, e de se admitir que ainda é redutora e demasiado simplificada, patenteando uma lacuna face aos aspectos qualitativos – nomeadamente os aspectos relativos às liberdades pessoais, à luz dos quais os indicadores quantitativos devem ser medidos –, este foi o início de um processo, que ainda decorre, de tentar alcançar uma mudança de paradigma no que concerne ao desenvolvimento (ver na Figura 32 a evolução dos indicadores de desenvolvimento do PNUD na década de noventa). Em última análise, o que se pretende medir é se as pessoas têm a capacidade, a liberdade e os recursos para fazerem as suas próprias opções de vida – e o processo de desenvolvimento torna-se sinónimo de um processo de "empowerment" em vez de crescimento económico.

O relatório de 1990 dedica ainda uma atenção especial a questão da urbanização pelas suas fortes implicações para o desenvolvimento humano. A este nível, apontam-se quatro desafios fundamentais para a boa gestão das cidades na década de noventa[134]:

- descentralizar o poder e os recursos do governo central para os municípios;
- mobilizar receitas municipais, através de fontes locais, com a activa participação do sector privado e de organizações comunitárias;
- colocar a tónica nas abordagens "capacitadoras" ao nível do alojamento e das infra-estruturas, com apoio especial direccionando para os grupos mais vulneráveis;
- melhorar a qualidade do ambiente urbano, especialmente da vasta maioria dos pobres urbanos nas áreas degradadas ou em declínio.

Como se pode depreender destes quatro pontos, ao nível da governança a tónica é colocada na descentralização, na participação e nas abordagens "capacitadoras", e ao nível

[133] United Nations Development Programme – Human development report 1995. New York: UNDP, 1995. pág. 12 (tradução livre).
[134] United Nations Development Programme, cit. 133, pág. 90.

das políticas, na promoção da habitação, da coesão social e da melhoria do ambiente urbano.

Índices de desenvolvimento humano

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Índices	Indicadores			
	Longevidade	**Conhecimento**	**Nível digno de vida**	**Participação/exclusão**
IDH (1990)	Esperança média de vida ao nascer	Taxa de alfabetização de adultos Taxa combinada de frequência de algum tipo de ensino	PIB per capita real ajustado segundo o poder de compra	—
IDG (1995)	Esperança média de vida ao nascer masculina e feminina	Taxa masculina e feminina de alfabetização de adultos Taxa combinada masculina e feminina de frequência de algum tipo de ensino	PIB per capita real ajustado segundo paridades do poder de compra, baseado na distribuição dos rendimentos entre homens e mulheres	—
IPG (1995)	—	—	—	Percentagem de mulheres e homens em postos administrativos e executivos Percentagem de mulheres e homens em empregos profissionais e técnicos Percentagem de mulheres e homens com assento parlamentar
IPH-1 (1997) para países em desenvolvimento	Percentagem das pessoas que se estima que não sobrevivam até aos 40 anos	Taxa de alfabetização de adultos	Percentagem das pessoas sem acesso a água potável Percentagem das pessoas sem acesso a serviços de saúde Percentagem das crianças com menos de 5 anos com peso insuficiente	—
IPH-2 (1997) para países industrializados	Percentagem das pessoas que se estima que não sobrevivam até aos 60 anos	Taxa de alfabetização funcional de adultos	Percentagem dos habitantes que vivem abaixo do nível de pobreza (50% da média do rendimento líquido per capita)	Taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais)

IDH – Índice de desenvolvimento humano
IDG – Índice de desenvolvimento relativo ao género
IPG – Índice de potenciação de género
IPH – Índice de pobreza humana

Nota: O IDH, criado em 1990, mede realizações básicas do desenvolvimento humano num índice composto simples e produz um ranking dos países. O IDG e o IPG, introduzidos no relatório de 1995, são medidas compostas que reflectem as desigualdades de género no desenvolvimento humano. O IDG mede as realizações nas mesmas dimensões e usando as mesmas variáveis do IDH, mas tendo em conta a desigualdade entre homens e mulheres. O IPG mede a desigualdade de género nas oportunidades económicas e políticas.
O relatório de 1997 introduziu o conceito de pobreza humana e formulou um índice composto para o medir – o IPH. Enquanto o IDH mede realizações básicas do desenvolvimento humano, o IPH mede as privações no âmbito dessas mesmas dimensões.

Figura 32 – Índices de desenvolvimento humano adoptados pelo PNUD na década de noventa

A reabilitação urbana, como instrumento de qualificação ambiental, de promoção da integração social e de melhoria habitacional sai assim reforçada no quadro da gestão urbana. No entanto esta deve ser empreendida mediante estratégias locais, integrando todos os sectores da sociedade e com base em abordagens "capacitadoras" que promovam o "empowerment" das populações e o desenvolvimento humano. Ao nível da definição de objectivos para as intervenções, e da monitorização e avaliação dos seus resultados, os indicadores devem reflectir o novo conceito de desenvolvimento e os seus objectivos específicos, e não se reduzirem aos aspectos económicos que muitas vezes não

traduzem uma melhoria de facto das condições de vida das populações ou um verdadeiro desenvolvimento local.

4.2.5.2 Cultura e desenvolvimento

O novo conceito de desenvolvimento humano, colocando a tónica no âmbito das escolhas, e da capacidade para as efectuar, tinha uma vertente cultural implícita. De facto, homogeneizar os valores e as culturas, mediante um modelo único de desenvolvimento, reduzia as escolhas e as oportunidades de realização das pessoas, diminuindo de facto o desenvolvimento humano. Um único modelo de desenvolvimento eliminaria inevitavelmente a diversidade e a experimentação cultural, limitando a capacidade criativa da humanidade[135]. Os diferentes modos de vida são agora considerados um valor, um direito, uma responsabilidade e uma oportunidade, e não um desvio indesejável ao estilo de vida orientado para a competitividade e o consumo propagado pela globalização. Por outro lado, muitos dos fracassos e tentativas frustradas de desenvolvimento tinham tido origem, e originado, tensões e conflitos culturais. Tornava-se imperioso conciliar cultura e desenvolvimento para alcançar o desenvolvimento humano.

No seguimento deste processo de repensar o desenvolvimento, a UNESCO e a ONU criam em 1992 uma comissão independente – a Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento (CMCD) –, com o objectivo de produzir um relatório que analisasse ao nível mundial as interligações entre os factores culturais e socioculturais e o desenvolvimento. A ideia base era *«fazer pela "cultura e o desenvolvimento" o mesmo que se tinha feito pelo "meio ambiente e o desenvolvimento". (...) Do mesmo modo que a Comissão Brundtland tinha conseguido convencer a comunidade internacional de que era necessária uma aliança entre a economia e a ecologia, pondo em marcha uma nova agenda mundial com esse fim, considerou-se que era necessário aclarar e aprofundar de maneira prática e construtiva a relação entre cultura e desenvolvimento»*[136].

A par com este processo levado a cabo pela UNESCO e a ONU, o Conselho da Europa decide apoiar e contribuir para a iniciativa com a realização de um relatório paralelo que analisasse as questões da cultura e do desenvolvimento especificamente no âmbito do continente europeu. A CMCD entregou o relatório "Our cultural diversity"[137] em 1995, e o Conselho da Europa publica o relatório "In from the margins"[138] em 1997, a tempo de ser discutido na Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, que iria ter lugar em 1998.

Há um aspecto central nestes relatórios, que é reiterado sucessivamente: uma visão da cultura não só como um instrumento de promoção do desenvolvimento económico, mas, acima de tudo, como um objectivo a alcançar pelo próprio desenvolvimento. *«[É] somente através do desenvolvimento cultural que se podem alcançar outros objectivos do desenvolvimento humano, como a conservação do ambiente, a preservação dos valores, ou a protecção das instituições*

[135] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 11.
[136] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 13 (tradução livre).
[137] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130.
[138] Council of Europe – *In from the margins.*

civis da sociedade»[139]. A cultura é vista como a própria base do desenvolvimento, 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»*[140]. Reconhece-se que para alcançar o desenvolvimento humano sustentável, as reformas económicas, financeiras e sociais têm de ser abordadas de uma perspectiva cultural para além de ambiental.

Ambos os relatórios apontam dois campos de acção prioritários para alcançar o desenvolvimento humano, aumentando as oportunidades de escolha dos cidadãos: a reformulação das políticas e da governança. Ao nível das políticas, o relatório da CMCD coloca a tónica da promoção da diversidade cultural, o que inclui garantir a liberdade cultural e o respeito activo pelas diferentes culturas, em especial as das minorias, enquanto o relatório do Conselho da Europa se centra mais na necessidade de integração dos mais desfavorecidos na sociedade[141]. No entanto, estas são, na realidade, duas formas de abordar a mesma questão, já que a promoção da diversidade cultural não se concretiza sem a integração dos grupos mais desfavorecidos, e a integração desses grupos passa pela pelo respeito e a promoção da sua identidade cultural.

> *«A cidade reúne gente de diferentes origens e padrões culturais. Esta é ao mesmo tempo a sua principal força como centro de inovação social e cultural e o seu calcanhar de Aquiles. A mescla de estilos de vida e formas de expressão nas áreas urbanas pode ser tanto uma fonte de criação e inovação como de conflito. Consolidar a integração social de uma população étnica e culturalmente variada estimulando ao mesmo tempo o seu desejo de realizar-se constitui o principal desafio que a política pública deve enfrentar nas cidades e no futuro.»*[142]

A integração dos grupos mais desfavorecidos contribui de forma clara para aumentar as oportunidades de escolha dos cidadãos que se encontram mais privados dessa possibilidade. No entanto, contribui ainda de uma outra forma para o desenvolvimento: permite um maior aproveitamento das capacidades e potencialidades do principal recurso de que dispõem as sociedades: as pessoas.

Por outro lado, a diversidade e a liberdade cultural não só potenciam a integração e as oportunidades de escolha, como são catalisadores fundamentais do desenvolvimento: *«(...) dado que protege estilos de vida diferentes, a liberdade cultural estimula a criatividade, a experimentação e a diversidade, que são os próprios fundamentos do desenvolvimento humano. De facto, é a própria diversidade das sociedades multiculturais e a criatividade que esta gera, que as faz inovadoras, dinâmicas e perduráveis»*[143]. A promoção da diversidade cultural permite ainda satisfazer uma das necessidades mais fundamentais: o direito de decidir quais são essas necessidades e, logo, qual o modelo de desenvolvimento a seguir[144].

---

[139] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 31 (tradução livre).

[140] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 29 (tradução livre).

[141] A ideia subjacente ao título do relatório "In from the margins" é trazer os desfavorecidos das margens da sociedade e a política cultural das margens da governança.

[142] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 285 (tradução livre).

[143] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 34 (tradução livre).

[144] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 20.

No entanto, considera-se que a promoção da diversidade cultural e a integração dos grupos mais desfavorecidos não é possível realizar-se sem uma reforma da governança. Esta reforma deve englobar dois aspectos fundamentais: a quebra das barreiras entre as políticas sectoriais e a descentralização, com especial ênfase no "empowerment" das populações.

Ao nível da quebra de barreiras entre as políticas sectoriais refere-se:

> *«A cultura terá de ser trazida para o coração da administração pública para se tornar mais do é que actualmente – um instrumento de política parcial e espasmódico. Quase não há um departamento de governo que não intervenha na cultura ou cujas decisões não tenham um impacto cultural. Devemos acabar com o isolamento dos ministérios da cultura mediante o estabelecimento de estruturas intergovernamentais que permitiriam aos governos tirar o máximo partido das múltiplas interacções entre a cultura e os aspectos económicos e sociais do desenvolvimento.»*[145]

A fragmentação e a falta de visão estratégica das políticas, a falta de definição clara das competências e das responsabilidades dos vários órgãos e sectores envolvidos nas mesmas, e a hierarquização vertical da estrutura de governação são alguns dos obstáculos a combater para uma integração bem-sucedida da cultura nas estratégias de desenvolvimento.

O Conselho da Europa alerta ainda para o facto de o crescente peso político da UE, que define políticas globais para uma Europa culturalmente muito diversa, acarretar impactos mais ou menos profundos na cultura local. Tal como aos níveis nacional ou local, ao nível europeu muitas políticas sectoriais têm consequências nas diversas culturas europeias, que se não forem tidas em conta poderão empobrecer o património cultural da Europa e afectar o desenvolvimento local, apoiado em actividades ligadas à cultura e aos recursos e saberes locais, que tanto se tenta promover[146]. Por outro lado, o impacto das políticas europeias nas culturas locais pode levar a uma cada vez maior não-identificação dos cidadãos com a Europa, enfraquecendo as hipóteses de alcançar uma "identidade europeia". Sobre estes aspectos, é de realçar que o Tratado da União Europeia de 1992, exige que a Comunidade Europeia tenha em conta as implicações culturais das suas acções[147], e o Tratado de Amesterdão, em 1997, veio especificar que *«na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado, a Comunidade terá em conta os aspectos culturais, a fim de, designadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas»*[148]. No entanto, o Conselho da Europa, apesar de saudar, estas disposições, alerta para o facto de ainda ser

[145] Council of Europe – *In from the margins: summary version*, pág. 24 (tradução livre).

[146] Em Portugal há vários exemplos de medidas que têm muita resistência por parte das populações e das actividades económicas, sendo muitas vezes consideradas como "um atentado à cultura, à tradição e aos produtos regionais". Talvez as mais evidentes sejam as que derivam da aplicação das regras de higiene e segurança alimentar europeias pela ASAE, que afectam diversos produtos como os enchidos ou os queijos artesanais, ou o uso de utensílios como a colher de pau (refira-se para este último que apesar de o seu uso não ser proibido, os instrumentos de cozinha devem estar "em perfeito estado de conservação", pelo que a ASAE recomenda o uso de plástico ou silicone, que permitem a fácil manutenção e verificação do estado de conservação).

[147] Tratado da União Europeia, art. 128º, n.º 4.

[148] *Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Amesterdão)*, art. 151º, n.º 4.

preciso percorrer um longo caminho para que estas se reflictam efectivamente nas práticas comunitárias[149].

Ao nível da governação, alerta-se ainda para o risco de o reconhecimento da importância do sector cultural para o desenvolvimento económico levar a uma tentativa excessiva de controlo do primeiro pelos poderes públicos. Defende-se a este propósito que a liberdade e a criatividade são características centrais da produção cultural, e que o sector cultural sempre funcionou melhor quanto não era alvo de controlo ou manipulação por parte do poder político:

> *«Tanto o Estado como o sector cultural enfrentam um paradoxo desconfortável se for acordada uma prioridade mais elevada à cultura. Na procura de um instrumento de política eficaz, os governos podem tentar controlar ou gerir a cultura. Na procura de recursos, o sector cultural pode fazer concessões a justificações de apoio com fundamentos não-culturais (económicos, criadores de emprego, turísticos, etc.). No entanto, a experiência sugere que a exploração utilitária da cultura só será bem-sucedida se, pelo menos ao nível da criatividade individual, for permitido que funcione fora do controlo do Estado. A liberdade de expressão é um princípio crucial e as políticas culturais devem estabelecer um enquadramento geral no qual os indivíduos e as instituições passam trabalhar, em vez de intervir de forma muito directa no que fazem ou dizem. Mais ainda, há a necessidade de uma abordagem consistente à política cultural que aceite que a cultura tem os seus usos instrumentais, mas que também reconheça os limites para os quais isto pode ser aplicado sem a por em risco.»*[150]

A conciliação dos esforços de desenvolvimento e de integração socioeconómicos com a preservação e a promoção da diversidade cultural, tanto ao nível europeu como nacional e local, é considerada fundamental para *«abordar os falhanços endémicos da política cultural»*[151].

Ao nível da descentralização, a tónica é colocada na reforma das instituições e das relações entre os sectores público e privado, e sobretudo no "empowerment" das populações, em especial as mais desfavorecidas:

> *«No plano social e político, de facto, estamos atados a velhas instituições que têm séculos de existência, como o Estado-nação ou a dicotomia entre o sector público e o privado (...). Disse-se que o governo central (...) se converteu em algo muito pequeno para as coisas grandes e em algo demasiado grande para as coisas pequenas. Delegar certas funções "para cima" e outras "para baixo" permitiria melhorar consideravelmente a maneira como convivemos e resolvemos as nossas diferenças.*
>
> *Delegar "para cima" implica inovar no plano das instituições globais para evitar as acções mutuamente destrutivas e autodestrutivas de Estados soberanos que actuam sem a menor coordenação em áreas de interesse global. Delegar "para baixo" significar insistir na descentralização, no "empowerment" dos grupos pobres e débeis, das organizações não-governamentais e de base e, em geral, na sociedade civil.»*[152]

---

[149] Council of Europe, cit. 145, pág. 16 e 24; e Council of Europe – *The governance of culture: approaches to integrated cultural planning and policies*, pág. 7.

[150] Council of Europe, cit. 145, pág. 25 (tradução livre).

[151] Council of Europe, cit. 145, pág. 24 (tradução livre).

[152] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 113.

A redistribuição de poderes e a descentralização, apesar de fundamentais, são consideradas insuficientes. A participação efectiva das populações nas tomadas de decisão é necessária, o que implica a integração de representantes da sociedade civil nos processos de tomada de decisão aos níveis internacional, nacional, regional e local. Dar oportunidade e capacidade às pessoas para escolher entre opções, mediante a sua participação directa nos processos tomadas de decisão, contribuirá não só para a melhoria das políticas, como para o desenvolvimento humano, já que este é, em última análise, uma medida de "empowerment".

A ideia de "empowerment" é ampla, abrangendo muitos aspectos da organização da sociedade: *«[e]ncontramo-la quando se dá a palavra aos que carecem de direitos, quando se permite que os vulneráveis ou marginalizados tenham acesso aos instrumentos e materiais que necessitam para forjar o seu próprio destino. Também se encontra na criação de novas instituições que garantam a responsabilidade pública (accountability) e o controlo de quem exerce o poder democraticamente»*[153].

O "empowerment" dos grupos mais desfavorecidos é visto como uma condição essencial para a sua integração: *«Não basta simplesmente ajudar materialmente os pobres. É necessário o seu "empowerment" para que modifiquem a percepção de si mesmos como seres desamparados e ineficazes num mundo indiferente. Tanto para a cultura como para o desenvolvimento, a questão do "empowerment" é central»*[154].

O relatório da CMCD aborda também a questão do património cultural, chamando a atenção para o facto de este não ser somente constituído por bem materiais com valor estético ou histórico, mas incluir bens com outros valores associados, bem como conhecimentos, práticas e saberes – o património material:

> *«De facto, a compreensão do património obedece ainda a uma visão única, dominada por critérios estéticos e históricos. Uma visão que "privilegia a elite, o masculino e o monumental mais do que doméstico, concede mais atenção ao escrito que ao oral e respeita o cerimonial, o sagrado mais do que o quotidiano ou o profano"*[155]*. Parece ter chegado o momento de se impor uma concepção antropológica mais ampla. Vestígios intangíveis como os nomes dos lugares ou as tradições locais também fazem parte do património cultural. (...) Se aceitarmos uma concepção antropológica mais ampla a questão da diversidade passa a ser muito pertinente nas questões do "património", o que nos leva a admitir que neste terreno também não há receitas universais para uma boa prática.»*[156]

Considera-se assim necessário alargar a concepção de património de modo a abarcar outras categorias de objectos, de valores e de bens tangíveis e intangíveis, bem como integrar as perspectivas de grupos culturais que não o dominante na definição e identificação do que é património e na forma de o proteger. Ter em conta os sistemas de valores das várias comunidades em presença e as suas tradições e saberes – numa

---

[153] Ismail Serageldin – *The challenge of a holistic vision: Culture, empowerment, and development paradigm*. Citado em: UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 114 (tradução livre).

[154] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 114 (tradução livre).

[155] Deniz Kandiyoti – *Gender, culture and development*, documento preparado para a Comissão, Março de 1995 [nota de rodapé do original].

[156] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 211 e 212 (tradução livre).

palavra, o seu património – é um aspecto fundamental da promoção da diversidade cultural[157].

Alerta-se ainda para o facto de a política de conservação do património, em especial tratando-se de património urbano, não poder ser cega às outras necessidades legítimas das populações, nem poder ser implementada isoladamente, sem ligação com as outras políticas sectoriais. Criticam-se as abordagens que se baseiam em operações comerciais elitistas, que rompem as delicadas relações existentes entre a estrutura económica, a vida do bairro e o tecido urbano tradicional[158]. Considera-se que a conservação só pode ser bem-sucedida em contextos urbanos se forem tidos em conta *«factores como a qualidade da infra-estrutura urbana (transportes, sistemas de esgotos, recolha de lixos, lazer, etc.), o regime de propriedade do solo, o crescimento e a densidade populacional e o estado do parque imobiliário, a atenção à saúde e à pobreza urbana»*[159].

Para discutir os resultados do relatório "Our cultural diversity" e transformar as ideias por este lançadas em políticas e práticas, a UNESCO organizou a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento. Esta conferência teve lugar em Estocolmo, em 1998, e contou com a representação de 149 países. As conclusões e os resultados deste encontro foram sistematizados num plano de acção[160] adoptado pela Conferência, que reflecte muitos dos aspectos focados tanto pelo relatório da CMCD como pelo do Conselho da Europa.

O plano de acção consagra um conjunto de princípios e declarações (ver Figura 33), onde se adopta o conceito de desenvolvimento humano lançado pelo PNUD, reafirma-se a interdependência entre a cultura e o desenvolvimento sustentável, reconhece-se a importância da diversidade e do diálogo cultural para o desenvolvimento e a coexistência pacífica e defende-se o "empowerment" das populações. Ao nível da política cultural defende-se, entre outros aspectos, a sua integração com as diferentes políticas sectoriais, a adopção de uma abordagem participada, antecipatória e prospectiva, e o reforço do seu papel na integração social e na melhoria da qualidade de vida das populações. Tendo em conta os princípios e as declarações apresentados (ver Figura 33), o plano de acção define ainda cinco objectivos políticos fundamentais:

- tornar a política cultural um dos componentes-chave da estratégia de desenvolvimento;
- promover a criatividade e a participação na vida cultural;
- reforçar a política e a prática de salvaguarda do património cultural, material e imaterial – ou intangível –, móvel e imóvel, e promover as indústrias culturais;
- promover a diversidade cultural e linguística na, e para, a sociedade da informação;

[157] Este aspecto será desenvolvido mais adiante, no ponto 4.2.6.1 Diversidade cultural e património.

[158] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 219.

[159] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130, pág. 219 (tradução livre).

[160] Ver: UNESCO – *The Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development: final report*, pág. 11-19.

- disponibilizar mais recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento cultural.

Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento

Plano de acção sobre políticas culturais para o desenvolvimento: princípios e declarações

Princípios

1. O desenvolvimento sustentável e o florescimento da cultura são interdependentes.
2. Um dos objectivos principais do desenvolvimento humano é a realização social e cultural do indivíduo.
3. Dado que o acesso e a participação na vida cultural é um direito fundamental dos indivíduos de todas as comunidades, os governos têm o dever de criar as condições para o completo exercício deste direito de acordo com o Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos
4. As metas essenciais da política cultural são estabelecer os objectivos, criar as estruturas e garantir os recursos adequados de modo a criar um ambiente conducente à realização humana.
5. O diálogo entre culturas apresenta-se como um dos desafios culturais e políticos do mundo actual; é uma condição essencial da coexistência pacífica.
6. A criatividade cultural é a fonte do progresso humano; e a diversidade cultural, sendo um tesouro da humanidade, é um factor essencial do desenvolvimento.
7. Novas tendências, em particular a globalização, aproximam as culturas e enriquecem a interacção entre elas, mas podem também ser prejudiciais para a nossa diversidade criativa e para o pluralismo cultural; estas tornam o respeito mútuo um imperativo.
8. A harmonia entre cultura e desenvolvimento, o respeito pelas identidades culturais, a tolerância das diferenças culturais num contexto de valores democráticos, a equidade socioeconómica e o respeito pela unidade territorial e a soberania nacional estão entre os pré-requisitos para uma paz justa e duradoura.
9. A aceitação da diversidade cultural contribui para identificar e fortalecer os laços entre as comunidades, enraizados em valores que podem ser partilhados por todos os componentes socioculturais da sociedade nacional.
10. A criatividade nas sociedades favorece a criação, que emerge acima de tudo de um emprenho individual. Este empenho é essencial para a construção do nosso património futuro. É importante preservar e promover as condições para esta criação – em particular a liberdade de criação artística – dentro de cada comunidade.
11. A defesa de culturas locais e regionais ameaçadas por culturas com difusão mundial não deve transformar as culturas assim afectadas em relíquias, privadas da sua própria dinâmica de desenvolvimento.
12. Devemos, portanto, promover o "empowerment"de todas as pessoas e comunidades para explorarem a sua criatividade e conceberem formas de viver conjuntamente com outros, facilitando um desenvolvimento humano genuíno e a transição para uma cultura de paz e de não violência.

Declarações

1. A política cultural, como um dos principais componentes da política de desenvolvimento endógena e sustentável, deve ser implementada em coordenação com as políticas de outras áreas sociais, na base de uma abordagem integrada. Qualquer política de desenvolvimento deve ser profundamente sensível à própria cultura.
2. O diálogo entre culturas deve constituir um objectivo fundamental das políticas culturais e das instituições que as representam aos níveis nacional e internacional; a liberdade de expressão universal é vital para esta interacção e para uma participação efectiva na vida cultural.
3. As políticas culturais para o próximo século devem ser antecipatórias, respondendo a problemas persistentes bem como a novas necessidades.
4. A participação efectiva na sociedade de informação e o domínio por todos da tecnologia de informação e comunicação constituem uma dimensão importante de qualquer política cultural.
5. As políticas culturais devem promover a criatividade em todas as suas formas, facilitando o acesso a práticas e experiências culturais para todos os cidadãos, independentemente da sua nacionalidade, raça, sexo, idade, incapacidade física ou mental, enriquecer o sentimento de identidade cultural e de pertença de cada indivíduo e comunidade e apoiar a sua procura por um futuro digno e seguro.
6. As políticas culturais devem ter por objectivo criar um entendimento de nação como uma comunidade multifacetada dentro do contexto da unidade nacional – uma comunidade enraizada em valores que podem ser partilhados por todos os homens e mulheres e que dá acesso, espaço e voz a todos os seus membros.
7. As políticas culturais devem também almejar melhorar a integração social e a qualidade de vida de todos os membros da sociedade sem discriminação.
8. As políticas culturais devem respeitar a igualdade de género, reconhecer integralmente a paridade de direitos e a liberdades de expressão das mulheres e assegurar o seu acesso a posições de tomada de decisão.
9. Os governos devem empenhar-se em alcançar parcerias mais estreitas com a sociedade civil na concepção e implementação de políticas culturais que sejam integradas em estratégias de desenvolvimento.
10. Num mundo cada vez mais interdependente, a renovação das políticas culturais deve ser empreendida simultaneamente aos níveis local, nacional, regional e global.
11. Os países devem trabalhar juntos para construir um mundo de comunicação, informação e compreensão intercultural, no qual a diversidade de valores culturais, ética e comportamentos fomente uma genuína cultura de paz.
12. As políticas culturais devem ter em especial conta a promoção e o fortalecimento de formas e meios de fornecer um acesso mais amplo à cultura a todos os sectores da população, combatendo a exclusão e a marginalização e fomentar todos os processos que favoreçam a democratização cultural.
13. As políticas culturais devem reconhecer a contribuição essencial que é feita pelos criadores para melhorar a qualidade de vida, promover a identidade e o desenvolvimento cultural da sociedade.
14. Qualquer política cultural deve ter em conta todos os elementos que modelam a vida cultural: a criação, a preservação do património e a disseminação. Deve ser alcançado um equilíbrio entre estes factores de modo a implementar uma política cultural efectiva, mas promover o acesso e a disseminação da cultura é impossível sem garantir a salvaguarda da dinâmica criativa mediante protecção legislativa eficaz.

Figura 33 – Princípios e declarações do plano de acção sobre políticas culturais para o desenvolvimento[161]

[161] UNESCO, cit. 160 pág. 13-14 (tradução livre).

Para cada um destes objectivos gerais é ainda especificado um conjunto de objectivos específicos. De entre os objectivos específicos relacionados com o reforço da política e da prática de salvaguarda do património cultural, salientam-se pelo seu interesse directo para a reabilitação urbana:

- Renovar e reforçar os compromissos nacionais de aplicar as Convenções e Recomendações da UNESCO sobre a conservação do património móvel e imóvel, sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular, e sobre o estatuto do artista e assuntos relacionados.
- Renovar a definição tradicional de património, que hoje deve ser entendido como todos os elementos naturais e culturais, tangíveis e intangíveis, que foram herdados ou criados recentemente. Através destes elementos os grupos sociais reconhecem a sua identidade e empenham-se em passá-los para as gerações futuras de uma forma melhorada e enriquecida.
- Consolidar o estudo, o inventário, o registo e a catalogação do património, incluindo as tradições orais, de modo a permitir a concepção de instrumentos adequados e eficazes para a implementação de políticas de conservação tanto tradicionais como científicas.
- Incluir e assegurar a protecção de edifícios, sítios, conjuntos e paisagens de valor cultural nos planos, programas e políticas de desenvolvimento urbano e regional.
- Envolver directamente os cidadãos e as comunidades locais nos programas de conservação do património e estabelecer uma lista de boas práticas para as políticas de património.
- Assegurar que o turismo respeita as culturas e o ambientem, e que parte dos lucros por este gerados são utilizados equitativamente para preservar os recursos históricos e para fortalecer o desenvolvimento cultural.
- Apoiar os artistas, designers e artesãos mediante a clarificação, salvaguarda e melhoria dos direitos dos criadores e consolidar esses direitos em relação ao mercado, tanto localmente como mundialmente, prevenindo abusos comerciais.
- Promover a ideia que os bens e serviços culturais devem ser completamente reconhecidos, e não devem ser tratados como qualquer outro tipo de mercadoria.
- Intensificar a cooperação entre o governo por um lado, e o sector empresarial e outras organizações da sociedade civil na área da cultura por outro, pondo ao dispor destes últimos um enquadramento regulamentar adequado.

Sintetizando, no que respeita à reabilitação urbana dos centros das cidades, a discussão sobre cultura e desenvolvimento sublinhou o papel que esta pode desempenhar na protecção e promoção da diversidade cultural, cujas manifestações incluem a diversidade do tecido urbano, a protecção do património, e a preservação das oportunidades de optar por estilos de vida diferentes (nomeadamente no que respeita à diversidade de oferta de habitação e da sua localização). O reconhecimento do papel da cultura para o

desenvolvimento trouxe ainda um conjunto de objectivos a ter em conta em todos os processos de reabilitação urbana, dos quais se destacam:

- definir estratégias de desenvolvimento local que incluam o desenvolvimento cultural;
- promover a diversidade cultural e o respeito e diálogo entre culturas;
- consolidar a integração social e cultural, tendo em especial atenção os grupos mais vulneráveis;
- promover a diversidade populacional a todos os níveis (étnico, cultural, etário, económico, etc.);
- conservar o património cultural material e imaterial, incluindo os seus elementos mais frágeis e negligenciados (arquitectura não-monumental, elementos significantes para o cenário da vida quotidiana, ritos, tradições e saberes, etc.);
- proteger a relação existente entre a estrutura económica, a vida do bairro e o tecido urbano tradicional;
- incentivar as indústrias e as actividades culturais tanto tradicionais como emergentes;
- garantir a sustentabilidade do turismo cultural.

Para além destes objectivos, no que concerne às metodologias as intervenções de reabilitação urbana devem:

- ser concebidas com visão estratégica, antecipatória e prospectiva;
- ser adaptadas à realidade local, aos seus problemas, recursos, oportunidades e aspirações;
- integrar as várias políticas sectoriais e os vários sectores (público, privado, sociedade civil, etc.);
- basear-se numa abordagem "capacitadora", que fomente o "empowerment" das populações, e lhes garanta o direito de decidir quais as suas necessidades e aspirações e qual o modelo de desenvolvimento que querem seguir;
- delinear claramente as competências e os deveres de todos os actores, e garantir a sua responsabilização.

No entanto o debate sobre a importância da diversidade cultural e as consequências do seu reconhecimento não se esgotaram na discussão dos novos modelos de desenvolvimento, e vieram a ter uma enorme importância para o conceito e a abordagem ao património cultural e para a procura de uma nova ética cultural, que se iniciou no século XX, mas perdura no século XXI.

4.2.6 O património cultural

4.2.6.1 Diversidade cultural e património

Durante a década de noventa o conceito de património continuou a alargar-se, tanto ao nível das categorias de bens consideradas como património, como dos valores a este atribuídos. Nascido no seio das elites da cultura europeia, o património lentamente democratiza-se, relativiza-se e desmaterializa-se, passando a reflectir os valores das populações e de culturas diversas, bem como os bens, os saberes e as tradições a estas associados. A década de noventa foi determinante neste processo.

Fruto da reestruturação económica e da revolução tecnológica, as profundas alterações nos meios de produção e nas actividades económicas levaram ao abandono e declínio de muitos edifícios e áreas industriais por toda a Europa. O iminente desaparecimento de muitas das actividades que desempenharam um papel tão importante na história europeia, bem como dos seus vestígios físicos, levaram o CMCE a lançar uma recomendação[162] onde alerta para a importância do património técnico e industrial, bem como das obras de engenharia. Para assegurar que a protecção e a conservação destes bens eram efectuadas tendo em conta a sua natureza e o seu carácter, o CMCE define ainda um conjunto de princípios e medidas que devem estar na base das intervenções.

Para além do património industrial, a arquitectura do século XX mereceu também a atenção do Conselho da Europa. Em 1991, o CMCE, na sua Recomendação (91) 13[163], chama a atenção para o facto de a arquitectura do século XX ser parte integrante do património histórico, e de a sua conservação dever ser incentivada da mesma forma que a do restante património. A necessidade deste alerta justifica-se por o património arquitectónico do século XX ser recente, abundante em exemplos e de carácter amplo e diverso, pelo que tende a ser menos reconhecido pelas autoridades responsáveis e pelo público em geral. Neste contexto, o CMCE recomenda aos governos dos Estados-membros que desenvolvam estratégias de identificação, estudo, protecção, conservação, restauro e sensibilização pública para o património arquitectónico do século XX. Para apoiar este objectivo, o CMCE apresenta ainda, em anexo à recomendação, os princípios orientadores que devem estar subjacentes à conservação deste tipo de património.

Com o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlim em 1989, começam-se a antever grandes alterações na geografia política europeia. Naturalmente, este é um tema que interessa directamente às instituições europeias, que não só iniciam uma ampla reflexão sobre os seus efeitos, como foram elas próprias alvo de transformações em sua consequência – quer no que se refere à sua composição, quer aos seus objectivos e às

---

[162] *Recommendation (90) 20 of the Committee of Ministers to member states on the protection and conservation of the industrial, technical and civil engineering heritage in Europe.*

[163] *Recommendation (91) 13 of the Committee of Ministers to member states on the protection of the twentieth-century architectural heritage.*

suas estratégias. Estas transformações vieram a ter implicações para o património, nomeadamente ao nível do papel que este poderia desempenhar e à forma como passa a ser encarado.

A Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE) – actual Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) –, que até à década de noventa tinha essencialmente promovido uma série de encontros e conferências onde se acordaram, ampliaram e reviram um conjunto de compromissos políticos entre os participantes, assume em 1990 um novo rumo. Na Cimeira de Paris, em Novembro de 1990, a CSCE adopta a Carta de Paris para uma Nova Europa[164], onde se compromete a contribuir para a gestão da mudança histórica em curso na Europa, o que a levou a criar instituições permanentes e capacidades operativas. A Carta de Paris expressa claramente que, num contexto europeu alargado mas ainda instável, a cultura e a protecção da diversidade cultural ganham um novo papel como via privilegiada para a redução das tensões e dos conflitos sociais:

> *«Reafirmamos a nossa profunda convicção de que as relações amigáveis entre os nossos povos, bem como a paz, justiça, estabilidade e democracia, requerem que a identidade étnica, cultural, linguística e religiosa das minorias nacionais seja protegida e se criem condições para a promoção dessa identidade.*
>
> *(…)*
>
> *Reconhecemos a contribuição essencial da nossa cultura europeia comum e dos nossos valores partilhados para ultrapassar a divisão do continente. Portanto, sublinhamos o nosso empenho na liberdade criativa e na protecção e promoção do nosso património cultural e espiritual, em toda a sua riqueza e diversidade.»*[165]

Neste sentido, e dada a importância concedida a estas matérias, a CSCE organiza logo no ano seguinte o Simpósio de Cracóvia sobre o Património Cultural[166], que contou também com a participação do Conselho da Europa e da UNESCO. No documento final deste encontro[167] são enumerados 38 princípios relativos à cultura, ao património, à liberdade de expressão e à cooperação nestas áreas, que os participantes se comprometem a defender e implementar. De entre os múltiplos aspectos focados, refira-se o compromisso de ter em consideração a preservação, a valorização e o restauro do património cultural, bem como atender aos princípios expressos nos documentos redigidos sobre a matéria pelo Conselho da Europa e pela UNESCO, na concepção das políticas culturais, ambientais, regionais e urbanas.

No Documento de Cracóvia ficam também claramente expressos o valor e a importância atribuídos a todas as culturas existentes, nomeadamente *«aquelas culturas que por causa de barreiras de linguagem, clima, distância geográfica, população limitada ou circunstâncias históricas ou políticas, não têm sido largamente acessíveis»*[168]. O reconhecimento, a protecção e a promoção da diversidade cultural, que terá o seu auge no início do século XXI, fazem nesta altura a

---

[164] *Charter of Paris for a New Europe*.

[165] *Charter of Paris for a New Europe*, pág. 7 e 11 (tradução livre).

[166] Realizado a 6 de Junho de 1991, e que contou com a participação de mais de 30 Estados-membros.

[167] *Document of the Cracow Symposium on the Cultural Heritage of the CSCE Participating States.*

[168] *Document of the Cracow Symposium on the Cultural Heritage of the CSCE Participating States*, pág. 4 (tradução livre).

sua entrada nas agendas das instituições europeias. A preocupação com a diversidade cultural, e, por consequência, com as culturas minoritárias levou a que fosse dado neste documento um passo em frente no que concerne aos procedimentos de identificação e classificação do património. Com efeito, a necessidade da participação de múltiplos actores nos processos começa estender-se à identificação e de interpretação do património cultural:

> *«As parcerias entre diversos grupos às escalas local, regional e nacional, tanto do sector público como privado, são valiosas por assegurar a preservação representativa e efectiva do património cultural. A preservação e interpretação dos valores e do património cultural de diversos grupos serão melhoradas com o envolvimento desses grupos (...).»*[169]

A identificação do património cultural e a definição dos valores a proteger deixa de repousar exclusivamente nas mãos dos especialistas e peritos da matéria – apesar de estes continuarem a ser uma referência, em especial no que respeita aos valores histórico e artístico –, passando a ter de levar em conta as interpretações e os significados atribuídos por outros grupos, incluindo as culturas minoritárias e locais. Neste sentido, o conceito de património volta a alargar-se, mas de uma forma nova. Enquanto até aqui este se tinha ampliado com base no aumento de categorias e de características dos objectos, agora a ênfase passa para o sujeito. Reconhece-se que o estatuto de património não advém de uma característica intrínseca dos bens, mas que tem origem nos significados, nas interpretações e nos valores de uma cultura. São os sujeitos que atribuem valor e significado aos objectos ou às práticas, e estes devem ser preservados exactamente por serem o repositório da memória e da identidade dos sujeitos. Nesta perspectiva, não devem somente ser protegidos e considerados como património os bens significantes para alguns grupos, mas deve-se garantir que todos os grupos estão representados e os seus bens e valores salvaguardados.

A identificação do significado ou do valor como a característica fundamental dos bens a conservar não constituiu uma novidade: pode ser já encontrada designadamente em Alois Riegl – na sua obra *O culto moderno dos monumentos*[170], publicada em 1903 –, bem como na Carta de Veneza[171]. No entanto, só na década de noventa é que se inicia o reconhecimento da importância e das implicações desta asserção, e se transfere definitivamente a origem do significado dos objectos para os sujeitos.

Fora da Europa, em países que tinham de lidar quotidianamente com a coexistência de culturas e sistemas de valores muito distintos, esta reflexão iniciou-se mais cedo. Por exemplo, a Carta de Burra, lançada pelo comité australiano do ICOMOS, baseia-se no conceito de significado cultural[172]desde a sua primeira versão de 1979[173]. Este documento

---

[169] *Document of the Cracow Symposium on the Cultural Heritage of the CSCE Participating States*, pág. 5 (tradução livre).

[170] *«Nós, observadores modernos, em vez das obras em si próprias por virtude do seu propósito original, atribuímos sentido e significado a um monumento».* Alois Riegl – The modern cult of monuments: Its essence and its development, in Nicholas S. Price, M. Kirb y Talley, Alessandra M. Vaccaro (eds.) – *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*, pág. 72 (tradução livre).

[171] *«Este conceito* [monumento histórico] *é aplicável, quer às grandes criações, quer às realizações mais modestas que tenham adquirido significado cultural com o passar do tempo». 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)*.

[172] *«Significado cultural significa valor estético, histórico, científico ou social, para as gerações passadas, presentes ou futuras». The Australia ICOMOS guidelines for the conservation of places of cultural significance*, art.°1 (tradução livre).

considera que o objectivo da conservação é preservar o(s) significado(s)[174] e alerta para a necessidade de adaptar os princípios internacionais aos valores e às necessidades de cada grupo cultural. As versões subsequentes[175] deste documento vieram ainda reforçar estes aspectos, tornando a análise da atribuição de significado(s) pelos diferentes grupos na base sobre a qual se fundamentam a identificação dos bens a conservar e as opções a tomar no âmbito da conservação. Neste contexto, a participação dos vários grupos culturais na conservação do património e, em especial, no processo de tomada de decisão, torna-se central.

Na Europa, a crescente preocupação para com a protecção da diversidade cultural e a protecção do património das culturas minoritárias surge numa altura em que conflitos, como os que decorriam no território da antiga Jugoslávia, destruíam deliberadamente o património histórico e religioso de grupos étnicos rivais. A dificuldade de coexistência multicultural entre diferentes grupos étnicos em certas partes da Europa, manifestada tanto em conflitos armados como na rejeição dos valores e das tradições dessas culturas, era uma ameaça para a Europa alargada, próspera, tolerante e segura que tanto se ambicionava. Redobram-se assim os esforços no sentido de atenuar os conflitos existentes, os apelos para as forças armadas localizadas em áreas de conflito pararem com a destruição do património, e as tentativas para criar redes de solidariedade e de cooperação entre países e cidades europeias para a resolução dos conflitos e a conservação do património cultural em risco[176].

Outro factor que levou ao acentuar da preocupação para com a salvaguarda da diversidade cultural foi a globalização, como sublinhado pela Declaração de Oaxaca[177], adoptada pela UNESCO em 1993: *«a globalização da economia, a migração da força de trabalho e a evolução nas comunicações criaram uma área de dimensão mundial onde as tendências de estandardização dos valores são confrontadas por uma vigorosa reafirmação das particularidades nacionais, étnicas, culturais e regionais»*[178].

Paralelamente, ocorria um intenso debate internacional que contestava a universalidade dos valores, dos significados e das práticas associadas com o património. Este debate teve como principal motor os países cujos significados e valores patrimoniais diferiam em muito dos europeus. Muitos dos significados e valores reconhecidos por estes países e

---

[173] *The Australia ICOMOS guidelines for the conservation of places of cultural significance.*

[174] *«Conservação é o termo geral para o processo de cuidar de um lugar de modo a reter as suas qualidades culturalmente significantes.» The Australia ICOMOS guidelines for the conservation of places of cultural significance*, art.º1 (tradução livre).

[175] A versão de 1981 centra-se no processo de tomada de decisão muito mais do que em regras formais, e coloca o significado ou valor no centro da conservação. Seguindo-se à versão de 1988, a revisão de 1999 afirma claramente uma nova concepção do papel da população na conservação do património, reconhecendo a necessidade do seu envolvimento no processo de tomada de decisão (ver: The Burra Charter: *The Australia ICOMOS charter for the conservation of places of cultural significance*, versões de 1988 e de 1999).

[176] Ver as resoluções da Terceira Conferência de Ministros responsáveis pelo património cultural, realizada em 1992: *Resolution N.º 1 on the archaelogical heritage; Resolution n.º 2 on the institutional framework for Pan-european co-operation concerning the cultural heritage, open to other regions of the world; Resolution n.º 3 on the priorities of a Pan-european cultural heritage project; Resolution n.º 4 on conservation in situations of conflict.* Ver ainda a *Recommendation 1172 (1992) of the Parliamentary Assembly on the situation of the cultural heritage in Central and Eastern Europe,* e a *Resolution 241 (1993) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 7th European Symposium of Historic Towns.*

[177] *Declaration of Oaxaca*, adoptada no Seminar on Education, Work and Cultural Pluralism, organizado pela UNESCO e pelo Mexican National Commission for UNESCO.

[178] *Declaration of Oaxaca* (tradução livre).

muitas das suas opções de conservação, em especial no que diz respeito ao conceito de autenticidade[179], não se enquadravam nas definições e categorias reconhecidas internacionalmente, pelo que estes se sentiam excluídos ou marginalizados face a uma política internacional patrimonial que apelidavam de "eurocêntrica". O aumento do poder e da representatividade nas organizações internacionais de países não-europeus fez com que o seu ponto de vista fosse tendo cada vez mais força. A necessidade e a importância da afirmação clara da legitimidade dos sistemas de valores das culturas não-europeias ficou bem patente no documento final da Assembleia Geral do ICOMOS de 1993, realizada em Colombo, Sri Lanka, onde se afirma explicitamente que *«a filosofia ocidental não tem valor universal»*[180], e que deveriam ser criadas cartas regionais para a protecção do património. Só o facto de ter sido necessário incluir esta afirmação é um claro testemunho da situação existente até à data e um indicador do clima de mudança.

A discussão sobre o conceito de autenticidade deu um passo decisivo na Conferência de Nara, no Japão, organizada em cooperação pela UNESCO, o ICCROM, o ICOMOS e o Ministério dos Assuntos Culturais do Japão, em 1994. Neste encontro foi lançado o Documento de Nara sobre Autenticidade[181], que partindo da Carta de Veneza, expande as preocupações relativas ao património cultural, incorporando as concepções e questões que se levantavam na sociedade contemporânea. Tendo em conta que o *«(...) mundo que se encontra cada dia mais submetido às forças da globalização e da homogeneização, e que a busca de uma identidade cultural é, por vezes, prosseguida através da afirmação de um nacionalismo agressivo e da supressão da cultura das minorias, a principal contribuição fornecida pela consideração do valor de autenticidade na prática da conservação é clarificar e iluminar a memória colectiva da humanidade»*[182].

O Documento de Nara sublinha a importância de respeitar e reconhecer as diversas culturas, os seus valores específicos, as suas expressões culturais tangíveis e intangíveis, como parte integrante e indissociável do seu património cultural. Neste sentido, os valores de uma cultura não se devem impor sobre as outras culturas, nem sobre a avaliação e os julgamentos feitos sobre o seu património. O património de cada cultura deve ser aferido, entendido, avaliado e conservado à luz da cultura que o produziu. Esta nova concepção implica que não existam critérios fixos para avaliar o valor e a autenticidade dos bens culturais, mas que estes devem ser aferidos com base nos valores, práticas e tradições da sociedade que lhes deu origem. Nos casos em que os valores culturais pareçam estar em conflito, o respeito pela diversidade cultural impõe o

---

[179] Andrzej Tomaszewski sintetiza deste modo o debate em torno da autenticidade:

«Como resultado, uma profunda divisão tornou-se visível entre duas abordagens filosófico-metodológicas:

- a concepção europeia de autenticidade do monumento, vista inteiramente em termos de autenticidade da substância e derivada directamente do culto Romano-Cristão das sagradas relíquias, e

- a concepção do extremo oriente vista em termos de autenticidade de forma, função e tradição, derivada da crença na reincarnação». Andrzej Tomaszewski – Towards a pluralistic philosophy of conservation, In ICOMOS General Assembly and Inernational Symposium, 13rd – *Strategies for the world's cultural heritage: Preservation in a globalised world: principles, practices, perspectives*, pág. 214 (tradução livre).

[180] Citado em: Andrzej Tomaszewski, cit. 179, pág. 214.

[181] *The Nara Document on Authenticity*.

[182] *The Nara Document on Authenticity*. art. 4º (tradução livre).

reconhecimento da legitimidade dos valores culturais de cada uma das partes. Nem os critérios de identificação dos bens patrimoniais são universais, nem os valores a estes atribuídos, o seu significado, ou os seus meios de produção, reprodução e conservação. Tudo isto é parte integrante do bem e a sua autenticidade advém do conhecimento e do entendimento sobre a originalidade dos bens e sobre as suas transformações ao longo do tempo, tendo a cultura de origem como pano de fundo e chave de leitura.

No final da década de noventa torna-se largamente aceite que a característica comum dos objectos a conservar – ou seja, do património –, reside no facto de lhes ser atribuído significado[183] por um dado grupo: a criação (e a recriação) do património é um fenómeno cultural contínuo no tempo. Reconhece-se a diversidade e a subjectividade inerente ao património, a necessidade de ter em conta os valores e significados dos vários grupos na identificação, avaliação e conservação do mesmo, e o papel fundamental da participação nestes processos. No entanto, o debate sobre os mecanismos de atribuição de significado ao património e sobre as suas implicações para o processo de conservação persiste no início do século XXI, sendo uma das temáticas onde continuam a surgir importantes avanços[184].

O primeiro instrumento multilateral legalmente vinculativo sobre a protecção da diversidade cultural, em especial das culturas minoritárias, foi a Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais[185], adoptada pelo Conselho da Europa[186]. O objectivo principal desta Convenção é proteger as minorias nacionais existentes no território dos Estados-membros, promovendo uma completa e efectiva equidade entre estas e as culturas dominantes. Para tal, os signatários comprometem-se a criar condições para que as minorias possam preservar e desenvolver a sua cultura e identidade. São definidos um conjunto de princípios que devem ser garantidos às comunidades minoritárias, nomeadamente, a não-discrimanação; a liberdade de reunião, associação, expressão, pensamento, consciência e religião; o acesso e o uso dos media; a liberdade de linguagem e de educação; a participação na vida económica, cultural e social; a participação na vida pública; e a proibição de assimilação forçada. A efectiva garantia destes princípios implica acções a vários níveis, de entre as quais se considera de grande importância a promoção da integração socio-espacial dos grupos de culturas não-dominantes no tecido urbano. Neste contexto, sai reforçada a importância deste objectivo ao nível do desenvolvimento urbano e da reabilitação urbana.

A IV Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo património cultural realizou-se em Helsínquia, em 1996. Deste encontro resultou a Declaração de Helsínquia sobre a dimensão política da conservação do património cultural na Europa[187]. Esta declaração

---

[183] Sobre este aspecto ver, por exemplo, James Clifford – *The predicament of culture*, Ver ainda D. E. Cosgrove – *Should we take it all seriously? Culture, conservation, and meaning in contemporary world* e S. Michalski – *Sharing responsibility for conservation decisions,* ambos em W. E. Krumbein, Peter Brimblecombe, D. E. Cosgrove, S. Staniforth (eds.) – *Durability and change: The science, responsibility and cost of sustaining cultural heritage*. Para uma visão mais global da evolução do processo ver: Salvador Muñoz Viñas – *Contemporary theory of conservation*.

[184] Ver ponto 5.2.4.3 Património cultural, significado e processos partilhados.

[185] *Framework Convention for the protection of national minorities*.

[186] Esta Convenção iniciou o processo de assinatura pelos Estados-membros em 1995, entrando em vigor em 1998.

[187] *Helsinki Declaration on the political dimension of cultural heritage conservation in Europe*.

evidencia o novo papel atribuído ao património e à protecção da sua diversidade na construção de um novo "velho Continente". Sublinha a consciência da necessidade de expandir e actualizar o conceito de conservação integrada do património, definido em 1975, para melhor responder aos desafios económicos e sociais que a Europa enfrenta na actualidade. Para tal, são acordados um conjunto de princípios que se consideram ser pontos de referência comuns das políticas patrimoniais europeias (ver Figura 34). Estes princípios reflectem os mais recentes avanços na forma de encarar o património, constituindo uma sistematização dos principais temas em discussão na altura.

Tal como já foi referido, os princípios apresentados na Declaração de Helsínquia sobre a dimensão política da conservação do património deixam bem explícito o papel que se espera que este desempenhe na construção da unidade, coesão e identidade europeias. Para atingir este objectivo não basta preservar e conservar o património e a diversidade cultural, mas é ainda necessário garantir que o património é estudado, documentado e acessível a todos. Refere-se ainda que *«a educação sobre o património deve sublinhar os valores históricos, artísticos e éticos que o património cultural encarna para a comunidade, ensinando o respeito pelas múltiplas identidades, o desenvolvimento da tolerância e a oposição à desigualdade e à exclusão»*[188].

Não deixa de ser interessante, e de certa forma paradoxal, verificar que numa altura em que se começa a reconhecer plenamente a diversidade do património cultural e se relativizam os valores a este associados, ao nível Europeu se promova defesa desta diversidade não só pelo seu valor intrínseco, mas como meio de propagar um conjunto de valores que se pretendem comuns a toda a Europa. Neste documento é clara a pretensão de utilizar o património como instrumento para forjar uma unidade política, que historicamente nunca existiu. O argumento que o conhecimento e a protecção do património das diversas culturas promove a tolerância, o respeito, a identidade e o sentido de pertença das populações – logo, a coesão social e o desenvolvimento cultural –, está cada vez mais consolidado e fundamentado ao nível mundial. No entanto, e apesar de aparecerem ligados em muitos documentos de instituições políticas europeias de forma mais ou menos explicita, o papel do património para a coesão social e o desenvolvimento cultural é independente da questão da construção de uma identidade europeia comum. Estes são de facto dois aspectos distintos, e se no primeiro caso os fundamentos e os resultados pode-se dizer que são consensuais, no segundo caso ainda se levantam muitas dúvidas e questões sobre os objectivos, a eficácia da estratégia e o alcance dos resultados[189].

[188] *Helsinki Declaration on the political dimension of cultural heritage conservation in Europe* (tradução livre).

[189] Ver, por exemplo, o excerto de Manuel Castells apresentado no ponto 5.1.8 A diversidade cultural.

Declaração de Helsínquia sobre a dimensão política da conservação do património cultural na Europa
Resumo dos princípios

Acesso ao património cultural
É necessário promover o acesso ao património cultural, como factor vital da realização pessoal e colectiva. O contacto com o património cultural permite aos indivíduos encontrarem um lugar no seu contexto histórico, social e cultural.
Unidade e diversidade do património arquitectónico
Deve ser propagado o conhecimento sobre o património cultural a todos os níveis, e este deve reflectir a unidade da Europa e a diversidade das suas identidades culturais, conduzindo a uma apreciação da diversidade, da tolerância e da capacidade de ultrapassar meras divergências.
O património cultural como recurso económico
Devem ser concebidas estratégias de conservação dinâmicas que mobilizem o potencial económico da conservação do património para a regeneração urbana e o desenvolvimento rural. A sua contribuição para o desenvolvimento local deve registar não só os seus efeitos directos para a economia e o emprego no sector, mas também o amplo leque de efeitos indirectos que beneficiam toda a comunidade.
O património cultural no processo de desenvolvimento sustentável
Deve ser levada a cabo uma acção concertada para a protecção conjunta do património cultural e natural no contexto de uma abordagem ecológica internacional à gestão territorial. É essencial coordenar as políticas para o património com o planeamento territorial. O uso do património cultural como um recurso deve ser parte do processo de planeamento do desenvolvimento sustentável, que determina as limitações que se aplicam ao uso de recursos não-renováveis. Para assegurar que este recurso é transmitido às gerações futuras de uma forma que preserve a autenticidade do património sem excluir a mudança, todos os operadores dos sectores público e privado envolvidos têm a responsabilidade de adoptar práticas que sejam compatíveis com o ambiente. A conservação do património cultural contribui para definir de forma mais rigorosa os de padrões de produção e consumo, com base na gestão judiciosa do espaço e dos recursos, da economia de energia, e da reciclagem de materiais e resíduos.
Estratégias sustentáveis para o turismo cultural
As políticas e estratégias para o turismo devem ser aprofundadas, procurando um uso sustentável do património, para o que é importante conceber modelos específicos de desenvolvimento do turismo cultural que não repliquem os padrões tradicionais do turismo de massas.
Estratégias de conservação multissectoriais
A protecção e utilização do património cultural é uma questão que diz respeito a toda a comunidade, cujo compromisso, por meio dos sectores público e privado, é essencial para o seu futuro. É necessários que se desenvolvam estratégias de conservação multissectoriais, que combinem vários tipos de acção e assegurem a coordenação da iniciativa pública e privada.
O papel do Estado e das autoridades públicas
É necessário definir claramente o papel do Estado e das autoridades públicas ao enveredar por estratégias multissectoriais e por parcerias. As respectivas responsabilidades das várias comunidades territoriais e a função supervisora, incentivadora ou coordenadora do Estado devem ser claramente definidas nos processos de descentralização administrativa e de reorganização que estão a ser empreendidos em muitos países europeus. Confiar em parcerias e na iniciativa privada não significa abdicar da responsabilidade de proteger o património cultural.
O papel das organizações voluntárias
Deve-se promover, utilizar e encorajar mais activamente o papel das organizações voluntárias, sem colidir com as responsabilidades específicas dos poderes públicos, tendo em conta a fundamental contribuição das iniciativas voluntárias para a construção de uma sociedade democrática
A mensagem científica e educacional do património cultural e a formação
É um dever essencial dos investigadores actuais e futuros assegurar que os bens culturais são estudados, documentados e preservados. A educação sobre o património deve sublinhar os valores históricos, artísticos e éticos que este incorpora para a comunidade, ensinar o respeito pelas múltiplas identidades, a tolerância e a oposição à desigualdade e à exclusão. A qualidade e a objectividade da mensagem educativa dependem dos valores daqueles que estão a interpretar o património cultural. É igualmente importante a transmissão das aptidões necessárias para manter o património cultural.

Figura 34 – Princípios da Declaração de Helsínquia sobre a dimensão política da conservação do património cultural na Europa (resumo)[190]

[190] *Helsinki Declaration on the political dimension of cultural heritage conservation in Europe* (tradução livre).

Outro dos aspectos focados na Declaração de Helsínquia é o papel da conservação do património para o desenvolvimento rural e urbano. Reconhece-se, em linha com uma série de estudos publicados na década de noventa[191], que o potencial da conservação do património para o desenvolvimento local e para a economia é bastante superior ao que é normalmente contabilizado, e que este potencial deve ser devidamente reconhecido e aproveitado em prol do desenvolvimento. Sublinha-se a necessidade de coordenar as políticas de conservação do património com o planeamento territorial e de as integrar nas estratégias de desenvolvimento sustentável. Defende-se que somente mediante a inclusão dos condicionalismos inerentes à preservação e conservação do património cultural e natural nas estratégias de desenvolvimento, incluindo o turístico, se poderá definir padrões de produção e consumo sustentáveis e garantir uma gestão dos recursos compatível com o ambiente.

A questão da divisão de competências e de poderes é outro dos aspectos bastante focados por este documento. Recomenda-se que se adoptem abordagens que articulem a acção pública e a privada e promovam a iniciativa das organizações voluntárias. No entanto, sublinha-se que ao enveredar por processos de descentralização, abordagens multissectoriais e parcerias se torna imperiosos definir de forma muito clara o papel e as competências das várias autoridades públicas, que nunca podem abdicar da sua responsabilidade na protecção do património cultural.

Em 1997 deu-se mais um passo para o alargamento do conceito de património. O relatório *Our Creative Diversity*[192] tinha alertado para o facto de a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 1972, não ser adequada para proteger e celebrar artefactos e expressões como a dança, a música, os ritos, os saberes ou as tradições orais. Dado o valor conferido por este relatório às diversas expressões culturais dos diferentes povos, é feito um apelo para que se criem instrumentos de reconhecimento que reflictam a verdadeira amplitude e riqueza do património existente em todo o mundo.

Este apelo teve uma primeira resposta na 29ª Conferência Geral da UNESCO, onde várias resoluções[193] salientam a importância do património imaterial da humanidade, colocando-o a par com o património material. A Resolução 23 decide ainda sublinhar a importância do património cultural imaterial para as pessoas e nações mediante *«a proclamação de espaços e formas de expressão cultural como parte do "património oral da humanidade"»*[194]. Foi assim criada a Proclamação de Obras-primas do Património Oral e Imaterial da Humanidade, um passo fundamental para a protecção do património cultural vivo, cujo regulamento foi adoptado logo no ano seguinte[195].

---

[191] Sobre estes estudos ver ponto 4.2.6.4 Alcançar um equilíbrio entre preservação e desenvolvimento.

[192] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, cit. 130.

[193] Em especial a Resolution 20, Major Programme III: Cultural development: the heritage and creativity e a Resolution 23, The oral heritage of humanity, publicadas em: UNESCO – *Records of the General Conference,, 29th session: Resolutions.*

[194] UNESCO, cit. 193, pág. 54 (tradução livre).

[195] UNESCO, Executive Board – *Decisions adopted by the Executive Board at its 155th session*, 155 EX/Decision 3.5.5., pág. 8-14.

Com vista a promover este processo, a UNESCO apela aos Estados-membros e à comunidade internacional que desenvolvam esforços para *«identificar espaços ou formas permanentes de expressão cultural populares ou tradicionais que mereçam ser proclamadas pela UNESCO como símbolos do "património oral da humanidade"»*. A UNESCO considera que tais espaços ou formas devem constituir exemplos excepcionais de *«liberdade e diversidade da expressão cultural, de interacção social, de tolerância e de compreensão mútua, de preservação da memória colectiva, de educação da juventude, de transmissão oral de valores universais, de trocas entre gerações e de integração urbana»*[196]. Este último aspecto é muito significativo para a reabilitação urbana, já que reflecte o reconhecimento da importância da integração urbana para as populações e para a cultura, bem como, a importância da cultura, em especial da promoção da diversidade, da liberdade e da tolerância cultural, para a integração das áreas e populações urbanas. Por outro lado, a consideração tanto de formas de expressão cultural como de espaços tem bastante importância para a reabilitação urbana. A definição adoptada para "espaço cultural" é *«lugar no qual as actividades populares e tradicionais se concentram, mas também um tempo caracterizado geralmente por uma certa periodicidade (cíclica, sazonal, calendário, etc.) ou por um evento»*[197]. Ou seja, o património imaterial da humanidade também tem uma dimensão tangível: os espaços que são o cenário das práticas. Estes espaços, que formam frequentemente parte do tecido urbano, têm também de ser protegidos e celebrados. São parte integrante do património vivo das populações, e o seu desaparecimento pode implicar o desaparecimento das práticas, ritos ou eventos, que aí ocorrem. Como a sua importância não advém de nenhuma característica física, a maioria destes espaços não se encontra identificada, e muito menos protegida. A reabilitação urbana, tendo como um dos seus objectivos a protecção do património cultural, passa também a ter de considerar estes espaços e estas práticas no âmbito da sua actividade.

Como forma de promover a identidade da Europa na sua unidade e diversidade, o CMCE lança em 1998 o Programa das Rotas Culturais do Conselho da Europa[198]. Este programa tem por objectivo sublinhar as influências, as trocas e os acontecimentos entre as sociedades europeias, com base num entendimento da sua história e do seu património que realce as ligações que unem as suas diversas culturas e regiões. Tem como pressuposto que o evidenciar destas ligações promove a consciência de uma identidade e cidadania europeias, baseadas na partilha de valores comuns.

O programa pretende assim identificar rotas culturais que traçam a história dos povos, as migrações e a difusão das principais correntes civilizacionais europeias nas áreas da filosofia, da religião, da cultura, das artes, da ciência, da tecnologia e do comércio. São propostas três categorias de classificação de rotas, com base no impacto histórico e geográfico da rota e no âmbito e na quantidade dos projectos de cooperação a desenvolver.

---

[196] UNESCO, cit. 193, pág. 54 (tradução livre).

[197] UNESCO, Executive Board, cit. 195, pág. 9 (tradução livre).

[198] *Resolution (98) 4 of the Committee of Ministers on the cultural routes of the Council of Europe.*

Para além do objectivo principal de fortalecer a identidade e a cidadania europeias, o programa tem ainda objectivos para os quais a própria implementação do programa deve contribuir:

- promover o diálogo intercultural e interreligioso mediante um melhor entendimento da história europeia;
- salvaguardar e valorizar o património cultural e natural como forma de melhorar a qualidade de vida das populações e como fonte de desenvolvimento social, económico e cultural;
- promover o turismo, com vista ao desenvolvimento sustentável;
- promover programas de cooperação europeia de longo prazo, em áreas como a investigação, valorização do património, cultura, artes, turismo cultural e desenvolvimento cultural sustentável;
- contribuir para a construção da Europa mediante a promoção da cooperação entre indivíduos, organizações, instituições e estruturas europeias.

Actualmente, já estão classificadas no âmbito deste programa 24 rotas culturais, distribuídas por várias categorias.

Para assinalar o 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, em especial, o reconhecimento do direito de todas as pessoas a participar livremente na vida cultural das suas comunidades, o ICOMOS adoptou a Declaração de Estocolmo[199]. Esta Declaração estabelece um conjunto de direitos que o ICOMOS considera ser necessário respeitar para preservar e enriquecer a diversidade cultural de todo o mundo:

> *«O direito a ter um testemunho autêntico do património cultural, respeitado como uma expressão da sua identidade cultural dentro da família humana;*
>
> *O direito a entender melhor o seu património e o dos outros;*
>
> *O direito a uma utilização sensata e adequada do património;*
>
> *O direito a participar nas decisões que afectam o património e os valores culturais que este incorpora;*
>
> *O direito de formar associações de protecção e promoção do património cultural.»*[200]

Estes direitos têm subjacente a necessidade não só de preservar e conservar o património, como de conceber e implementar estratégias de desenvolvimento adequadas e processos de participação e de parceria efectivos entre a sociedade, o sector privado e os indivíduos. Somente através destes processos é possível a conciliação dos interesses concorrentes que afectam o património, e a conciliação da preservação com o desenvolvimento. A Declaração de Estocolmo faz um apelo para que se desenvolvam esforços no sentido de se garantirem estes direitos, tanto por parte da comunidade internacional, como dos actores nacionais, regionais e locais. Sublinha-se ainda que a responsabilidade e o dever de empreender as acções necessárias para garantir estes

[199] ICOMOS – *Declaration of ICOMOS marking the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.*
[200] ICOMOS, cit. 199 (tradução livre).

direitos recaem sobre todos, e a protecção destes direitos hoje significa a preservação dos direitos das gerações futuras.

No final do século XX, o processo de globalização em curso representa uma crescente ameaça, não só para a diversidade cultural e as culturas minoritárias, mas também para o património construído vernacular, constituído essencialmente por edifícios modestos de habitação edificados ao longo do tempo pelas diversas comunidades. Mais modesto e discreto, largamente ignorado até há poucos anos atrás e ainda menos protegido, este património encontra-se numa situação grande vulnerabilidade face às pressões do desenvolvimento. Reconhecendo este facto, o ICOMOS lança em 1999 a Carta do Património Construído Vernacular[201]. Neste documento apresenta-se uma descrição deste tipo de património que expressa com grande clareza o seu duplo valor cultural e de uso, característica que o torna simultaneamente tão especial e rico como vulnerável:

> *«O património construído vernacular ocupa um lugar central no afecto e orgulho de todas as populações. Foi aceite com um produto característico e atractivo das sociedades. Aparenta ser informal, mas no entanto ordenado. É utilitário e ao mesmo tempo possui interesse e beleza. É um foco da vida contemporânea e ao mesmo tempo um registo da história da sociedade. Apesar de ser obra do homem é também uma criação do tempo. Seria indigno da herança da humanidade não serem empreendidos esforços para conservar estas harmonias tradicionais, que constituem o centro da própria existência do homem.»*[202]

Esta Carta define como se pode reconhecer este tipo de património (ver Figura 35), e considera que este engloba não só as estruturas físicas, mas também as formas de uso, o tipo de vivência e as tradições a que serve de suporte. O objecto físico é ligado de forma indissociável à sociedade e à cultura que o produziram, e à comunidade que nele habita. Neste enquadramento, é dada tanta importância à conservação do bem, como do tecido vivo e das tradições, das técnicas e dos saberes que o originaram.

Sublinha-se o facto de a preservação deste tipo de património ter necessariamente de ser baseada no envolvimento e no apoio da comunidade e na continuidade da sua utilização e manutenção. Devido ao duplo valor, cultural e de uso – especialmente importante neste tipo de património –, e à inevitabilidade da mudança como forma de garantir uma utilização adequada aos padrões de vida contemporâneos, encontrar um equilíbrio entre conservação e adequação é particularmente importante e sensível. Assim, este documento preocupa-se em estabelecer princípios gerais e directrizes adicionais à Carta de Veneza, que apoiem e orientem as intervenções no património vernacular. Ao fazê-lo, esta Carta torna-se particularmente relevante para a reabilitação urbana. Grande parte das áreas antigas das cidades, onde a reabilitação urbana é chamada a actuar, é constituída por edifícios onde dificilmente se pode, ou é justificável, aplicar os critérios altamente restritivos e pouco operacionais definidos para as intervenções em património arquitectónico monumental, de valor histórico e artístico excepcional. No entanto, estes edifícios eram portadores de um importante valor cultural, que urgia salvaguardar, e para os qual não estavam definidas linhas de orientação específicas. Deste modo, a Carta do

---

[201] *Charter on the Built Vernacular Heritage*.

[202] *Charter on the Built Vernacular Heritage*, Introduction (tradução livre).

Património Construído Vernacular veio preencher uma importante lacuna ao nível dos princípios e dos critérios que devem orientar os processos de reabilitação urbana.

Carta do Património Construído Vernacular
ICOMOS

Aspectos gerais

1. Os exemplos de arquitectura vernacular podem ser reconhecidos por:
   - uma forma de construir partilhada pela comunidade;
   - um carácter local ou regional reconhecível e adaptado ao ambiente;
   - uma coerência de estilo, forma e aparência, ou o uso de tipos de edifícios tradicionalmente definidos;
   - saberes tradicionais no desenho e na construção que são transmitidos informalmente;
   - uma resposta eficaz às condicionantes funcionais, sociais e ambientais;
   - a aplicação eficaz de sistemas de construção e ofícios tradicionais.
2. A apreciação e a protecção bem-sucedida do património vernacular dependem do envolvimento e apoio da comunidade, do uso e da manutenção contínuos.
3. Os governos e as autoridades responsáveis devem reconhecer o direito de todas as comunidades de manterem as suas tradições vivas, de as proteger mediante todos meios legislativos, administrativos e financeiros e de as transmitir às gerações futuras.

Princípios de conservação

1. A conservação do património vernacular construído deve ser empreendida através de competências multidisciplinares, ao mesmo tempo que reconhece a inevitabilidade da mudança e do desenvolvimento e a necessidade de respeitar a identidade cultural estabelecida da comunidade.
2. As obras contemporâneas em edifícios, grupos e aglomerados vernaculares devem respeitar os seus valores culturais e o seu carácter tradicional.
3. O vernacular é apenas pobremente representado por estruturas individuais e é melhor conservado pela manutenção e preservação de grupos e aglomerados de um carácter representativo, região a região.
4. O património construído vernacular é parte integrante da paisagem cultural e esta relação deve ser tida em conta no desenvolvimento das abordagens de conservação.
5. O vernacular engloba não só a forma física e a malha dos edifícios, das estruturas e dos espaços, mas as formas pelas quais estes são utilizados e compreendidos, e as tradições e associações intangíveis que lhes estão ligadas.

Directrizes para a prática

1. **Pesquisa e documentação** - Qualquer obra física numa estrutura vernacular deve ser cautelosa e deve ser precedida por uma análise completa da sua forma e estrutura. Este documento deve ser alojado num arquivo de acesso público.
2. **Lugar, paisagem e grupos de edifícios** - As intervenções em estruturas vernaculares devem ser empreendidas de uma forma que respeite e mantenha a integridade do lugar, a relação com a paisagem física e cultural, e a relação de uma estrutura com a outra,
3. **Sistemas de construção tradicionais** - A continuidade dos sistemas de construção tradicionais e das actividades artesanais associadas com o vernacular é fundamental para a expressão vernacular e essencial para a reparação e o restauro destas estruturas. Essas aptidões devem ser mantidas, registadas e passadas para novas gerações de artífices e construtores pela educação e formação.
4. **Substituição de materiais e partes** - As alterações que respondem legitimamente às necessidades do uso contemporâneo devem ser efectuadas mediante a introdução de materiais que mantenham a coerência da expressão, da aparência, da textura e da forma ao longo da estrutura e a coerência dos materiais de construção.
5. **Adaptação** - A adaptação e a reutilização das estruturas vernaculares devem ser efectuadas de um modo que respeite a integridade da estrutura, o seu carácter e a sua forma, sendo simultaneamente compatíveis com padrões habitacionais aceitáveis. Onde não haja quebra na continuidade de utilização das formas vernaculares, um código ético dentro da comunidade pode servir como um instrumento de intervenção.
6. **Alterações e restauro de época** - As alterações ao longo do tempo devem ser apreciadas e entendidas como aspectos importantes da arquitectura vernacular. A conformidade de todas as partes de um edifício com um período único não deve ser, normalmente, o objectivo dos trabalhos em estruturas vernaculares.
7. **Formação** - De modo a conservar os valores culturais da expressão vernacular, os governos, autoridades responsáveis, grupos e organizações devem dar ênfase aos seguintes aspectos:
   - programas educativos para os conservadores sobre os princípios do vernacular;
   - programas de formação para apoiar as comunidades na manutenção dos sistemas de construção, materiais e ofícios tradicionais;
   - programas informativos que melhorem a sensibilização pública em relação ao vernacular, especialmente entre as gerações mais novas;
   - redes regionais de arquitectura vernacular para troca de experiências e competências.

Figura 35 – Aspectos gerais, princípios e directrizes da Carta do Património Construído Vernacular[203]

[203] *Charter on the Built Vernacular Heritage* (tradução livre).

Esta carta tem sem dúvida subjacente o sistema de valores caracteristicamente europeu, onde a autenticidade material assume grande importância. Este facto, apesar de poder limitar a sua aplicação noutros contextos, não reduz de forma alguma a sua pertinência ou validade no âmbito dos conceitos europeus de reabilitação urbana.

4.2.6.2 Gestão das áreas históricas

O Simpósio Internacional de Cidades Património Mundial, realizado em Julho de 1991 sob o patrocínio da UNESCO, adoptou a Declaração da Cidade de Quebec[204], onde é feita uma clara ponte entre gestão e conservação do património. Com efeito, a salvaguarda dos tecidos urbanos com valor patrimonial não é um acto de conservação pontual e isolado, mas um processo continuado de gestão da permanência e da mudança. Esta nova abordagem às cidades património mundial, e as dificuldades a ela associadas, levaram a que fosse proposto na Declaração da Cidade de Quebec a distribuição, e posterior actualização contínua de um guia de gestão para as cidades património mundial. A versão preliminar deste guia de gestão foi lançada nesse mesmo encontro[205].

O guia de gestão, embora realizado tendo em vista principalmente as cidades património mundial, adopta uma abordagem global e pragmática à questão da gestão das cidades ou áreas urbanas antigas, o que lhe confere uma ampla aplicação. Tendo por base a experiência no terreno adquirida ao longo das duas décadas anteriores ao nível das cidades património mundial, este documento faz uma síntese das boas práticas e dos aspectos comuns entre estas experiências, de onde retira uma proposta de metodologia de gestão. São ainda elencados os principais aspectos a ter em conta, bem como os principais problemas que se verificam nesta matéria, apontando-se para cada caso sugestões práticas de actuação.

O carácter abrangente e eminentemente prático deste documento torna-o num novo e útil instrumento de apoio à decisão e à implementação dos processos de conservação urbana. Curiosamente, a metodologia de planeamento apontada no âmbito da conservação é muito semelhante à que está a ser defendida na mesma altura para os processos de reabilitação urbana[206] e para os processos de desenvolvimento urbano em geral. A maior diferença encontra-se essencialmente no papel reservado à participação dos actores exteriores ao sector público – empresas, privados, organizações não-governamentais, população, etc. –, nas diversas fases dos processos, que neste documento não adquire um peso tão grande como em outros casos.

O guia apresentado no Quebec pretende contribuir para dar resposta ao desafio com que se deparam as cidades antigas, que *«[p]ara não morrerem asfixiadas sob as suas muralhas, mas para também não sucumbirem face às forças subversivas da modernidade (...) devem munir-se de procedimentos bem estabelecidos e contar com instrumentos de administração precisos e eficazes»*[207].

---

[204] *Québec City Declaration.*

[205] Comité del Programa del Coloquio de Quebec – *La guía de gestión de las ciudades del patrimonio mundial: La conservación de los conjuntos históricos en periodo de evolución*.

[206] Ver, por exemplo, o projecto descrito no ponto 4.3.4.3 Um caso de estudo no âmbito do INTERREG IIC.

[207] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, Prefacio (tradução livre).

O conceito de conservação adoptado por este documento revela já uma evolução face ao conceito estrito segundo o qual a conservação tem por objectivo "restaurar um dado objecto para o restituir a um dado estado". A conservação é antes entendida como a forma de *«prolongar a duração útil de um bem cultural e, se possível, clarificar as mensagens históricas e artísticas sem alterar a sua autenticidade»*[208]. Apesar dos valores patrimoniais em evidência neste documento serem ainda quase só os valores históricos e artísticos, este conceito implica já um conjunto de consequências importantes:

- a conservação baseia-se em valores, o que implica que os seus princípios e a selecção das técnicas e dos métodos a utilizar não sejam universais, mas tenham de ter por base o contexto, os valores, e as circunstâncias específicas de cada caso concreto;
- a conservação está vinculada a aspectos subjectivos;
- o êxito da conservação depende da qualidade e da profundidade dos estudos efectuados para identificar os valores do sítio e as necessidades de intervenção;
- a conservação exige um método de intervenção mínima, cujo objectivo seja sempre satisfazer as necessidades fundamentais com o mínimo possível de efeitos adversos sobre os valores identificados: *«é melhor manter que reparar, reparar que restaurar, e restaurar que substituir»*[209].

> *«Em resumo, a conservação trata de manter o significado dos sítios, exija isto ou não a sobrevivência de todos os elementos significantes. As actividades da conservação podem orientar-se para o passado (a protecção de vestígios) ou para o futuro (a fim de melhorar e desenvolver, baseando-se nos elementos que subsistem), na condição de que os esforços nas duas direcções estejam fundados nos valores que dão um significado a tais sítios, na plenitude do seu contexto social e histórico.»*[210]

Sublinha-se a necessidade de uma abordagem abrangente à conservação, que não ponha em causa os objectivos sociais e económicos da comunidade. Este documento define ainda oito princípios-chave da conservação urbana, que devem servir de base à elaboração de normas locais apropriadas e de conjuntos de práticas recomendadas (ver Figura 36).

Várias décadas de experiência nas cidades históricas demonstraram que a melhor forma de responder ao objectivo da conservação do património consiste em integrar este objectivo no âmbito dos restantes objectivos das políticas sectoriais[211]. Para além da integração e de coordenação das políticas sectoriais, este documento identifica como outro dos principais pilares para uma actuação bem-sucedida a integração entre as políticas, os interesses e os objectivos às várias escalas: nacional, regional, municipal e local.

---

[208] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, ponto B.3. a) La naturaleza de la conservación (tradução livre).
[209] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, ponto B.3. a) La naturaleza de la conservación (tradução livre).
[210] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, ponto B.3. a) La naturaleza de la conservación (tradução livre).
[211] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, ponto B.1. La naturaleza de las ciudades históricas (tradução livre).

Os oito princípios-chave da conservação urbana
Guia de gestão das cidades património mundial

1. A necessidade de identificar as características particulares que outorgam aos sítios urbanos históricos a sua importância e de assegurar que estas constituam a base para elaborar os instrumentos necessários destinados à sua protecção e melhoramento;
2. A necessidade de utilizar um procedimento sistemático de inventário, de investigação e de avaliação, a fim de assegurar que os sítios urbanos individuais sejam avaliados de acordo com critérios comuns;
3. A necessidade de utilizar os resultados da avaliação dos sítios no âmbito de um plano de conservação que identifique o grau de protecção acordado a certos sítios;
4. A necessidade de integrar os objectivos do património nos outros objectivos socioeconómicos legítimos no planeamento da conservação;
5. A necessidade de obter a participação da colectividade desde o início do processo de conservação, dando ênfase aos programas educativos e de formação para todos os sectores da população;
6. A necessidade de assegurar que a avaliação financeira do valor das soluções alternativas que afectem os conjuntos urbanos históricos tenham em conta os valores sociais e patrimoniais relevantes, ao mesmo tempo que os valores comerciais tradicionais;
7. A necessidade de estimular os governos nacionais e regionais a utilizar os meios legais e financeiros de que dispõem para criar um clima favorável para a conservação a nível local;
8. A necessidade de reconhecer que cada problema de conservação é único e exige medidas adaptadas aos valores específicos e às circunstâncias de cada sitio.

Figura 36 – Os oito princípios-chave da conservação urbana[212]

Para além dos aspectos já referidos, o guia de gestão identifica um conjunto de outros atributos fundamentais de uma administração eficaz das cidades antigas:

- Respeito pela natureza das cidades – o valor dos sectores urbanos importantes é em grande medida reflexo da qualidade e do interesse da vida que neles se pode levar, pelo que as medidas estratégicas bem concebidas tentam manter a vitalidade e não somente a forma física do meio ambiente, tendo em conta as características da cidade e da área histórica (actividades, funções, etc.) para orientar as estratégias a longo prazo.
- Respeito pelo valor da participação da população – foi já demonstrado de forma evidente que o êxito a longo prazo das estratégias de conservação se relaciona estreitamente com o grau de mobilização dos cidadãos na identificação e na protecção das características patrimoniais da sua cidade.
- Integração de objectivos complementares – as estratégias de gestão bem-sucedidas integram outros objectivos legítimos nas actividades tanto do sector público como do sector privado. Por outro lado, a causa do património sofre quando se descuida a sua capacidade para resolver outros problemas urbanos (por exemplo, o provimento de habitações dignas a preços acessíveis ou a promoção de uma imagem positiva das empresas). Esta abordagem exige que os que representam interesses diferentes se ponham de acordo entre si sobre

[212] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, ponto B.3. La conservación de las ciudades históricas, alínea b (tradução livre).

quais devem ser os critérios que os vários projectos devem cumprir – rendibilidade, atractividade, respeito pelo património, etc. –, promovendo assim o acordo sobre os princípios antes que os detalhes formais ou o uso provoquem reacções positivas ou negativas, polarizando as posições. São deste modo estabelecidas previamente as premissas sobre os resultados desejáveis, obtendo-se uma base racional para a comparação entre as várias alternativas.

- Abordagem positiva da gestão de conflitos – uma abordagem integrada implica como corolário a adopção de métodos positivos para resolver conflitos, sejam estes conflitos de interesses entre o património e os promotores do desenvolvimento, ou sejam conflitos entre os interesses que competem entre si no seio da administração municipal. Para tal é necessária a identificação destes interesses, o que exige uma focalização da discussão nos objectivos da intervenção, que devem ser acordados entre todos antes de se passar à discussão sobre os meios mais adequados para os atingir.
- Adaptação cultural – as estratégias de gestão bem-sucedidas evitam impor preconceitos culturais, nomeadamente no que respeita à distribuição dos papéis tradicionalmente atribuídos ao sector público, ao sector privado, ao terceiro sector e à comunidade. Por vezes é necessário romper com as expectativas e os modos de organização e administração enraizados para conservar os próprios modos de vida tradicionais.

Como já foi referido anteriormente, um dos principais aspectos inovadores apresentados neste guia é a proposta de uma metodologia de gestão do património urbano. Esta metodologia tem como objectivo não só orientar e programar todo o desenvolvimento do processo, como contribuir para determinar se as actividades e os programas de conservação a implementar são adequados às cidades e aos bairros em questão, ou seja, se os meios permitem alcançar os resultados desejados. A metodologia proposta consiste num processo de planificação em cinco fases:

- Fase 1 – análise da situação existente: deve permitir a identificação global dos pontos fortes e das debilidades de uma cidade (infra-estruturas, emprego, património, qualidade ambiental, recursos humanos, etc.);
- Fase 2 – análise da situação desejada (visão): tendo por base a análise da situação existente ("o que é"), define uma visão coerente "do que deve ser", para cada um dos aspectos sectoriais analisados na fase anterior;
- Fase 3 – definição das metas desejadas (necessárias para alcançar a visão): determinam-se os resultados desejados para cada um dos aspectos sectoriais e fixam-se os objectivos que cada acção e projecto devem alcançar para dar integralmente resposta às metas (distância a superar entre "o que é" e "o que deve ser");
- Fase 4 – Selecção dos meios apropriados para alcançar as metas desejadas: analisam-se os meios disponíveis em função da sua capacidade de conduzir às metas desejadas, e seleccionam-se os mais adequados;

- Fase 5 – revisão e reajuste da estratégia: afinação dos objectivos e modificação dos projectos à luz da experiência obtida.

Nas fases 1 e 2 são identificados os principais sectores onde será necessário actuar. Porém, muitas das acções e dos projectos possíveis para dar resposta às necessidades identificadas podem ter efeitos contraproducentes para as metas de outros aspectos sectoriais. É assim importante clarificar nas primeiras fases do processo o grau de prioridade dado a cada aspecto sectorial, nomeadamente à conservação – ou seja, qual a importância relativa dada a cada aspecto sobre os outros. A hierarquização das prioridades é um dos passos mais importantes e mais difíceis de alcançar no processo de planeamento, já que é nesta altura que começam a surgir os conflitos e a ser necessária uma negociação e uma compatibilização entre os vários interesses em causa. De facto, geralmente ninguém se opõe a que se considerem como metas desejadas a conservação do património, a melhoria da habitação e das acessibilidades ou o desenvolvimento económico, mas quando se pretende definir quais são os aspectos a que se deve dar precedência sobre os restantes, aí o acordo não é fácil de alcançar. A importância da hierarquização das prioridades nas fases iniciais prende-se ainda com o facto de ser mais fácil e mais objectivo chegar a este acordo antes de concretizar as metas em acções e projectos específicos, o que poderia distorcer a definição das prioridades globais para a comunidade, em prol da defesa de acções pontuais e interesses individuais.

Uma vez estabelecida claramente a hierarquização das prioridades, o mesmo processo pode aplicar-se a cada um dos aspectos sectoriais, com vista a elaborar um plano de acção (fases 3 a 5), onde se definem as acções e os projectos específicos para alcançar cada uma das metas anteriormente definidas.

Este processo deve dar origem a um documento, que permita não perder de vista as metas e os objectivos subjacentes a cada acção ou projecto específicos. Este documento deve estabelecer claramente a ligação entre oportunidades, valores e problemas; metas e objectivos; e acções e projectos. Isto permitirá manter as orientações fundamentais ao longo do processo, avaliar de que modo os projectos e as acções estão a contribuir para alcançar as metas, integrar as eventuais mudanças do contexto na estratégia – desde alterações sociais e económicas, ao surgimento de propostas para novas acções e iniciativas –, e garantir que os reajustes das acções e dos projectos que se venham a considerar necessários não põem em causa os objectivos globais.

Apesar de a metodologia de planeamento ter uma lógica relativamente simples, este documento sublinha o facto de muitas vezes se negligenciar ou desvirtuar o processo de planeamento em prol de projectos específicos que aparentam oferecer atractivos fáceis ou vantagens políticas, mas que raramente dão resposta às necessidades reais da área e às aspirações das comunidades. Esta situação, apesar de frequente, deve ser evitada já que *«[s]eja por que razões for, o abandono do processo de planeamento faz-se sempre em detrimento do património da colectividade e do seu desempenho a longo prazo»*[213]. Os benefícios identificados

[213] Comité del Programa del Coloquio de Québec, cit. 205, ponto C. El proceso de planificación (tradução livre).

da implementação de uma metodologia de planeamento na conservação verificam-se essencialmente a três níveis:

- fornece uma visão do futuro da colectividade que goza do apoio da população;
- promove uma explicitação clara das metas desejadas e a vinculação dos mecanismos seleccionados às metas definidas;
- permite uma continuidade do desenvolvimento e, simultaneamente, o reajuste dos projectos e das políticas.

O processo de planeamento deve ser repetido a duas escalas: global (da cidade) e local (da intervenção). À escala global, quando a conservação está bem integrada no processo de planeamento de uma cidade, a visão incluirá como parte integrante do que é desejável – a par com questões como a melhoria da circulação ou o fornecimento de habitação –, a conservação do património existente. Isto dará lugar à definição de metas específicos para a conservação na fase 3, que devem fundamentar-se na identificação dos valores atribuídos ao património em questão. Na fase 4, a avaliação dos efeitos positivos e negativos das várias acções e projectos deve ser empreendida tendo em conta os valores do património em presença. Deve avaliar-se de que modo os objectivos, as acções e os projectos de cada um dos aspectos sectoriais em causa (habitação, transportes, economia, conservação, etc.) afectam as metas e os objectivos dos outros aspectos sectoriais, procedendo-se à sua compatibilização e coordenação. À escala local, o processo de planeamento da conservação de um dado bairro ou área urbana deve seguir os mesmo passos, tendo conta as metas e os objectivos definidos para os vários aspectos sectoriais à escala global. Esta integração e iteração entre escalas é essencial para alcançar as metas desejadas a ambas as escalas.

A integração da conservação no planeamento de uma cidade, apesar ter sido defendida como essencial desde que se começou a reflectir sobre a conservação de tecidos urbanos, não é algo fácil de alcançar. Com efeito, o guia de gestão identifica uma série de iniciativas paralelas que é necessário empreender para que seja possível esta integração:

- conseguir um amplo apoio público;
- incorporar as metas e os objectivos da conservação no plano global e nos planos secundários para a cidade;
- garantir que todos os sectores das estruturas administrativas municipais assumem parte da responsabilidade no que se refere à conservação;
- elaborar uma política de conservação que olhe para além do perímetro histórico, e tenha em conta as necessidades e implicações para o território alargado;
- intervir sobre as forças dominantes do mercado para defender os objectivos da conservação e da qualidade de vida, procurando o desenvolvimento adequado, e não somente o crescimento económico.

Este documento engloba ainda uma série de outros aspectos já abordados por diversos documentos anteriores, tais como: a necessidade de uma equipa multidisciplinar que

apoie e coordene o processo; os mecanismos públicos de incentivo; a influência dos regulamentos da construção na conservação; e a importância da participação da população.

Fruto do Simpósio realizado no Quebec, em 1993 foi fundada a Organização das Cidades Património Mundial (OCPM), que adoptou na sua primeira Assembleia Geral a Carta de Fez[214]. Este documento reconhece o importante papel que as cidades, em especial as cidades património mundial, desempenham como centros culturais e exemplos dos feitos da humanidade. No entanto, é também nas cidades que as pressões de mudança mais se fazem sentir, ameaçando a continuidade do seu património. As cidades património mundial, pela sua idade e fragilidade, são especialmente vulneráveis, pelo que se considera necessária uma união de esforços para a sua salvaguarda, estabelecendo uma rede de cooperação e solidariedade entre estas. É neste enquadramento, e com o papel de promover esta rede de solidariedade e cooperação que é fundada a OCPM. É de referir que no seu documento fundador, esta organização identifica como os aspectos mais relevantes para a salvaguarda das cidades a cooperação dos seus residentes, o acesso a técnicas de gestão modernas, fiáveis e eficientes, e a captação dos sempre escassos recursos financeiros. A preservação é encarada como tendo por base três pilares: participação, gestão e recursos financeiros.

Ainda em 1993, é editado um outro guia de gestão para os sítios património mundial[215], pelo ICCROM, o ICOMOS e a UNESCO, tendo por objectivo fornecer aconselhamento e sugestões para a implementação da Convenção para a Protecção do Património Mundial. Neste contexto, o seu âmbito centra-se mais na definição de directrizes para a protecção e a conservação física dos bens classificados como património mundial, e menos na escala urbana da conservação. Por não se relacionar directamente com a escala urbana das intervenções, não será feita uma análise detalhada deste documento. No entanto, é interessante observar que dois documentos aparentemente sobre o mesmo tema – a gestão do património mundial –, adoptam na realidade perspectivas muito diferentes. Este facto revela que enquanto as instituições internacionais dedicadas à defesa do património se preocupavam sobretudo com a preservação material dos objectos, as entidades gestoras desse mesmo património davam cada vez mais importância aos processos, numa tentativa de conciliar a preservação material com a integração nas dinâmicas sociais e económicas dos territórios, e de melhorar as condições de vida das populações.

A questão dos inventários do património arquitectónico voltou a ser retomada na década de noventa, no contexto das novas técnicas e sistemas de tratamento de informação. Consciente da diversidade de métodos utilizados na Europa para inventariar o património arquitectónico e do rápido desenvolvimento das técnicas e dos sistemas informáticos de

[214] *The Fez Charter.*

[215] ICCROM, UNESCO, ICOMOS – *Management guidelines for world cultural heritage sites.*

armazenamento e tratamento de dados, o CMCE[216] alerta para o facto de se tornar cada vez mais difícil trocar e comparar informação proveniente de fontes diversas.

Como a comunicação e a troca de informação e de experiências entre os Estados da Europa são pilares fundamentais da cooperação na área do património, o CMCE recomenda a adopção de um Registo Base de Dados[217] para todos os edifícios históricos, que tenha por base as definições apresentadas em anexo à Recomendação n.º R (95) 3. Estas definições consistem numa listagem dos dados que devem ser recolhidos de forma obrigatória e opcional, e no modo como deve ser efectuado o registo da informação. O Registo Base de Dados consiste assim num registo mínimo comum de informação normalizada sobre o património arquitectónico, cuja utilização por todos os Estados-membros que facilitaria a comunicação e a troca de informação entre estes. A sua aplicação é aconselhada a todos os levantamentos e inventários do património arquitectónico, nomeadamente os efectuados no âmbito de operações de reabilitação urbana.

O CMCE, consciente das dificuldades com que se depara a conservação integrada dos complexos históricos compostos por bens móveis e imóveis – nomeadamente ao nível da manutenção dos bens móveis nos locais de origem –, lançou em 1998 uma recomendação sobre esta temática[218]. O documento sublinha que um complexo de interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social, técnico ou cultural não pode ser reduzido aos edifícios, mas inclui também o património móvel que neles se encontra. O património móvel é visto com uma parte integrante do complexo, cuja dispersão constitui uma perda irrecuperável, privando as gerações futuras de parte do seu património comum europeu.

Tendo em conta as grandes dificuldades que os proprietários públicos e privados enfrentam para conseguir manter a integridade destes complexos, o CMCE apresenta um conjunto de directrizes com vista a apoiar os Estados-membros na criação das condições necessárias para este efeito. Estas directrizes incluem medidas legislativas para preservar estes bens e protegê-los contra a sua dispersão. A inventariação e a classificação são alguns dos instrumentos apontados para estes fins. São também definidas as responsabilidades e obrigações dos proprietários, dos poderes públicos e das instituições científicas para com os bens protegidos. Recomenda-se ainda um sistema de sanções aplicáveis a quem não cumpra com as suas obrigações, ou a quem pratique uma acção ilícita contra o património, nomeadamente a sua alteração ou a remoção de qualquer parte integrante do complexo. Dado o grande investimento necessário para a manutenção da integridade destes complexos, considera-se necessário que se introduzam medidas fiscais, financeiras e administrativas que facilitem a sua conservação.

---

[216] *RECOMMENDATION (95) 3 of the Committee of Ministers to member states on co-ordinating documentation methods and systems related to historic buildings and monuments of the architectural heritage.*

[217] Core Data Index, no original.

[218] *RECOMMENDATION (98) 4 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the integrated conservation of historic complexes composed of immoveable and moveable property.*

A questão da gestão das cidades históricas continuou a ser tema de debate no final da década de noventa. A conferência "Cidades históricas europeias e suas associações"[219], organizada pelo Conselho da Europa em 1998, deu origem à Associação Europeia de Cidades e Regiões Históricas[220] (EAHTR), formalmente lançada no ano seguinte[221]. O principal objectivo desta associação é o de promover os interesses das cidades históricas europeias, e mais especificamente[222]:

- partilhar experiências e boas práticas de conservação e gestão urbanas;
- assegurar que os organismos de decisão política nacionais e europeus compreendem e reflectem as necessidades e interesses das cidades históricas e dos seus habitantes;
- promover a viabilidade e a sustentabilidade das cidades históricas, acreditando que a conservação promove o desenvolvimento social e económico;
- encorajar e apoiar as parcerias e a cooperação entre cidades históricas europeias;
- auxiliar os membros a assegurar financiamento para as cidades históricas e estabelecer programas de parcerias e, para este fim, procurar oportunidades de financiamento europeu;
- estabelecer contacto e manter colaboração com outras instituições europeias relevantes e organismos para a cooperação entre cidades históricas.

Esta associação, lançada pelo Conselho da Europa, tem desenvolvido um importante papel na defesa dos interesses das cidades históricas, fazendo a ponte entre instituições europeias, nomeadamente no que diz respeito a programas de investigação em cooperação e parceria com outros organismos europeus, e com recurso a financiamento da UE. De entre estes projectos, refiram-se os mais recentes:

- INHERIT – projecto liderado pela EAHTR, financiado pela UE através do INTERREG 3C, e que integra 6 cidades que analisam as boas práticas em reabilitação urbana;
- EPOCH – financiado pela Comunidade Europeia no âmbito do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, e em que a EAHTR é um dos 100 parceiros, e que investiga a forma pela qual as novas tecnologias podem ser eficazmente utilizadas ao serviço do património cultural;
- Cult-Strat – financiado pela Comunidade Europeia no âmbito do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, e em que a EAHTR é um dos 9 parceiros, estando a contribuir para a incluir as necessidades

[219] "European historic towns and their associations" no original.

[220] European Association of Historic Towns and Regions (EAHTR).

[221] Na "Launching Conference of the European Association of Historic towns and regions", realizada em Estrasburgo, nos dias 7 e 8 de Outubro de 1999.

[222] European Conference European historic towns and their associations – *Final Declaration*.

das cidades históricas ao nível do desenvolvimento de políticas sobre a qualidade do ar.

Para além destas actividades, a EAHTR tem organizado também vários simpósios internacionais, promovido visitas entre cidades históricas de diferentes países, a apoiado os membros e outras entidades em matéria de conservação e gestão de cidades históricas.

Com o aumento do peso das instituições internacionais e da sua influência na determinação das políticas nacionais, regionais e locais, começa também a crescer o número de instituições devotadas a defender os interesses das cidades históricas na cena internacional, e a promover a capitalização das oportunidades geradas por este novo contexto, nomeadamente ao nível da troca de experiências, das parcerias, da cooperação e do financiamento. Os resultados deste processo, nomeadamente as directrizes para a gestão e os guias de boas práticas, deram um contributo importante para os processos de reabilitação urbana.

4.2.6.3 Protecção contra o risco

A questão da protecção do património arquitectónico contra desastres naturais, que já tinha sido abordada anteriormente[223], foi aprofundada e sistematizada na Recomendação n.º R (93) 9[224] do CMCE. Considerando que a falta de legislação específica e medidas de protecção do património arquitectónico contra desastres naturais pode levar a irreparáveis perdas de património europeu, e considerando que as estratégias de protecção do património podem também salvar muitas vidas humanas, o CMCE recomenda que os governos dos Estados-membros adoptem todas as medidas legislativas, administrativas, financeiras, educacionais e outras adequadas para este fim, como parte da sua política geral de conservação do património. Para apoiar os Estados nesta tarefa, esta recomendação apresenta ainda um conjunto de anexos onde se sistematizam os princípios e as medidas a empreender. O primeiro anexo apresenta uma listagem de princípios a ter em conta e de medidas legislativas, administrativas, financeiras, educacionais que devem ser empreendidas. Os restantes anexos (anexos técnicos) descrevem em pormenor as medidas organizacionais, preventivas, técnicas e práticas relativas aos vários tipos de desastres naturais – incêndio, sismos, tsunamis, inundações, tempestades, avalanches, deslizamentos de terra ou torrentes. Ao nível legal e administrativo, de entre as medidas apresentadas salientam-se as seguintes:

- o risco deve ser uma consideração material na avaliação de projectos de planeamento, de uso do solo e de arquitectura;
- as autoridades responsáveis pelo património arquitectónico devem ser responsáveis pela prevenção e mitigação de desastres na sua área de

[223] Ver: *Recommendation 1042 (1986) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on protecting the cultural heritage against disasters* e *Resolution (87) 2 setting up a co-operation group for the prevention of, protection against, and organisation of relief in major natural and technological disasters.*

[224] *RECOMMENDATION (93)9 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of the architectural heritage against natural disasters.*

competência, para o que devem empregar pessoal especializado para: produzir e manter registos; monitorizar actividade relacionada com desastres e produzir estratégias de prevenção; realizar actividades de salvamento, registo e emergência; fornecer assistência técnica e educativa e orientação; e planear e implementar projectos de restauro depois da ocorrência de desastres;

- os códigos prescritivos da edificação e segurança não devem ser aplicados automaticamente ao património arquitectónico – as medidas e padrões de segurança devem ser aferidos pela aplicação de requisitos de desempenho que empreguem uma escolha optimizada e flexível de medidas organizativas, técnicas e estruturais.

Para além da defesa do património cultural contra desastres naturais, o CMCE abordou ainda a questão da defesa contra actos ilícitos[225]. Também neste caso se recomenda a uma avaliação do risco, e a adopção de estratégias de protecção para prevenir e dar resposta a actos ilícitos[226] perpetrados contra o património.

O CMCE, na sua Recomendação n.º R (97) 2[227], trata a questão da protecção do património cultural contra a poluição e outros factores afins. Tendo em consideração que a poluição acelera consideravelmente a degradação do património cultural, e dando conta da não existência de um método de protecção a longo prazo contra esta ameaça, o CMCE apresenta um conjunto de princípios e directrizes que devem ser tidas em conta pelos governos dos Estados-membros na formulação e implementação das políticas globais de combate à poluição do ar e outras causas semelhantes de deterioração, bem como das políticas de protecção do património cultural. De entre os princípios e directrizes recomendados destacam-se:

- implementar políticas de planeamento e de tráfego que visem a redução ou abolição do tráfego motorizado na vizinhança imediata de importantes monumentos e dos principais locais históricos;
- restrição da localização de grandes fontes de poluição ao nível do planeamento urbano e das políticas ambientais;
- promoção da investigação a longo prazo sobre a deterioração do ambiente construído e métodos e técnicas de conservação;
- monitorização e registo a longo prazo dos processos de deterioração e dos resultados das acções de conservação;
- criação e implementação de estratégias de análise de risco, de gestão e de manutenção sustentável;

---

[225] *RECOMMENDATION (96) 6 of the Committee of Ministers to member states on the protection of the cultural heritage against unlawful acts.*

[226] A expressão "acto ilícito" refere-se, no âmbito da Recomendação n.º R (96) 6, a toda a conduta que contrarie as disposições legais ou proibições decretadas para proteger o património cultural, quer estes actos sejam ou não intencionais, e em particular os actos puníveis sob a lei criminal.

[227] *RECOMMENDATION (97) 2 of the Committee of Ministers to member states on sustained care of the cultural heritage against physical deterioration due to pollution and other similar factors.*

- promoção da formação de profissionais e artesão ligados à conservação do património.

Todos os documentos analisados neste ponto propõem uma análise do risco – quer tenha origem em catástrofes naturais, desastres acidentais, actos ilícitos, ou acção humana –, e a definição de estratégias para a sua mitigação. Têm por base uma abordagem preventiva e proactiva à conservação do património, que o pretende salvaguardar não só da acção humana, da pressão do desenvolvimento ou da deterioração natural, como até aqui, mas de todos os factores que possam constituir uma ameaça.

Com efeito, apesar da ameaça directa que a acção humana e a pressão do desenvolvimento acarretaram no último século para o património construído, a história demonstra que muito desse património foi perdido em consequência de desastres, como sismos ou incêndios em grande escala. Como a ocorrência destes desastres significa igualmente uma perda irreparável ao nível de vidas humanas, a importância e a urgência destas medidas é ainda reforçada. A análise do(s) risco(s) e a definição de estratégias para a sua mitigação tornam-se assim elementos fundamentais dos processos de conservação e reabilitação urbana.

4.2.6.4 Alcançar um equilíbrio entre preservação e desenvolvimento

A questão do financiamento da conservação do património urbano foi amplamente debatida na década de noventa. Este debate deveu-se por um lado, ao crescente reconhecimento de que o património arquitectónico, e em especial as áreas urbanas antigas, representam um importante recurso – não só cultural, educacional, ou identitário, mas também económico –, o que levou a que o património passasse a ser visto como um contribuidor importante para a saúde da economia e ao aumento do interesse pelo seu potencial para o desenvolvimento. Por outro lado, cresceu a consciencialização de que os recursos necessários para cobrir as necessidades de conservação não eram inesgotáveis, e de que os fundos públicos eram insuficientes, especialmente numa época de restrição orçamental, para dar resposta às necessidades crescentes de um património em constante alargamento.

Neste contexto emergiu uma procura por princípios económicos que contribuíssem para o problema da monitorização e da alocação eficiente dos recursos, desenvolvendo-se um amplo conjunto de trabalhos sobre o tema. No caso da conservação do património, estes trabalhos centraram-se essencialmente na procura de formas de captação do investimento privado como meio de complementar os recursos públicos, na análise custo-benefício entre vários cenários de intervenção em áreas históricas e num aprofundamento do conhecimento sobre os efeitos da conservação na economia.

Tendo em conta que a conservação e o restauro não eram actividades atractivas para o sector da construção em grande parte dos países, onde a construção nova se mostrava

bem mais lucrativa, o CMCE adoptou uma recomendação[228] sobre medidas a empreender com vista à maior captação de financiamento privado, em especial mediante:

- a criação de condições favoráveis para estimular os projectos de conservação;
- a utilização mais eficaz dos fundos públicos para gerar investimento privado;
- o aumento do potencial lucrativo e a diminuição do risco do investimento privado;
- a promoção do mecenato.

Para este efeito, o CMCE elenca uma ampla série de medidas em áreas diversas, que visam contribuir para a captação de recursos privados em prol da conservação do património arquitectónico, das quais se sublinha a importância dos regimes ficais favoráveis (ver Figura 37 e Figura 38)[229].

De entre as medidas propostas, sublinha-se a importância das administrativas, que apesar de representarem um custo reduzido para as autoridades públicas, dão resposta a muitas das principais dificuldades sentidas pelos que pretendem intervir em áreas patrimoniais. Com efeito, apesar da inegável necessidade e importância dos recursos públicos para a conservação e a reabilitação urbana, existe uma série de medidas cujos resultados podem ultrapassar em muito o alcançado pelo financiamento público directo, e sem as quais dificilmente se poderá empreender operações conservação e de reabilitação urbana bem-sucedidas, nomeadamente:

- a simplificação e a aceleração dos processos administrativos;
- a criação de um mercado de arrendamento saudável e atractivo;
- a adopção de estratégias flexíveis, que permitam conciliar os requisitos da conservação com as oportunidades de desenvolvimento;
- a instauração de sistemas de comunicação e de difusão da informação (sobre mecanismos públicos que possam contribuir para a intervenção, sobre a própria intervenção, sobre as oportunidades, apoios e condicionantes à acção privada, etc.);
- a colocação no mercado dos edifícios e alojamentos devolutos;
- o direccionamento dos incentivos da política de habitação para a reabilitação em detrimento da construção nova.

[228] *Recommendation (91) 6 of the Committee of Ministers to member states on measures likely to promote the funding of the conservation of the architectural heritage.*

[229] Dada a relevância deste tema e a sua actualidade considerou-se pertinente apresentar uma síntese global desta recomendação nas Figuras referidas.

Medidas para a captação de financiamento privado em prol da conservação do património arquitectónico

Recomendação (91) 6 do CMCE

1 – Enquadramento legal

a) Medidas administrativas

Criação de condições favoráveis para o início das operações de conservação:

- adopção de uma estratégia de desenvolvimento urbano adequada, que informa os potenciais investidores, chamando a sua atenção para os recursos existentes em matéria de utilização e reutilização do património;
- implementação de uma politica de planeamento e desenvolvimento urbano suficientemente flexível para conciliar os requisitos culturais da conservação com a necessidade de rentabilização das operações projectadas;
- simplificação dos procedimentos administrativos;
- estabelecimento de operadores e animadores no terreno, eventualmente sob forma de uma equipa, que representaria os parceiros públicos e privados responsáveis pelo projecto global, capaz de ultrapassar as complexidades financeiras e administrativas de qualquer grande operação de conservação;
- preparação de uma avaliação financeira estruturada de cada projecto de restauro, utilizando as técnicas modernas de gestão de estaleiros;
- adopção de uma política de arrendamento que não seja dissuasora para os investidores privados.

b) Novos procedimentos de intervenção

Criação de enquadramentos jurídicos adequados a fim de mobilizar os investidores, encorajar o reinvestimento dos lucros em novas operações de conservação ou ainda permitir o lançamento de programas que atribuiriam um direito de exploração ao operador preservando ao mesmo tempo os direitos do proprietário. Exemplos:

- fundos reembolsáveis, que associem fundos públicos e privados e que, com a ajuda de incentivos fiscais, lhes permitam gerar fundos adicionais e a renovação automática do fundo original, mediante um mecanismo de crédito (Países Baixos), ou o reinvestimento dos lucros da venda de edifícios restaurados em novas operações de restauro (Reino Unido);
- programas de melhoramento da habitação (como as OPAH francesas), que, combinando apoios financeiros do Estado, das autarquias locais e das entidades públicas responsáveis pela habitação social, e encorajam os proprietários a modernizar o seu património, garantindo ao mesmo tempo a manutenção de rendas moderadas;
- sistemas de leasing (como o praticado na Sicília) que permitem transferir a propriedade de um edifício para uma companhia especializada, que deve gerir e financiar a operação, após o que restitui em sistema de leasing os edifícios restaurados aos proprietários originais;
- sistema de "arrendamento de reabilitação" francês, que visa colocar no mercado de arrendamento habitação degradada e, por essa razão, devoluta, permitindo ao arrendatário realizar trabalhos de reparação e beneficiação, e transferindo o direito de ocupação do edifício de novo para o proprietário após um período de tempo determinado.

2- Medidas financeiras

a) Subsídios

Os subsídios públicos devem ter em conta a natureza da operação (restauro de edifícios classificados ou de uso exclusivamente cultural, edifícios antigos utilizados para habitação de interesse social, classificados ou não, grupos de edifícios de interesse histórico capazes de ser rendibilizados) e o nível de rendimento dos beneficiários.

Em particular no que diz respeito à habitação social, a política de subsídios deve ser desenhada para encorajar a conservação de edifícios antigos em vez da construção de habitação nova.

b) Empréstimos

Devem ser tomadas medidas para cobrir ou diminuir os riscos, com vista a encorajar as instituições de crédito a financiarem intervenções em edifícios antigos, em especial mediante a combinação de créditos hipotecários com subsídios públicos; o estabelecimento de formas adequadas de seguros; e a concessão de uma garantia pública, em especial por parte das autoridades locais (sistema holandês). Além disso, a fim de materializar o seu compromisso em prol de programas de valorização do património, as autoridades podem também participar em estruturas mistas, envolvendo um conjunto de diferentes parceiros com vista a gerir programas de reabilitação.

As instituições de crédito podem ser encorajadas a oferecer "créditos de contracto simples", isto é, sem garantia hipotecária, mas para verbas limitadas.

A técnica de "securitisation" que consistem na conversão de créditos bancários em títulos líquidos e negociáveis no mercado, apresentam também de grande interesse. Implicam a transferência de bens para um organismo ad hoc *que se refinancia a si próprio pela emissão de títulos correspondentes aos créditos em causa. O organismo é assim capaz de financiar os seus bens sem restringir o seu capital, e proteger-se a si próprio contra os riscos do refinanciamento*.

Figura 37 – Síntese das medidas para captação de financiamento privado em prol da conservação do património arquitectónico (parte I)

2- Medidas financeiras (cont.)

c) Impostos

Devem ser tomadas medidas, em especial nos países onde os sistemas financeiros favorecem o investimento em construção nova, para alcançar uma situação de neutralidade fiscal, ou, melhor ainda, de incentivo ao investimento em edifícios antigos. Em qualquer política de incentivos financeiros com vista a tornar o investimento em edificas antigos mais atractivo, devem ser feitos esforços para evitar:

- *a neutralização desta política por regulamentos fiscais coexistentes, aplicáveis nas mesmas áreas, que favoreçam a compra de terrenos e a construção de novos edifícios e, por exemplo, permitam que os custos da compra ou da construção sejam amortizados ao longo do tempo;*
- *selectividade insuficiente na concessão de vantagens fiscais que iriam causar um sobre-investimento em áreas de mercado livre que não necessitam deste tipo de apoio, por exemplo, em áreas de grandes conurbações sujeitas à especulação da propriedade: o estímulo fiscal deve existir e aumentar em áreas onde os investimentos são raros e a sua rendibilidade fraca.*

Assim, os benefícios fiscais devem depender da natureza do edifício a ser intervencionado, por exemplo:

i) Propriedade usada principalmente para fins culturais com pouco potencial para gerar lucro
se for privada, deve poder beneficiar de grandes incentivos fiscais, pelo facto de exigir encargos para o proprietário cujo retorno é muito difícil, senão mesmo impossível (nomeadamente, isenção total de impostos locais, de herança ou sobre a riqueza ou sobre o património; isenção de IVA nos trabalhos de restauro, créditos bonificados; incentivos ao mecenato; etc.).

ii) Propriedade usada principalmente para fins culturais com algum potencial para gerar lucro
deve ser alvo de apoios mais limitados (por exemplo, empréstimos a taxas reduzidas e de longo prazo, reduções fiscais para propriedades que sejam abertas ao público, medidas para encorajar a adopção de propriedades por patronos e mecenas, etc.).

iii) Propriedade com valor histórico e cultural mas com uso essencialmente económico
A manutenção deste tipo de propriedade pode ser integrada numa operação economicamente rendível, no entanto a sua reabilitação pode ser dispendiosa, e a sua rendibilidade depende da sua localização. O papel dos poderes públicas é apoiar as iniciativas privadas ou, se for caso disso, substituir-se-lhes na sua ausência. Medidas sugeridas:

iii.a) Conjuntos ou bairros urbanos

propriedade para uso comercial: *créditos bonificados para o restauro; isenção temporária de impostos locais; dedução do investimento nos impostos sobre as receitas para o construtor e o comprador; etc.;*

propriedade para uso não-comercial (cidades pequenas, bairros degradados): *empréstimos para restauro ou compra; isenção temporária dos impostos locais; dedução dos impostos sobre rendimentos e lucros; redução do IVA nas obras de reabilitação; isenção do investimento no apuramento do imposto sobre as receitas; etc.;*

III.b) Edifícios isolados:

Não-classificados: *empréstimos para o restauro e isenção temporária de impostos locais; dedução do investimento no imposto sobre rendimentos para o construtor/restaurador e o comprador; isenção do IVA nos trabalhos de reabilitação; compra por empresas com investimento dedutível no imposto sobre rendimentos; etc.;*

Monumentos históricos classificados de propriedade privada: *dedução integral no rendimento colectável do montante do investimento em manutenção e restauro; bonificação dos juros; isenção total do imposto sobre riqueza aos edifícios abertos ao público; isenção parcial ou total dos impostos locais; isenção de imposto sobre transferência de propriedade quando se trata de doação ou herança (pode incluir um acordo para manter o edifício aberto ao público e a permanência dos bens móveis); possibilidade de pagar o imposto sobre transferência de propriedade com bens móveis, com a possibilidade de manter os bens no local mediante acordo com o Estado; isenção do IVA para as propriedades com pouco ou nenhum potencial de rentabilização.*

3 - Medidas específicas para promover o mecenato

a) Incentivos fiscais a indivíduos - *criação de incentivos fiscais para indivíduos que façam doações para fins ligados à conservação do património, que variem de acordo com a natureza do beneficiário.*

b) Incentivos fiscais a empresas - *despesas sem contrapartidas (donativos gratuitos): o valor máximo dedutível varia com o beneficiário da oferta; despesas com contrapartidas (patrocínios): dedutíveis ao total de rendimentos colectável quando é contraída para benefício directo da firma (todas as despesas relativas à melhoria do património artístico do ambiente, incluindo estudos); despesas com obras de arte: dedutíveis ao total de rendimentos colectável quando em exibição ao público.*

c) Benefícios fiscais para promoção de fundações ou organizações

Impostos: dedução ou isenção de impostos empresariais no que diz respeito aos rendimentos de bens classificados; redução dos impostos relativos aos salários do pessoal (segurança social, irs, etc.); isenção ou redução da taxa de IVA; isenção nas transacções a título gratuito, donativos ou heranças.

Podem ser instaurados procedimentos de co-financiamento, a fim de vincular a atribuição de empréstimos públicos à recolha prévia de fundos privados que provêm de particulares e empresas ("matching grants").

Devem ser adoptados novos enquadramentos jurídicos que permitam às empresas integrar o mecenato na sua gestão, como instrumento de comunicação institucional. Para esse efeito, as vantagens tradicionalmente concedidas às fundações classificadas de utilidade pública devem ser reconhecidas a fundações que tenham o nome da empresa e se dediquem à conservação do património arquitectónico, promovendo ao mesmo tempo a imagem da empresa.

A constituição de fundações específicas para a conservação do património arquitectónico deve ser incentivada mediante a concessão de benefícios fiscais especiais aos doadores. A constituição de associações que agrupem diferentes parceiros, tendo por objectivo a conservação do património arquitectónico, deve igualmente ser incentivada, mediante o reconhecimento do seu estatuto legal e da sua autonomia financeira, e a concessão de vantagens fiscais adequadas.

Figura 38 – Síntese das medidas para captação de financiamento privado em prol da conservação do património arquitectónico (parte II)

Em 1992, realizou-se em Istambul o 7.º Simpósio de Cidades Históricas. Este simpósio teve como objectivo reflectir sobre a delineação de estratégias – em particular, estratégias locais –, para alcançar um equilíbrio entre preservação do património histórico e desenvolvimento urbano. Os principais temas abordados foram:

- o impacto da pressão económica e demográfica na preservação do património histórico;
- os mecanismos financeiros para a conservação;
- a informação, a publicidade e o papel dos media.

Na declaração final deste encontro[230], faz-se uma síntese dos aspectos que devem ser tidos em conta para alcançar um equilíbrio entre preservação e desenvolvimento urbano e fazer uma boa gestão das transformações urbanas. Este documento, que teve por base uma reflexão sobre a experiência adquirida nas cidades património mundial, pretende promover a reabilitação não só como instrumento de preservação, mas acima de tudo como instrumento de controlo consciente da mudança. Não apresenta um carácter inovador, mas faz um resumo de muitos dos aspectos que devem estar na base dos processos de reabilitação urbana. Dado o seu carácter de síntese, considerou-se de interesse apresentar seguidamente todos os aspectos enunciados nesta declaração:

- a participação da população dever ser assegurada em todas as decisões que têm impacto no seu património cultural e histórico;
- as autoridades locais devem ter capacidade legislativa que lhes permita proteger adequadamente o seu património cultural e histórico;
- a política de conservação deve ser integrada desde o início em todas as outras políticas sectoriais que afectam o ambiente urbano;
- as políticas de conservação só podem ser eficazes se forem parte de uma gestão urbana abrangente que tenha por base: a ecologia; um adequado controlo da poluição; sistemas de gestão do tráfego com ênfase no investimento no transporte público; controlo do uso do solo e da especulação fundiária; o turismo direccionado para as comunidades históricas; restrições aos anúncios em locais públicos e nas fachadas; e altos patrões de design;
- é de importância fundamental a diversificação de funções nas áreas históricas de modo a mantê-los vivas, garantindo em especial a existência de habitação e de actividades comerciais de pequena escala;
- os mecanismos para a cooperação entre os sectores publico e privado devem ser mais desenvolvidos, particularmente mediante: o encorajamento da construção de escritórios em áreas industriais subutilizadas ou abandonadas; o envolvimento activo da comunidade empresarial nas operações de conservação; e a geração de

[230] Anexa à Resolution 241 (1993), cit. 176.

recursos, em especial, mediante a reutilização de antigos edifícios industriais como parte da estratégia de dinamização das actividades económicas;

- a sobrevivência do património histórico depende de lhe ser dada uma utilização contemporânea válida;
- é essencial encorajar a reabilitação da propriedade existente em vez da construção de novos empreendimentos habitacionais, em especial nas periferias das cidades;
- o desenvolvimento económico e as políticas de protecção do património histórico devem ser acompanhadas por medidas sociais complementares (em especial no que diz respeito à habitação social).

Quanto à questão do financiamento, que também é tratada neste documento, esta é abordada em linha com os documentos analisados anteriormente. A protecção dos recursos do passado é encarada como um investimento no futuro, reconhecendo-se que as políticas de conservação promovem o crescimento económico e ajudam a reduzir o desemprego. Partindo do princípio que os recursos públicos disponíveis são, por si só, insuficientes, a tónica é colocada na captação do investimento privado. Para este fim, considera-se que mais do que o recurso a incentivos e benefícios fiscais – que são também importantes[231] –, *«o que é necessário é um planeamento e uma gestão urbana esclarecidos, claros e firmes, por parte das autoridades locais para criar um contexto favorável para a conservação, de modo a optimizar o máximo possível os recursos financeiros disponíveis e atrair recursos adicionais do sector privado»*[232]. Só uma gestão clara e transparente, que dê garantias de continuidade e confiança aos investidores, levará a que estes apostem numa operação de reabilitação. Para além da gestão informada, firme e transparente, outra das medidas apresentadas com vista a promover o investimento privado é a criação de um gabinete de assistência técnica, da responsabilidade das autoridades locais, para apoiar os proprietários e outros investidores que desejem reabilitar o edificado.

Este documento trata ainda de um terceiro aspecto: a informação, a publicidade e os media. Considera-se que a melhoria da informação, da publicidade e da política de relações públicas tem um papel fundamental a desempenhar nas operações de reabilitação bem-sucedidas, nomeadamente ao nível da atracção de investimento, da captação do interesse e da mobilização dos actores, pelo que:

- a informação e a publicidade devem ser, desde o início, uma parte integrante dos processos de reabilitação urbana, com o seu orçamento próprio e pessoal responsável pelo fornecimento e recolha de informação junto aos residentes, proprietários, empreiteiros, investidores, etc.;

[231] Não vão ser aqui referidos em detalhe os mecanismos e incentivos financeiros recomendados neste documento, já que estes são referidos de forma mais completa e aprofundada no documento analisado anteriormente (ver Figura 37 e Figura 38).

[232] Resolution 241 (1993) cit. 176. pág. 6 (traducção livre).

- é importante envolver activamente jornalistas e representantes dos media como participantes em seminários e workshops sobre diversos aspectos do desenvolvimento urbano;
- o marketing e a promoção de projectos exemplares, a melhoria da imagem de uma região ou cidade como estimulo ao investimento e o acreditar na preservação arquitectónica como uma mais-valia, devem ser elementos integrantes de todos os grandes processos de reabilitação urbana;
- os mecanismos para a melhoria do fluxo de informação podem incluir o uso de materiais audiovisuais e de exposição; workshops de pequena escala com os residentes; grandes eventos mediáticos; publicações de qualidade; emblemas e logótipos e, em especial, o encorajamento do envolvimento das crianças em processos de reabilitação bem publicitados.

Como captar o investimento privado torna-se assim um dos temas recorrentes da reflexão sobre a conservação do património na década de noventa. Para além do enquadramento legal e das medidas financeiras, aposta-se agora também numa gestão clara, firme e transparente dos processos, que coordene e optimize as acções e recursos, e que crie a confiança necessária ao investimento; no apoio técnico à acção privada; e na divulgação da informação, promoção da imagem e marketing da intervenção. Reconhece-se que, se o sector público pretende captar o investimento privado em prol de determinadas intervenções, este tem de alterar o seu modo de relacionamento tradicional com os cidadãos e com o sector privado. Tem de deixar de actuar de forma fechada, autoritária, por vezes arbitrária e sem dar justificações, para passar a comunicar, a dar respostas, e, acima de tudo, a gerir os processos de forma continuada, firme e transparente. Ao comprometer-se publicamente com o processo, e ao actuar de forma rigorosa, aberta e transparente, o sector público promoverá a confiança no processo, e demonstrará que a reabilitação é uma oportunidade de desenvolvimento atractiva e segura, mas com regras bem definidas.

Ainda relativamente às questões financeiras, o Ministerio dei Beni Culturali e Ambientali, de Itália, encomendou um estudo ao ICOMOS sobre o papel da análise custo-benefício na conservação do património cultural. Com este estudo, este ministério pretendia ter uma melhor base de avaliação da aplicação dos recursos financeiros disponíveis aos projectos de conservação. Os resultados foram publicados pelo ICOMOS em livro, sob o título *Conservation economics*[233]. Este documento centra-se essencialmente no estudo de métodos de análise custo-benefício aplicáveis à conservação. No entanto, apresenta alguns pontos de vista interessantes, que marcam mais um passo em frente na "reconciliação" entre conservação e crescimento económico.

Regra geral, até à data os benefícios económicos que se reconheciam advir da conservação do património limitavam-se às receitas do turismo cultural. Este facto justificava-se por este ser o benefício financeiro directo mais visível, mensurável e

[233] ICOMOS – *Conservation economics. Cost benefit analysis for the cultural built heritage: principles and practice.*

imediato. Neste contexto, a justificação económica da conservação baseava-se no argumento que o património arquitectónico era um "bem de mérito", isto é, um bem cujo consumo satisfaz as necessidades consideradas socialmente prioritárias. Neste contexto, cabe ao poder público, numa lógica de Estado de Providência, a sua definição, estímulo, fomento e provisão. Este documento sublinha que os estudos e a experiência demonstram que esta visão foi ultrapassada:

> *«(...)[É] hoje amplamente reconhecido e repetidamente demonstrado que existem significativos benefícios em rede provenientes da conservação que ultrapassam os benefícios obtidos por projectos alternativos de construção nova. Isto representa uma ruptura radical com o passado, quando o argumento utilizado era que a conservação podia ter consequências significativas a longo prazo, mas frequentemente não a curto prazo. Assim, quando empreendimentos de mercado de curto prazo ameaçavam destruir ou substituir um local cultural, argumentava-se que os governos ou outras autoridades deviam exercer esforços no sentido de proteger e/ou tornar possível a alternativa da conservação, porque isto ao longo do tempo iria provar ser economicamente sensato, i.e. eficiente. Mas o argumento actual, enquanto mantém a perspectiva anterior, defende também que somente com um muito pequeno apoio por parte do governo ou da política, os projectos de conservação podem competir favoravelmente com projectos que destroem e constroem de novo, i.e. são competitivos no mercado a curto prazo.»*[234]

Com efeito, uma análise aprofundada da economia da conservação, com base nas já vastas experiências anteriores[235], veio demonstrar que esta não só apresentava resultados também a curto e a médio prazo, como era economicamente viável e compensadora quando comparada com a "não-conservação" – ou seja, não empreender qualquer acção sobre o bem –, ou com outras alternativas de desenvolvimento urbano, designadamente, a renovação urbana. Conclui-se que, na generalidade, os benefícios económicos gerados pela conservação do património são vastos, e potencialmente superiores aos gerados por todas as outras soluções. A Figura 39 apresenta uma síntese dos benefícios apresentados a ter em conta na análise económica destas operações, divididos em benefícios primários e secundários. Para além dos benefícios, os custos da conservação também não eram, na quase totalidade dos casos, calculados de uma forma rigorosa:

> *«É natural encarar os custos da conservação como os custos directos extra que recaem nos proprietários/ocupantes da propriedade em causa, ou no governo, por via das suas contribuições financeiras. Isto não é bem assim. Os verdadeiros custos da conservação correspondem às diferenças em capital entre as opções não-conservação/conservação contra as quais se subtraem as respectivas diferenças em benefícios financeiros. (...) Também demonstramos anteriormente que, paralelamente aos custos e benefícios que recaem sobre os directamente envolvidos com qualquer projecto específico, existem os custos e benefícios indirectos que recaem sobre a comunidade como um todo. A estes chamamos os custos sociais de oportunidade, que mais uma vez podem ser positivos ou negativos. Assim, na sua essência, os verdadeiros custos da conservação são o custo de oportunidade privado e o social, vistos do ponto de vista dos que beneficiam ou perdem com a conservação. Estes precisam de ser comparados com os benefícios da conservação,*

[234] ICOMOS, cit. 233, pág. 8 (tradução livre).

[235] Uma compilação de comunicações, na sua maioria estudos de caso sobre a economia da conservação, foi publicada também pelo ICOMOS no mesmo ano, sob o título *Economics of conservation.*

que são os valores patrimoniais que seriam perdidos se fossem empreendidas acções para delapidar esse património.»[236]

Síntese dos benefícios das operações de conservação do património arquitectónico
ICOMOS

1 – Benefícios primários

- **Preços pagos** – pelos bens e serviços ligados à conservação incluindo qualquer indício de disposição de pagar bens e serviços ao consumidor tais como entradas, despesas turísticas, compras de bens e propriedades culturais, subsídios e donativos, entre outros.
- **Valores para os visitantes dos locais** – excedentes nos consumos, valores acrescentados aos preços pagos, disponibilidade máxima de pagar por bens e serviços relativos à conservação.
- **Parte dos excedentes nos consumos apropriados pelos fornecedores** – alcançados por preços mais elevados sobre e acima dos preços de mercado equilibrados.
- **Impacto no desenvolvimento económico** – rendimento líquido dos produtores e fornecedores de bens e serviços culturais.
- **Efeito indirecto sobre os rendimentos líquidos** dos fornecedores dos produtores e fornecedores de bens e serviços culturais.
- **Efeito indirecto sobre os rendimentos líquidos** dos empregados dos produtores e fornecedores de bens e serviços culturais.
- **Efeito induzido nos rendimentos** das despesas realizadas pelos benefícios alcançados como efeito indirecto.
- **Impostos pagos** em todos os casos.
- **Criação de empregos** pelos benefícios directos, indirectos e induzidos.

2 – Benefícios secundários

A. Benefícios válidos tanto para a conservação como para as alternativas de desenvolvimento urbano concorrentes

- Alterações no valor do solo devido ao investimento na área
- Aumento da base de tributação do solo
- Conservação de energia
- Estímulo ao investimento privado
- Diminuição potencial da despesa em protecção
- Diminuição potencial da despesa com policiamento
- Redução potencial nos custos económicos do crime
- Redução potencial em custos de educação
- Redução potencial em despesas com saneamento
- Melhoria dos serviços públicos
- Maior taxa de criação de empresas
- Menor taxa de falência de empresas
- Melhoria potencial da acessibilidade
- Redução potencial do congestionamento
- Aumento potencial dos espaços exteriores

B. Benefícios que se podem considerar maiores nos projectos de conservação que nas alternativas de desenvolvimento urbano concorrentes

- Melhoria estética da área
- Redução das densidades
- Aumento do emprego em artes e ofícios
- Coesão do bairro
- Fortalecimento das associações de bairro
- Estabilização económica do bairro
- Potencial efeito catalisador de projectos de desenvolvimento adicionais de alta qualidade
- Efeito aglutinador de negócios e equipamentos
- Melhoria da imagem da comunidade
- Mais turismo (mais emprego mas provavelmente de baixo salário)
- Atracção do mercado de trabalho bem remunerado (nos residentes e turistas)
- Benefícios em bens públicos[a]
- Valores de opção[b]
- Criação de excedentes nos consumos secundários
- Benefícios em bens de mérito[c]
- Minimização dos distúrbios no desenvolvimento

Notas:

a - Bem cujo consumo se caracteriza pela não-exclusividade, isto é, pela impossibilidade de excluir do consumo uma pessoa em particular, e pela não rivalidade, isto é, o consumo de um bem ou serviço por determinado indivíduo não reduz a quantidade disponível desse bem para os demais membros da sociedade. Segurança, iluminação pública, praças e espaços verdes são alguns exemplos de bens públicos.[1]

b – Benefícios para os indivíduos que não advêm do uso actual de um bem, mas da opção de o utilizar no futuro.[2]

c – Bem cujo consumo satisfaz as necessidades consideradas socialmente prioritárias, cabendo ao poder público a sua definição, estímulo, fomento e provisão.[1]

[1] Fonte: Ministério da Saúde – *Glossário Temático Economia da Saúde.* [2] Fonte: OECD – *Sustainable development's glossary.*

Figura 39 - Síntese dos benefícios das operações de conservação do património arquitectónico[237]

[236] Adaptado de: ICOMOS, cit. 233, pág. 67-68 (tradução livre).

Nesta nova perspectiva, mais complexa e abrangente, a conservação revela-se não como um preço a pagar para se usufruir do património cultural, mas como uma operação economicamente compensadora quando comparada com as alternativas de desenvolvimento, tendo ainda como mais-valia a preservação do património para usufruto actual e das gerações futuras.

Um outro documento do ICOMOS[238], lançado em 1998, aprofunda a questão da economia da conservação das áreas e dos edifícios históricos, aproveitando os avanços havidos na disciplina da economia, em particular em matérias nas quais não só os aspectos quantitativos mas também os qualitativos são tidos em consideração. Neste documento é feita uma abordagem inovadora e bastante interessante a este tema, propondo-se uma perspectiva "dual" ao Património Cultural Construído (PCC):

- PCC como bem – o monumento, o conjunto arquitectónico, a área urbana, etc., com todas as suas características físicas;
- PCC como serviço – os usos ou as funções que podem ser atribuídos ao bem em questão (habitação, escritórios, comércio, museu, teatro, etc.).

> *A necessidade desta visão "dual" do PCC justifica-se por este ser um tipo de objecto de análise muito particular, que encerra em si próprio características e valores como objecto material e como provedor de serviços. Observando a*

Tabela 2, onde se apresenta uma síntese das características do PCC como bem e como serviço, pode-se verificar a grande diferença que existe entre estas duas facetas do PCC. Como estas não se excluem, mas coexistem no mesmo objecto, ambas têm de ser consideradas na análise económica. No entanto, convém sublinhar que a tradução do PCC como bem em serviço não pode ser feita de forma directa, já que a um mesmo bem podem ser afectos vários ou mesmo nenhum serviço. De facto, a análise de diferentes afectações de serviços ao mesmo bem é de extrema utilidade, pois diferentes soluções podem resultar numa variação do seu valor global, tanto positivamente – por exemplo, a abertura do bem ao público aumenta o seu valor como bem, ou a prestação de um dado serviço num imóvel que apresenta características únicas altamente procuradas, aumenta o valor do serviço –, como negativamente – por exemplo, a degradação ou a desfiguração do edifício devido ao uso implica uma redução do seu valor como bem, ou a prestação do serviço em condições desadequadas reduz o valor do serviço.

Esta abordagem "dual" revela-se também útil por evidenciar de forma explícita muitas das dicotomias inerentes aos projectos de conservação e de reabilitação, bem como os possíveis erros de avaliação e de abordagem em que muitas vezes se incorre quando se pretende avaliar diferentes soluções de intervenção. Apesar de poder ser dado um valor de mercado ao serviço prestado por um PCC, este continua a ser o conjunto das duas facetas – bem e serviço –, pelo que não é possível avaliar o valor global de mercado do

---

[237] ICOMOS, cit. 233, pág. 15-17 (tradução livre).

[238] ICOMOS – *Report on economics of conservation: An appraisal of theories, principles and methods.*

PCC. De facto, o PCC como bem é um bem público, daí a dificuldade em lhe atribuir um preço:

> *«O uso de um monumento pertence ao seu proprietário, a sua beleza a todos.»*[239]

Tabela 2 – Síntese das características do PCC como bem e como serviço

PCC como bem	PCC como serviço
Heterogeneidade – reforçada pelo carácter único de cada edifício, o que dificulta a extrapolação de resultados.	**Homogéneo** – o mesmo serviço pode ser prestado em condições semelhantes por outro imóvel.
Não-reprodutibilidade – não pode ser reproduzido, pelo que a análise se resume ao ***stock*** existente, tendo em conta as despesas de manutenção ou de beneficiação, mas não uma variação com as quantidades de produção.	**Reprodutível** – o mesmo serviço pode ser prestado por vários imóveis simultaneamente.
Insubstituível – deriva de não ser reprodutível, e é reforçado pelo carácter único e heterogéneo.	**Substituível** – o mesmo serviço pode frequentemente ser prestado por outros imóveis da área.
Imóvel – induz o papel do PCC como pólo atractor.	**Móvel** – o mesmo serviço pode ser prestado por outros imóveis ou mesmo em outras áreas.
Oferta predominante – tem uma existência anterior à sua procura, e se o PCC desaparece a procura desaparece.	**Procura predominante** – os serviços oferecidos seguem a procura, e se o PCC desaparece a função permanece.
Bem público ou colectivo[240] – o consumo não implica "apropriação" do bem, já que o seu usufruto por um consumidor não reduz as oportunidades de consumo por parte de outros (o usufruto tem um carácter mais contemplativo, simbólico ou estético).	**Serviço público ou privado** – o consumo implica "apropriação" do serviço (por exemplo, a residência de uma família numa habitação impede que outras famílias lá residam).
Valor simbólico – não tem valor de troca: como não há "apropriação" nem uma verdadeira transacção, não pode ser definido um "preço": encontra-se fora do mercado	**Valor de uso** – é apropriável, o que leva a crer que existe um preço equilibrado para a ocorrência da transacção, ou seja, valor de troca, que define o preço que o consumidor está disposto a pagar pelo uso do serviço que se prende atribuir ao PCC.
Fornecedor – proprietário.	**Fornecedor** – proprietário ou prestador do serviço.
Consumidor do bem – todo o indivíduo que usufrui da existência do bem: alguém de passagem, alguém que vive ou trabalha na área e tira prazer ou tem orgulho na sua existência, espectador, turista, visitante, entre outros.	**Consumidor do serviço** – todo o indivíduo que utiliza um dos vários serviços disponibilizados pelo PCC.

No entanto, a possibilidade de atribuição de um valor monetário a um dado serviço que pode ser desempenhado por um edifício pertencente ao PCC, tem levado a que este valor seja utilizado para comparação com o valor potencial que poderia advir da prestação do mesmo serviço por um edifício novo.

Estas comparações incorrem frequentemente em dois tipos de erro:

---

[239] Victor Hugo, citado em ICOMOS, cit. 238, pág. 24 (tradução livre).

[240] Bem cujo consumo se caracteriza pela não-exclusividade, isto é, pela impossibilidade de excluir do consumo uma pessoa em particular, e pela não rivalidade, isto é, o consumo de um bem ou serviço por determinado indivíduo não reduz a quantidade disponível desse bem para os demais membros da sociedade. (Fonte: Ministério da Saúde – *Glossário temático economia da saúde*). No documento em análise é utilizada a expressão bem colectivo. No entanto, como já anteriormente se tinha referido a este conceito como bem público, optou-se por manter essa designação por questões de coerência interna e facilidade de leitura do presente documento.

- não têm em conta que o valor do PCC não se reduz ao seu valor como prestador de um serviço, e que a procura pelo PCC com bem deixará de existir com o seu desaparecimento;
- não é feita uma ampla análise custo-benefício[241] entre as duas situações, sendo somente considerados dos custos e os lucros directos, a curto prazo, para o proprietário.

Esta situação leva a que se tirem conclusões pouco rigorosas, ou mesmo erradas, sobre as vantagens económicas da substituição do PCC por construção nova, e sobre a viabilidade económica da reabilitação do PCC. Este é um dos factos sublinhados pelo documento em análise:

> *«Geralmente considerados como custos, os projectos culturais foram rotulados como "um luxo da sociedade rica", incapazes de participar no processo de criação de riqueza. Já negativa em tempos de prosperidade, esta percepção é ainda mais reforçada em períodos de crise, quando a cultura é muitas vezes sacrificada na busca do lucro imediato. Pensamos que esta ignorância é prejudicial para os países industrializados, porque os priva simultaneamente de uma fonte substancial de receitas e dos testemunhos do seu passado.»*[242]

Neste campo há ainda que ter em conta as externalidades geradas pela conservação e a reabilitação do PCC. Por externalidades, entende-se em economia as situações nas quais a acção de um agente induz vantagens (externalidades positivas) e desvantagens (externalidades negativas) em outros agentes, sendo que esta interdependência não é tida em conta pelo mercado. Na presença de externalidades o mercado deixa de funcionar como instrumento informativo e de gestão eficiente, o que pode implicar a necessidade de intervenção pública para restabelecer o equilíbrio e para assegurar que são tomadas as melhores opções individuais para o desenvolvimento global.

A conservação e a reabilitação do PCC induzem um conjunto de externalidades positivas ao nível do desenvolvimento das actividades económicas, da criação de emprego e do desenvolvimento local. Por outro lado, a substituição ou a desfiguração de parte do PCC pode afectar negativamente o seu valor global como bem, implicando uma diminuição das actividades e das receitas geradas pela procura do bem no seu todo. Este tipo de situações justifica que o seu valor e as características físicas que lhe conferem o estatuto e o reconhecimento como PCC necessitem de ser acauteladas pelas autoridades públicas.

Há outros aspectos específicos relacionados com o PCC que reforçam a necessidade de intervenção pública, nomeadamente:

- a dimensão temporal – pode existir uma potencial procura futura para um património hoje negligenciado;
- a dimensão opcional – procura colectiva de um potencial uso opcional de um recurso existente, em vez do seu consumo imediato.

---

[241] A questão da análise custo-benefício foi tratada anteriormente neste ponto.

[242] ICOMOS, cit. 238, pág. 29 (tradução livre).

Para além destes aspectos há ainda um outro argumento, mais tangível, que justifica a necessidade da intervenção pública. A condição económica do PCC como bem público e a gestão e optimização dos recursos a este associados conduz a uma limitação das opções comummente ao dispor da propriedade privada, conferindo-lhe um estatuto particular. As externalidades implicam ainda que o proprietário ou o fornecedor de serviços de um PCC não usufruam integralmente dos benefícios gerados pela conservação ou reabilitação do seu bem, ou pelo afluxo de consumidores que o seu serviço possa gerar. A conservação ou reabilitação de um bem do PCC, tal como a presença de serviços relacionados, aumenta o seu valor global e a sua capacidade de atracção. Por outro lado, o valor opcional[243], o aumento do prestígio ou o reforço da identidade cultural, são benefícios que diversos consumidores podem obter sem terem de pagar por isso. Assim sendo, enquanto a conservação e a reabilitação do PCC acarreta amplos benefícios para a comunidade, os seus custos estão concentrados geralmente nos seus proprietários ou ocupantes. Este é outro dos argumentos que ao nível da economia cultural justificam a necessidade de intervenção pública, neste caso visando equilibrar a distribuição entre custos e benefícios.

Ao nível do investimento, apesar de existirem muitos tipos de auxílios e incentivos que as autoridades públicas podem criar para equilibrar a distribuição entre custos e benefícios, e para promover a conservação e a reabilitação do PCC[244], parece ser já amplamente consensual que as medidas para promover o complemento dos recursos públicos com investimento privado, nomeadamente ao nível das parcerias, são as mais eficazes e adequadas. Neste contexto, sublinha-se a importância da criação de um enquadramento político e legal favorável, que encoraje o sector privado a investir em projectos de reabilitação, para além dos incentivos fiscais.

Outro aspecto focado nas publicações do ICOMOS sobre estas matérias prende-se com a questão da mão-de-obra. Os processos de reabilitação e conservação de edifícios são mais consumidores de mão-de-obra do que a construção nova. Os estudos mostram que nas obras de conservação uma percentagem entre 10% a 15% superior do orçamento é afecta à mão-de-obra do que nas obras de construção nova[245]. Por outro lado, os materiais e as técnicas utilizadas nos edifícios antigos variam bastante entre áreas geográficas. Este factor faz com que seja necessária uma mão-de-obra mais especializada e enraizada localmente. Pelo seu carácter mais especializado e local, as empresas tendem a ser de pequenas e médias dimensões, mantendo a grande maioria dos proventos da actividade na área, ao contrário das grandes empresas do sector construção. Os gastos em mão-de-obra local têm por sua vez efeitos multiplicadores na economia da área, dando maior contributo para o desenvolvimento do que as despesas gastas ao nível dos materiais. Os materiais necessários para a conservação são também geralmente de origem local, o que mais uma vez reforça os efeitos produzidos na economia, e permite uma poupança considerável de energia em transportes. Estes aspectos têm como

[243] Relaciona-se com a dimensão opcional acima referenciada.

[244] Na Figura 37 e na Figura 38 apresenta-se uma listagem deste tipo de incentivos.

[245] Ivan Curk – Economics in the Conservation Process, In ICOMOS, cit. 235, pág. 15 a 18.

consequência directa uma maior criação de emprego local, um aumento das necessidades de serviços de apoio, um acréscimo de circulação de capital na área e de poder de compra por parte da população.

É um facto que a presença de um PCC numa cidade ou região atrai visitantes, o que gera efeitos induzidos em toda a economia. O carácter imóvel do PCC, e o efeito de atracção daí proveniente, fazem com que as actividades económicas relacionadas com o PCC como bem tenham características económicas específicas. A impossibilidade de deslocalizar o PCC e o seu carácter insubstituível, fazem com que as actividades por este geradas tenham um total enraizamento territorial e estejam protegidas da competição internacional. Por outro lado, o alto grau de especialização da mão-de-obra necessária para a conservação e o seu carácter intensivo, bem como a natureza local das técnicas e dos materiais utilizados, promove não só o desenvolvimento de actividades económicas de carácter local, mas também a criação de emprego local qualificado[246]. O tipo de procura que o PCC como bem atrai tem também características próprias, relacionando-se mais com o grau de educação do que com o preço do serviço, que o torna menos vulnerável às variações dos ciclos económico. Todos estes factores fazem com que o PCC como bem seja um instrumento muito poderoso para a promoção do desenvolvimento local. Este aspecto torna-se ainda mais importante numa altura em que a globalização reforça grandemente a competição entre cidades e regiões, e em que a Europa começa a perder terreno para outras regiões em actividades que têm por base a mão-de-obra barata e pouco especializada. Com efeito, na década de noventa torna-se clara a necessidade da Europa apostar em actividades altamente especializadas, de qualidade e enraizadas no território. O desenvolvimento local torna-se num objectivo-chave para o desenvolvimento sustentável e a conservação e reabilitação dos tecidos urbanos antigos um dos instrumentos que o podem ancorar.

4.2.6.5 A qualificação dos profissionais

A questão da formação dos profissionais e técnicos do património continuou a ser um tema presente na agenda da década de noventa. Em 1993, o ICOMOS lança directrizes para a formação e o treino em conservação de monumentos, conjuntos e sítios[247]. O objectivo da conservação é em geral prolongar a vida do património cultural e, se possível, clarificar os seus significados sem prejudicar a sua autenticidade. No entanto, as estratégias de gestão sustentável da mudança exigem a integração de atitudes conservacionistas com objectivos económicos e sociais contemporâneos. A dificuldade e a complexidade de alcançar um equilíbrio entre preservação e mudança, faz com que seja da maior importância confiar a conservação do património somente a pessoal qualificado, com competências para o conseguir. De entre as competências enumeradas pelo ICOMOS como necessárias, refira-se a capacidade de:

---

[246] O potencial para a criação de emprego directo indirecto e induzido da conservação e reabilitação do PCC é uma das suas características mais focadas.

[247] ICOMOS – *Guidelines for education and training in the conservation of monuments, ensembles and sites.*

- identificar e interpretar o uso e o significado de um monumento, conjunto ou sitio;
- compreender a historia e tecnologia dos monumentos, conjuntos ou sítios, de modo a definir a sua identidade e planear a sua conservação;
- compreender o contexto envolvente de um monumento, conjunto ou sitio, e a sua relação mútua;
- compreender a analisar o comportamento dos monumentos, conjuntos ou sítios como sistemas complexos;
- diagnosticar as causas intrínsecas e extrínsecas de degradação como base para a acção;
- comunicar com não-especialistas;
- conhecer, compreender e aplicar as convenções e recomendações internacionais;
- fazer julgamentos equilibrados, baseados em princípios éticos partilhados, e aceitar a responsabilidade pelo bem-estar a longo prazo do bem;
- reconhecer quando é necessário o conselho de especialistas em áreas específicas;
- fornecer aconselhamento especializado sobre estratégias de manutenção, políticas de gestão e políticas enquadradoras da protecção ambiental e da preservação de monumentos e sítios;
- documentar os trabalhos executados e torná-los acessíveis;
- trabalhar com equipas multidisciplinares e utilizar métodos rigorosos;
- ser capaz de trabalhar com a população residente, os administradores e os urbanistas para resolver os conflitos e desenvolver estratégias de conservação apropriadas às necessidades, às capacidades e aos recursos locais.

Este documento aborda ainda a importância dos mesteres tradicionais e a necessidade de formar pessoas nesses ofícios; de se conceberem cursos multidisciplinares; de serem criados centros de formação e treino; e dos recursos necessários para o seu funcionamento.

De entre as capacidades enunciadas refira-se uma, fundamental, sobretudo para a reabilitação à escala urbana, mas frequentemente negligenciada: a capacidade de comunicar com não-especialistas. A esta capacidade devia juntar-se a capacidade de ouvir. Com efeito, apesar de ser inegável a necessidade de equipas técnicas latamente qualificadas, este documento ainda encara o património como algo que tem essencialmente valores históricos e artísticos, e como um domínio reservado aos especialistas. Não integra a noção que a identificação e a interpretação dos valores e dos significados atribuídos ao património deve ser um processo partilhado e colectivo, e que está subjacente às escolhas e decisões relativas à conservação. Tem o mérito de alertar para as necessidades de qualificação, mas não faz uma transposição para a área disciplinar

e profissional dos avanços ocorridos na década de noventa ao nível do património cultural.

Dada a enorme necessidade de qualificação de profissionais ligados à conservação do património, e foi criado em 1995 o Fórum UNESCO – Universidade e Património, um programa conjunto entre a Divisão do Património Cultural da UNESCO e a Universidade Politécnica de Valença. O programa consiste numa "rede de redes" de dimensão mundial entre universidades, com o objectivo de *«defender o património cultural da Humanidade mediante os diferentes recursos humanos, técnicos e científicos oferecidos pelas Universidades e outras instituições de ensino superior envolvidas na preservação do património histórico, científico e natural»*[248]. O 1.º Seminário Internacional Fórum UNESCO realizou-se no ano seguinte, dando origem à Declaração de Valência[249], que lançou o programa em cooperação de várias organizações internacionais, como o ICOMOS e o ICOM.

A rede assim criada tem por objectivo aumentar a sensibilização dos estudantes e da população em geral para participar activamente na avaliação, protecção, salvaguarda e promoção do património cultural, e reforçar a cooperação nacional e internacional entre universidades, nomeadamente mediante a mobilização de recursos técnicos e humanos, a troca de experiências e de conhecimento e o maior desenvolvimento de programas curriculares e de abordagens técnicas e teóricas no que respeita à conservação do património.

No ano seguinte, esta rede já contava com a participação de 150 universidades de 46 países, e de uma série de programas conjuntos entre universidades em curso. No 3.º Seminário Internacional Fórum UNESCO, realizado em Melbourne em 1997, foi decidido expandir e reforçar o âmbito da rede, nomeadamente mediante[250]:

- a promoção da adopção e da implementação de leis nacionais que protejam o património cultural, bem como das convenções e recomendações da UNESCO sobre a matéria;
- a intensificação dos projectos interdisciplinares para a preservação e revitalização do património imaterial e do seu contexto;
- o fortalecimento do ensino dos alunos universitários na conservação do património material e imaterial, bem como da partilha e troca de conhecimento, aptidões e experiências entre universidades;
- o aumento da sensibilização das populações para a importância do património cultural de modo a alcançar uma maior participação;
- o estreitar da cooperação com organizações ligadas à área.

[248] UNESCO – *Forum UNESCO: University and Heritage (*tradução livre).

[249] *Declaration of Valência.*

[250] *Declaration of Melbourne.*

É ainda feito um apelo aos reitores das universidades que incluam nos currículos dos programas de ensino o direito do património e fortaleçam a sua cooperação internacional através da concessão de bolsas para estudantes e docentes e de programas de formação.

Este fórum, que continua em actividade, tem tido uma crescente adesão, contando actualmente com a participação de mais de trezentas universidades e instituições de ensino superior.

Outra das profissões ligadas ao património cuja importância e exigência foi crescendo na década de noventa foi a dos conservadores-restauradores. A Confederação Europeia de Organizações de Conservadores-Restauradores (CEOCR) lançou entre 1993 e 1994 uma extensa compilação das directrizes que os profissionais filiados nas organizações confederadas têm de seguir no âmbito da sua prática profissional[251]. Estas directrizes incluem: a definição do papel do conservador-restaurador; as suas responsabilidades e competências; o código ético; e os requisitos de ensino e formação para o exercício da profissão.

Na continuação do trabalho desenvolvido ao nível europeu para o desenvolvimento de normas comuns para a educação, treino e exercício da profissão de conservador-restaurador, foi lançado em 1997 o Documento de Pavia[252]. Tendo por base as directrizes da CEOCR, o Documento de Pavia recomenda à UE que, em colaboração com os especialistas na matéria, encoraje um conjunto de acções, das quais se destacam:

- o desenvolvimento de uma definição ao nível europeu das competências profissionais do conservador-restaurador;
- a implementação de um quadro regulador que garanta a qualidade de intervenção sobre o património cultural e o seu contexto, de modo a evitar os impactos negativos das forças do mercado, e que defina as competências das empresas e equipas de profissionais responsáveis pelos projectos, bem como a especificações tipo destes projectos;
- a promoção da investigação na conservação e restauro e da comunicação entre os profissionais, o público e dos decisores.

No seguimento deste encontro, foi fundada a Rede Europeia para a Educação em Conservação-Restauro[253]. Esta rede consiste num grupo de trabalho europeu que tem por objectivo promover a educação e a investigação na área da conservação e restauro, tendo por base as directrizes da CEOCR. As suas actividades centram-se na promoção do aumento das oportunidades e da eficiência das trocas e da cooperação no ensino, entre estudantes e na investigação; na produção de investigação científica no âmbito da educação em conservação e restauro; e na disseminação e partilha de informação sobre a matéria. Esta rede europeia foi fundada por 22 instituições, contanto o seu documento de

---

[251] European Confederation of Conservator-Restorers' Organisations – *ECCO Professional guidelines I/II/III*.

[252] *Document of Pavia*. Este documento foi o resultado da Cimeira Europeia de Pavia "Preservação do património cultural: para um perfil europeu do conservador restaurador".

[253] Resultado do primeiro encontro europeu de representantes das instituições académicas com educação em conservação e restauro, realizado em Dresden, em 1997.

constituição[254] com a subscrição de mais 10 parceiros institucionais, estando representadas no total instituições pertencentes a 18 países europeus. Actualmente conta com 30 membros plenos e 4 membros associados, de entre as principais instituições europeias de ensino em conservação e restauro, e 21 parceiros de entre as instituições e organizações que desenvolvem actividade na área da protecção do património cultural.

Na década de noventa reforçam-se assim os esforços para garantir que as intervenções no património são efectuadas por pessoal qualificado; para aumentar a qualificação dos profissionais ligados ao património; e para a criar normas comuns ao nível comunitário para a educação, a formação e o exercício das profissões ligadas ao património.

[254] European Network for Conservation/Restoration Education (ENCoRE) – *ENCoRE Document of Constitution.*

4.3 A evolução das políticas europeias

4.3.1 Enquadramento

Segundo o Tratado da União Europeia[1], as políticas urbanas e de habitação não são da competência da UE. É inquestionável que muitas das políticas comunitárias dos anos setenta e oitenta tiveram impacto nas cidades, mas este foi um impacto indirecto, já que não existiam iniciativas e programas direccionados explicitamente às áreas urbanas. Isto só veio a acontecer na década de noventa. Não sendo as políticas urbanas uma competência da UE, o crescimento da dimensão urbana das políticas europeias iniciou-se quer pela via do ambiente quer pela via da coesão social:

> *«Dois elementos são a base de uma abordagem especificamente europeia às cidades. O primeiro é que a cidade europeia ainda pode ser salva. Os problemas que partilha com as cidades de outros continentes, tanto ricos como pobres – congestionamento de tráfego, áreas degradadas nos centros e nas periferias, infra-estruturas desadequadas, poluição – estão presentes aqui em formas extremas raramente encontradas na Europa. As piores formas de pressão sobre as cidades – crescimento da população e emigração rural – são em grande medida, se não completamente, coisas do passado na Europa (...).*
>
> *O segundo elemento especificamente europeu é o compromisso tradicional da Europa com o que agora é denominado por "coesão social". O problema das regiões mais pobres extravasou para as cidades na Comunidade e é aqui que os esforços para criar condições de vida mais igualitárias e decentes se devem concentrar cada vez mais. As cidades foram – e como a Europa Ocidental demonstra, continuam a ser – onde a democracia se desenvolve. No Ocidente, "Stadt luft macht frei" – o ar da cidade liberta-te – encontrou um novo significado para os que fogem de uma vida sem perspectivas de emprego.»*[2]

A territorialização das políticas da UE foi um processo gradual, que teve o seu início na década de setenta. Na altura da sua criação, em 1957, o objectivo da então CEE era atingir a integração política através da integração económica. Mas, em meados da década de setenta, tornou-se claro que esta ambição estava a ser bloqueada pela amplitude das disparidades existentes entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Isto levou, em 1975, à criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que representava 5% do orçamento da CEE. Este fundo destinava-se a programas de desenvolvimento regional orientados para as regiões menos desenvolvidas, e foi o primeiro reconhecimento da necessidade de uma dimensão territorial da política comunitária.

Com a adesão da Grécia em 1981, e de Espanha e Portugal em 1986, aumentaram as disparidades regionais entre os Estados-membros – ao aumento de 48% em área e de 22% em população, correspondeu uma diminuição de 6% do PIB por habitante na CEE[3]. Neste contexto, o Acto Único Europeu, que entrou em vigor em 1987, lançou as bases para uma genuína política de coesão europeia, concebida para contrabalançar os efeitos do mercado livre e da globalização nas áreas menos desenvolvidas. Nesta altura, a política

---

[1] Também conhecido por Tratado de Maastricht, local onde foi assinado em 7 de Fevereiro de 1992 (entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993).

[2] Com(90) 218 final, *Green paper on the urban environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament*, pág. 8 (tradução livre).

[3] Sandy Dall'Erba – *European regional development policies: History and current issues*, pág. 2.

regional constituía já quase 20% do orçamento total da CEE[4] e em 1989, sob pressão de Espanha, o Conselho Europeu duplicou o orçamento dos Fundos Estruturais – incluindo o FEDER – para o período de 1989-1993[5].

O período de programação de 1989-1993 trouxe ainda importantes alterações na forma como as políticas da Comissão eram implementadas, como o conceito de programação estratégica a médio prazo. Com efeito, salvo algumas excepções, antes de 1988 o desenvolvimento a médio prazo das regiões e dos países Comunitários não era equacionado num enquadramento temporal suficientemente lato, já que a maioria das medidas estruturais da Comunidade operava numa base anual. Porém, *«[a] reforma de 1988 constituiu uma grande ruptura com o passado, e abriu caminho para uma nova abordagem que envolvia a identificação das necessidades pelos Estados-membros, a introdução do planeamento estratégico a médio prazo (5 anos) e uma programação multianual»*[6].

Para além do princípio da programação, outra das grandes inovações da reestruturação de 1988 foi a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da parceria[7], parceria esta que é definida nos regulamentos enquadradores como *«concertação estreita entre a Comissão, o Estado-membro em questão, as autoridades competentes por ele designadas a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum»*[8].

A monitorização e a avaliação sistemáticas da aplicação dos Fundos Estruturais foi também uma novidade. Até esta data, a necessidade de monitorização e avaliação da aplicação dos fundos, bem como o meio pelo qual esta devia ser implementada, eram alvo de desacordo entre os Estados-membros[9], que muitas vezes questionavam a necessidade e a utilidade de tais dispositivos. Os regulamentos introduzidos para o período 1989-1993 conseguiram ultrapassar este obstáculo. Estabeleciam que fosse feito o acompanhamento contínuo e realizadas duas avaliações para cada intervenção estrutural – uma apreciação *ex ante*, onde eram verificados os objectivos e estabelecidos os indicadores de cada intervenção, e uma *ex post*, onde se avaliavam os resultados com base na apreciação *ex ante*. Esta avaliação destinava-se a assegurar a realização efectiva dos compromissos assumidos no âmbito dos objectivos definidos, e avaliar a eficácia e o impacto das intervenções[10].

A programação a médio prazo, com base no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) de cada Estado-membro, juntamente com a introdução da obrigatoriedade de acompanhamento e de avaliação contínuos das intervenções no âmbito dos Fundos

---

[4] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson (eds.) – *Cities in Europe: Europe in the cities*, pág. 13.

[5] Sandy Dall'Erba. cit.3, pág. 2.

[6] Com(92) 84 final, *Communication of the Commission: Community structural policies - Assessment and outlook*, pág. 9 (tradução livre).

[7] Na altura ainda traduzida no regulamento português como "associação", tal era a novidade do conceito em Portugal.

[8] *Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho de 24 de Junho de 1988 relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes, art. 4.º, ponto 1.*

[9] John Bachtler e Colin Wren – The evaluation of EU cohesion policy: Research questions and policy challenges, in *Regional Studies*, pág.144.

[10] Regulamento (CEE) n.º 2052/88, cit. 8, art. 6.º.

Estruturais, iniciaram um processo de crescente preocupação com a eficácia e a racionalização das acções da Comunidade. Todas estas mudanças reflectem ainda um esforço de adaptar as acções, medidas e recursos Comunitários às condições específicas de cada região, contribuindo assim para minorar as disparidades entre estas, e aumentando a eficácia global das políticas.

A par com a preocupação com as disparidades entre regiões, começa a surgir na década de oitenta uma consciencialização da importância das disparidades internas às regiões, mas, no entanto, não existia ainda uma dimensão urbana das políticas comunitárias. Na década de noventa, a importância das cidades – quer pela concentração de problemas que se verificavam nestas áreas, quer pelas suas oportunidades e potencialidades económicas –, vai assumindo uma presença cada vez maior na agenda da UE.

O aumento da importância das questões ambientais e da coesão social ao nível da UE teve uma incidência particular nas áreas urbanas, em grande parte porque muitos dos fenómenos globais faziam sentir as suas repercussões essencialmente à escala local. De facto, era nas cidades e regiões que os problemas ambientais e as mudanças derivadas do processo de globalização e da reestruturação da economia eram mais perceptíveis. A poluição, os congestionamentos de tráfego, a falta de espaços verdes, o desemprego, a pobreza e as tensões sociais são alguns dos problemas que afectam muito mais as áreas urbanas do que o resto do território. Por outro lado, enquanto a sociedade em geral tem da pobreza rural uma imagem romanceada e sentimentos de solidariedade e compaixão – o mito do "bom camponês" –, a pobreza urbana é geralmente mal vista, existindo uma associação directa à criminalidade e à doença[11], uma culpabilização dos indivíduos[12], e a estigmatização e marginalização consequentes – tanto das populações mais pobres como das áreas urbanas em que estas residem. Com efeito, a exclusão social e as áreas urbanas degradas ou em declínio estão fortemente relacionadas e reforçam-se mutuamente.

> *«As cidades são actualmente o principal foco de crescimento e desenvolvimento económico, inovação tecnológica e serviço público. Ao mesmo tempo, estas também oferecem, com demasiada frequência, os piores exemplos de congestão, poluição, decadência industrial e exclusão social. As cidades nas áreas periféricas menos desenvolvidas, assim como as regiões urbanas em declínio, lutam pelo desenvolvimento económico. Por outro lado, áreas de pobreza extrema e decadência urbana existem mesmo no interior das cidades mais prósperas da UE.»*[13]

Por outro lado, o crescimento da importância das instituições internacionais deu-se a par com um processo de gradual enfraquecimento do Estado-nação e de um fortalecimento do papel das cidades e regiões. Neste contexto, as políticas da UE passaram a ter uma influência e uma preponderância crescentes nas áreas urbanas.

---

[11] UN-HABITAT – *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?*, pág. 6.

[12] Organization for Economic Co-operation and Development – *Integrating distressed urban areas*, pág. 43.

[13] Texto de apresentação do Programa Piloto URBAN: European Commission – *An introduction to the Urban Pilot Programme*.

4.3.2 Os Programas de Luta contra a Pobreza

Pode-se remontar à experiência adquirida nos Programas de Luta contra a Pobreza as origens das acções comunitárias direccionadas à reabilitação de áreas urbanas degradadas ou em declínio. Ao contrário das políticas nacionais, onde os primeiros processos de reabilitação de áreas urbanas foram motivados pela conservação do património e só posteriormente englobaram preocupações sociais, ao nível da UE, dado que as questões territoriais não eram da sua competência, foi a exclusão social que esteve na origem das primeiras intervenções com incidência sobre áreas urbanas.

A acção da UE em prol da luta contra a pobreza iniciou-se em 1975, com o 1.º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1975-1980). Este programa focou-se essencialmente em projectos-piloto e estudos nacionais sobre a pobreza, muitas vezes na forma projectos de acção-investigação[14]. No âmbito deste programa, a definição adoptada para pessoas afectadas pela pobreza foi: *«indivíduos ou famílias cujos recursos são tão escassos que as excluem do meio de vida mínimo aceitável do Estado-membro onde residem»*[15]. Como se pode depreender desta definição, a pobreza é vista como simples falta de recursos, e a falta de recursos como responsável pela exclusão dos cidadãos de um modo de vida digno. No entanto, e em parte pelos estudos desenvolvidos no âmbito do programa, esta concepção começou a mudar:

> *«Vários estudos realizados nos Estados-membros revelaram que para além dos pobres "tradicionais" está a emergir um novo tipo de pobres (...), os que vivem uma existência precária como consequência da crise, da inflação e do desemprego. Os "novos" pobres diferem dos pobres tradicionalmente "excluídos" porque vêm das franjas da classe média onde as pessoas têm as menores qualificações de um ponto de vista ocupacional. Mesmo que estes pobres ainda não estejam sujeitos à maioria das desvantagens já referenciadas*[16] *continuam a sofrer de exclusão. Porque a pobreza é acima de tudo um acumular de exclusões.»*[17]

Reflectindo esta evolução do pensamento, o conceito de "nova pobreza" prevaleceu no 2.º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1984-1989), onde a definição de "pobres" foi alterada para: *«pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que as excluem do meio de vida mínimo aceitável nos Estados-membros em que residem»*[18]. No entanto, as medidas propostas para este novo programa, apesar de um pouco mais orientadas para a prática, eram bastante semelhantes ao anterior, focando-se essencialmente em pequenos projectos localizados, no desenvolvimento de novas metodologias, e em estudos, recolha e troca de informação.

---

[14] Com(79) 537 final, *Second report of the European programme of pilot schemes and studies to combat poverty*.

[15] Decision 75/458/EC. *Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty*, art. 1.º, ponto 2 (tradução livre).

[16] As desvantagens enumeradas neste documento da Comissão englobam aspectos económicos (desemprego, baixos salários, endividamento, etc.), sociais (isolamento, resignação, discriminação, aumento do crime, etc.), familiares (famílias monoparentais, isolamento dos idosos, conflitos geracionais, etc.), de saúde (alcoolismo, alto grau de doença somática, psicossomática e psicológica), de formação e comportamento (iliteracia, baixas qualificações académicas e profissionais, comportamento anti-social, etc.), e de habitação (más condições de habitabilidade, falta de infra-estruturas básicas, localização isolada em relação às infra-estruturas serviços e equipamentos, etc.) [nota da autora].

[17] Com(80) 666 final, *Interim evaluation report on the programme to combat poverty*, pág. 4 (tradução livre).

[18] Decision 85/8/ECC. *Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty*, pág. 24 – 55. art. 1, ponto 2 (tradução livre).

Os pequenos projectos locais financiados[19] não tinham um conjunto definido de linhas orientadoras, sendo muito diversificados no que respeita ao âmbito, aos objectivos e às estratégias. De entre os projectos financiados, treze pertenciam ao tema "acção integrada em áreas urbanas", e englobavam acções em várias dimensões, como por exemplo: a melhoria física dos bairros; a melhoria das condições de habitabilidade; a abertura das comunidades ao resto da sociedade; o apoio social; a introdução de novos equipamentos; a promoção da educação; e o apoio à criação de emprego local. Foram assim apoiadas algumas intervenções locais de reabilitação urbana de carácter multidimensional e local. Foram também realizados três encontros com os responsáveis pelos projectos de "acção integrada em áreas urbanas", que focaram alguns dos aspectos sociais, económicos e físicos das intervenções. O primeiro encontro, dedicado ao desenvolvimento social das áreas urbanas, *«[r]evelou o valor de um projecto que lida com todos os problemas de um grupo populacional no território onde vive (...)»*[20],ou seja, as vantagens da territorialização das políticas sociais e da abordagem local e integrada aos problemas. O segundo encontro focou-se na pobreza e no desenvolvimento local, em especial no desenvolvimento dos recursos humanos e no aproveitamento dos recursos da área, e no terceiro encontro reflectiu-se sobre *«a reabilitação de áreas urbanas antigas e em formas de "remotivar" os seus habitantes»*[21].

Nos relatórios do 2.º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza[22] foi sendo crescentemente sublinhada a natureza multidimensional e heterogénea da pobreza e a consequente necessidade de actuar conjugadamente em todas estas dimensões, adaptando a estratégia local de abordagem:

> *«Uma definição completa e objectiva de pobreza reporta-se às situações individuais ou familiares caracterizadas por escassez ou insuficiência em vários campos, i. e. recursos insuficientes, mas acima de tudo, muitas e variadas fraquezas e falhas em áreas não monetárias como a formação, capacidade de trabalho, saúde, habitação e isolamento. (...) As suas muitas formas e dimensões significam que esta gera não um grupo homogéneo cujos problemas possam ser solucionados simplesmente pelo aumento do seu rendimento monetário.»*[23]

Começa também a ficar claro que para conseguir integrar acções em áreas muito diversas é necessário coordenar as políticas e as actividades dos organismos públicos e privados, bem como a importância da participação da população-alvo.

Foi com base nas conclusões 2.º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza que o terceiro – conhecido como Pobreza 3 –, foi lançado para o período 1989-1994. O conceito de "nova pobreza" foi substituído pelos de exclusão e integração social, tal como transparece do título dado a este novo programa: *Programa de acção comunitário a médio prazo para a integração económica e social dos grupos de pessoas económica e socialmente menos favorecidas*. A expressão "exclusão social" tornou-se central no discurso da UE

---

[19] Foram financiados 91 projectos, dos quais 10 localizados em Portugal.

[20] Com(88) 621 final, *Interim report on a specific community action programme to combat poverty*, pág. 26 (tradução livre).

[21] Com(88) 621 final, cit. 20, pág. 26 (tradução livre).

[22] Ver, por exemplo: Com(88) 621 final, cit. 20, e Com(91) 29 final, *Final report on the second european poverty programme 1985-1989*.

[23] Com(91) 29 final, cit. 22, pág. 2 (tradução livre).

sobre a matéria[24], que neste contexto se pode definir *«como a incapacidade de exercer os direitos sociais dos cidadãos a um nível de vida básico e como uma barreira à participação nas principais oportunidades sociais e ocupacionais da sociedade»*[25].

O Pobreza 3 é um programa mais ambicioso que os anteriores, tanto em termos de recursos – mais do que duplicam em relação ao 2.º programa –, como em termos de estratégia – foca-se em somente em 27 projectos-piloto, de maior escala, e doze iniciativas inovadoras, de pequena escala, mas todos com princípios mais definidos e mais coordenados com os Fundos Estruturais,. Todos os projectos e iniciativas a empreender ao abrigo do Pobreza 3 tinham de ser concebidas de acordo com quatro princípios fundamentais: abordagem local, multidimensionalidade, parceria e participação. Relativamente a estes aspectos estabelece-se, entre outras disposições, que os programas-piloto[26]:

- devem constituir um programa de intervenção coerente e não uma simples justaposição de projectos dispersos e heterogéneos;
- devem ser realizados num território delimitado em função das suas características e da sua dimensão (bairro, cidade, região), que deve ser pertinente tendo em vista uma acção em profundidade e deve permitir a parceria de todos os agentes implicados;
- devem abranger várias dimensões da situação das pessoas económica e socialmente menos favorecidas (por exemplo, rendimento, habitação, saúde, escolaridade, protecção social, emprego, formação e cultura), sendo que a escolha das dimensões abrangidas deve permitir a coerência interna do projecto;
- devem envolver a população do território seleccionado num espírito de participação;
- devem implicar o compromisso dos parceiros privados ou associativos e das autoridades públicas (segundo o caso, locais, regionais e/ou nacionais).

No que respeita às parcerias e à participação, estas são vistas como instrumentos indissociáveis das abordagens multidimensionais à exclusão social:

- parcerias – são consideradas como a expressão institucional da abordagem multidimensional e como o seu instrumento operativo, sendo somente viáveis se todos os actores-chave nas várias áreas partilharem uma abordagem comum, forem responsáveis colectivamente pelo sucesso de todo o projecto, e forem

[24] Dois importantes documentos de 1989 estiveram na base da consagração desta expressão ao nível da UE: a *Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers*, adoptada no Conselho Europeu de Estrasburgo – conhecida como Carta Social –, e a *Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, relativa à luta contra a exclusão social*.

[25] Sandra Kröger – *Inside out? The anti-poverty programmes of the UE and the role of the European Commission,* pág. 7 (tradução livre).

[26] *Decisão 89/457/CEE. Decisão do Conselho de 18 de Julho de 1989 relativa a um programa de acção comunitário a médio prazo para a integração económica e social dos grupos de pessoas económica e socialmente menos favorecidas*, excerto do anexo: Indicações não exaustivas para a definição, selecção, apresentação e avaliação das acções-piloto e das iniciativas inovadoras, iii. Definição.

capazes de definir um estratégia conjunta baseada num consenso que transcenda os interesses e as diferenças individuais[27];

- **participação** – tem por base o reconhecimento de que a exclusão social também é uma condição de dependência ou passividade face a instituições e a decisões em geral tomadas por terceiros, pelo que o envolvimento activo dos grupos-alvo no processo de integração se torna num pré-requisito e num símbolo do seu sucesso, fazendo parte de uma abordagem que promove a cidadania e a democracia e que deseja que os grupos envolvidos sejam parceiros activos nas políticas em curso[28].

Ao pretender integrar as várias dimensões dos problemas (social, económica, física e cultural), e ao conceber a intervenção com base nos problemas, recursos e actores locais, o Pobreza 3 ensaia uma perspectiva na qual se tenta ancorar a luta contra a exclusão social no processo dinâmico de desenvolvimento local dos territórios e das comunidades[29]. Para atingir este objectivo, o leque de acções empreendidas foi bastante alargado (ver Tabela 3), mas com uma forte orientação para as respostas às necessidades das populações.

Tabela 3 – Projectos do 3.º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza por área de intervenção[30]

Áreas de intervenção	Projectos
Emprego e formação profissional	33
Acção social, acesso a direitos	30
Desenvolvimento social local	29
Cultura e lazer	26
Habitação e tecido urbano	25
Saúde	21
Luta contra o insucesso escolar	17
Total de projectos	**41**

Em Portugal foram incluídas no Pobreza 3[31]:

a) **três projectos-piloto**:

> *Projecto da Zona Histórica da Sé e São Nicolau, Porto – «mostrou a possibilidade de associar os processos de reabilitação física e de renovação urbana num centro histórico a um processo coerente de integração económica e social dos menos favorecidos»;*[32]

[27] Com(95) 94 final, *Final Report on the implementation of the Community programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society - "Poverty 3" (1989-94) - Council Decision 89/457/EEC of 18 July 1989*, pág. 12.

[28] Com(95) 94 final, cit. 24, pág. 13.

[29] Com(95) 94 final, cit. 24, pág. 12.

[30] Com(95) 94 final cit. 24, pág. 33.

[31] Relativamente aos projectos portugueses do Pobreza 3, refira-se *«que no seu conjunto os recursos financeiros mobilizados, durante os cinco anos, para a sua concretização, não chegavam ao custo da construção de 400 metros de auto-estrada, num momento em que se investia fortemente em Portugal em novas infra-estruturas rodoviárias, com a ajuda de fundos da UE, o que relativiza de forma acentuada o esforço contido naquele programa».* Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza – *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*, pág. 50.

[32] Programa Pobreza 3 – *Pobreza é com todos. Mudanças possíveis: balanço de uma experiência*, citado em: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, cit. 31, pág. 50.

Projecto Mundo Rural em Transformação, Almeida – «mostrou a possibilidade de construir futuros possíveis em meio rural pobre, através do esforço da capacidade organizativa local e de formulação de estratégias de desenvolvimento adequadas»;[33]

Projecto Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento, Covilhã – «mostrou como é possível lutar contra a pobreza, conjugando estratégias e acções orientadas para a valorização dos recursos humanos e de recursos naturais renováveis»;[34]

b) uma iniciativa inovadora:

Projecto Trabalho com Crianças da Rua, Lisboa – «chamou a atenção para a gravidade das situações sociais associadas com as crianças da rua e para a insuficiência das respostas existentes.»[35]

Há uma evolução clara entre os três programas de luta contra a pobreza: o 1.º Programa serviu fundamentalmente para aprofundar o conhecimento ao nível comunitário sobre o fenómeno da pobreza e a sua dimensão, ajudando a uma definição do problema; o segundo centrou-se mais experimentação de diferentes abordagens ao nível do âmbito, da estratégia e dos métodos, contribuindo para a delineação de princípios e metodologias de intervenção; o Pobreza 3 teve por objectivo apoiar intervenções que tenham por base os resultados dos programas anteriores, e ao pôr os avanços conceptuais em prática, avaliar as suas vantagens, os seus problemas e os seus desafios. Desta evolução é importante reter a importância que teve empreender um processo continuado – os três programas abrangem um intervalo de tempo de duas décadas –, bem como a troca de experiências, a monitorização e a avaliação, para o aperfeiçoamento sucessivo da resposta ao nível das políticas.

No entanto, o modelo teórico de uma abordagem local, multidimensional com base na parceria e na participação mostrou não ser simples de implementar no terreno. Apesar de todos os princípios do Pobreza 3 terem saído validados da experiência[36], cada um deles representou por si só um desafio a ser ultrapassado. O levantamento dos principais factores de sucesso ou obstrutores ao nível das parcerias, da multidimensionalidade e da participação indicaram campos de melhoria e de investigação futuros. De entre os factores considerados mais positivos destacaram-se[37]:

- ter em conta que é um processo lento e complexo e cujos objectivos só devem ser estabelecidos a médio prazo;
- reconhecer a importância da fase de preparação e lançamento do programa;
- alcançar uma mudança na atitude e no pensamento hierárquico tradicional por parte de todos os actores;
- construir um processo de parceria compensatório para todos os actores;

---

[33] Programa Pobreza 3 – *Pobreza é com todos. Mudanças possíveis: balanço de uma experiência*, citado em: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, cit. 31, pág. 50.

[34] Programa Pobreza 3 – *Pobreza é com todos. Mudanças possíveis: balanço de uma experiência*, citado em: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, cit. 31, pág. 50.

[35] Programa Pobreza 3 – *Pobreza é com todos. Mudanças possíveis: balanço de uma experiência*, citado em: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, cit. 31, pág. 50.

[36] Com(95) 94 final cit. 27, pág. 56.

[37] Com(95) 94 final cit. 27, pág. 39-40.

- distribuir os recursos da forma mais equilibrada e transparente possível;
- necessidade de um núcleo de actores estável e empenhado à volta do qual se atrai e constrói gradualmente a participação dos outros actores;
- capacidade de lidar com o potencial para o conflito inerente à reunião de actores tão diversificados;
- reconhecer a necessidade de formação, de desenvolvimento e de aconselhamento técnico para permitir aos sectores voluntários e comunitários desempenhar cabalmente o seu papel.

Como principais obstáculos ao bom funcionamento e à implementação das parcerias referem-se[38]:

- o perigo de ficar enredado em malhas legais na constituição das parcerias;
- a diversidade de valores, interesses e estilos entre os diferentes organismos representados;
- as disparidades de poder, conhecimento, capacidades, competências e recursos entre os vários actores;
- não conseguir quebrar com os modelos organizativos tradicionais, verticais e hierarquizados, e meramente repeti-los a uma escala mais pequena;
- transformar a parceria num fórum de reivindicação política.

Foi ainda referido ao nível dos relatórios das equipas centrais e locais do Pobreza 3 que, enquanto a Comissão Europeia exigia uma abordagem integrada com base em parcerias aos actores regionais e locais, esta não envolvia os governos nacionais e a Comissão não praticava o mesmo nível de parceria na sua própria actuação[39].

A multidimensionalidade também se revelou um desafio ao nível da implementação e da concepção das estratégias, sendo considerados como principais factores determinantes para a sua eficácia[40]:

- a escolha da área;
- a exactidão do diagnóstico e a capacidade do projecto conduzir a acção na direcção certa;
- a formação de uma parceria adequada;
- a definição de objectivos realistas e suficientemente precisos, que permitam funcionar como um quadro de referência para a acção e a avaliação, impedindo a dispersão do projecto;

[38] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*, pág. 34 e Com(95) 94 final, cit. 27, pág. 39-40.

[39] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit. 38, pág. 34.

[40] Com(95) 94 final, cit. 27, pág. 40.

- a mobilização de instrumentos diversificados que sirvam de suporte técnico para apoiar a coerência do projecto e a procura de sinergias.

Refere-se ainda que: *«a ligação entre a parceria e a multidimensionalidade parece ser por demais evidente, (...) sendo aspectos complementares do mesmo projecto que têm de ser controlados simultaneamente e reajustados gradualmente»*[41].

Por fim, ao nível da participação, tornou-se claro que havia dois factores fundamentais que determinavam o grau e o nível de participação alcançado: o potencial da polulação-alvo e a capacidade e vontade das instituições de partilharem o poder e de fazerem um esforço para ajudar a população a quebrar a passividade e a dependência instaladas.

O balanço final do Pobreza 3 foi bastante positivo, o que levou a Comissão Europeia a encetar esforços no sentido de lançar uma quarta versão do programa para o período 1994-1999, com um orçamento 121 milhões de ECU, mais do dobro do atribuído ao Pobreza 3[42]. Este novo programa foi concebido num espírito de continuidade e de progresso face aos anteriores: *«A continuidade é necessária para testar mais a validade da abordagem com base nos princípios da parceria, participação e na adopção de estratégias abrangentes. O progresso deverá emergir dos principais elementos novos que são: uma maior ênfase em estratégias integradas multi-objectivos, a introdução de acções-modelo a nível nacional e de redes de projectos transnacionais»*[43].

Na sua comunicação de 1992, *Para uma Europa das Solidariedades*[44], a Comissão Europeia reconhece que as políticas económica e social da UE, em parte pelas limitações das suas competências, não são talhadas para combater especificamente a exclusão social, se bem que podem ter um importante contributo directo e indirecto, nomeadamente no âmbito da luta contra o desemprego e a pobreza. A Comissão reconhece ainda que frequentemente os programas, apoios e iniciativas da UE têm sido esporádicos e pouco coerentes. Neste contexto, e com base na experiência adquirida no Poverty 3, a Comunidade propõe que se melhorem, coordenem e reforcem esforços da UE em prol da inclusão social no novo programa de luta contra a anti-pobreza, em especial para dar resposta à multidimensionalidade e à concentração geográfica da exclusão social, e fortalecendo as parcerias e o envolvimento de todos os actores relevantes. Refere ainda que *«[n]o que diz respeito ao desenvolvimento da exclusão social no ambiente urbano e aos problemas específicos das áreas deprimidas, [o novo programa] poderá incluir uma acção inovadora dirigida essencialmente à promoção do emprego e à integração no ambiente urbano, em conjugação com medidas correspondentes a serem empreendidas pelos fundos estruturais nesta área»*[45].

---

[41] Com(95) 94 final, cit. 27, pág. 41 (tradução livre).

[42] Com(93) 435 final, *Medium-term action programme to combat exclusion and promote solidarity: a new programme to support and stimulate innovation (1994-1999) and Report on the implementation of the community programme for the social and economic integration of the least-privileged groups (1989-1994).*

[43] Com(93) 435 final, cit. 42, pág. 4 (tradução livre).

[44] Com(92) 542 final, *Communication from the Commission: Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion.*

[45] Com(92) 542 final, cit. 44, pág. 23 (tradução livre).

Com efeito, a reabilitação das áreas urbanas degradadas e em declínio começa a ser alvo de maior atenção por parte da Comissão. Após uma breve análise de diversas iniciativas nacionais em curso nos Estados-membros, nomeadamente os vários modelos de programas de reabilitação urbana, esta refere:

> *«Estas sublinham a eficácia das parcerias e da descompartimentação das instituições, a necessidade de integrar o desenvolvimento social e económico, e a importância da boa qualificação daqueles que trabalham no terreno, a necessidade de uma participação responsável e activa da população-alvo na implementação das medidas de integração, o benefício de ter estratégias concebidas para regiões específicas em vez de disposições dirigidas a categorias administrativas específicas definidas* à priori. *(...) Os esforços empreendidos também revelaram as limitações de abordar os processos e situações de exclusão social somente via políticas sociais. A natureza multidimensional da exclusão social reclama por políticas de desenvolvimento e integração globais. As suas características estruturais requerem que as medidas preventivas e de integração sejam empreendidas por todos os actores (...).»*[46]

No entanto o 4.º Programa de Luta contra a Pobreza nunca entrou em vigor, tendo sido bloqueado pelo Conselho Europeu devido a objecções levantadas por alguns Estados-membros quanto à legitimidade da acção da UE neste âmbito, argumentando que esta acção era contrária ao princípio da subsidiariedade[47].

Neste contexto, e numa altura em que a união económica e monetária era a prioridade da UE, o processo de integração das políticas económica e social europeias abrandou, só havendo novos avanços em 1997, no âmbito do Tratado de Amesterdão. No entanto, apesar do bloqueio ao Pobreza 4, os princípios que lhe estavam subjacentes – abordagem local, multidimensionalidade, parceria e participação –, sobreviveram em várias iniciativas e programas comunitários, como por exemplo, no Programa Piloto URBAN e mais tarde, na Iniciativa Comunitária URBAN e no INTEGRA.

A participação e a parceria afirmaram-se como componentes característicos das acções da UE de âmbito social, havendo no início dos anos noventa um conjunto de programas e iniciativas em curso onde estas eram um pré-requisito – como por exemplo, o LEDA, o LEADER, o INTERREG e o HORIZON.

4.3.3 Os primeiros passos das políticas urbanas

Realizou-se em Nantes, em 1989, a primeira Reunião Informal dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território dos Estados-membros da CEE, a convite da Presidência francesa[48]. Apesar de no seio do Conselho da Europa se realizarem, desde os anos 70, eventos semelhantes no âmbito da CEMAT – onde foram desenvolvidos documentos tão importantes como a Carta de Torremolinos, de 1987 –, esta é de facto a primeira vez que se realiza um evento deste tipo no âmbito da CEE. A reunião de Nantes definiu as

---

[46] Com(92) 542 final cit. 44, pág. 15 (tradução livre).

[47] No entanto, a Comissão Europeia ignorou o voto contrário do Conselho Europeu e continuou a desenvolver actividade no âmbito do combate à exclusão social, o que resultou processo levantado no Tribunal Europeu de Justiça pelo Reino Unido, a Alemanha e a Dinamarca. Este processo resultou numa proibição emanada do Tribunal de a Comissão Europeia de financiar acções de luta contra a pobreza.

[48] A realização deste tipo de reuniões manteve-se nas Presidências semestrais que se seguiram.

bases para o que iria ser um processo informal, mas altamente influente, de análise, debate e definição de políticas comunitárias. Os participantes neste evento convidaram a Comissão a preparar uma abordagem europeia global ao planeamento territorial, que se iniciou com o desenvolvimento de vários estudos sobre o território europeu.

Em 1990, três anos após o lançamento do relatório Bruntland, a Comissão Europeia lançou o *Livro verde sobre o ambiente urbano*[49]. A primeira parte deste documento apresenta uma análise dos desafios em matéria de ambiente urbano e o papel das cidades na sociedade. Na segunda parte propõe-se, pela primeira vez, uma abordagem europeia global às questões do ambiente urbano, bem como o quadro legal na qual esta poderia desenvolver-se. São especificadas uma série de acções e prioridades ao nível das políticas urbanas, salientando-se a importância da cooperação e da integração entre políticas, bem como dos princípios da sustentabilidade, da responsabilização e da subsidiariedade.

São identificadas duas áreas principais de acção para a melhoria do ambiente urbano: as políticas relativas à estrutura física da cidade e as relacionadas com a redução do impacto das actividades urbanas no ambiente. Ao nível do planeamento urbano defende-se o encorajamento dos usos mistos do tecido urbano, o controle da expansão urbana, a promoção de aglomerados densos em vez da fragmentação da urbanização. Neste contexto, é dada especial importância à reabilitação urbana de áreas degradadas ou em declínio, como forma de alcançar os objectivos anteriores e de qualificar o ambiente urbano. A reabilitação não surge como um instrumento da política de preservação do património – embora se reconheça a sua importância –, mas como um instrumento da política ambiental – melhoria do ambiente urbano, reaproveitamento de recursos, descontaminação de solos, etc. –, e socioeconómica – criação de mais oportunidades de desenvolvimento social e económico nas áreas urbanas em declínio. Neste contexto, as áreas industriais e as áreas habitacionais das periferias, em especial as de habitação social, são apontadas como prioritárias. As intervenções de reabilitação consideradas não se restringem ao domínio físico – reabilitação dos edifícios e espaços públicos –, mas também aos domínios social e económico. Por exemplo, ao nível das áreas habitacionais propõe-se, entre outras medidas, a expansão dos usos e das actividades, com vista a aumentar as oportunidades disponíveis aos residentes, como parte de uma estratégia que visa integrar estas áreas na cidade e melhorar o ambiente e a qualidade de vida dos habitantes.

Começa a surgir assim uma visão global e partilhada de quais devem ser as vias para o desenvolvimento urbano ao nível comunitário. Logo desde o seu início, esta visão assume uma clara aposta na reabilitação urbana, como processo integrado e multissectorial, e como instrumento privilegiado para alcançar os objectivos ambientais, económicos e sociais do desenvolvimento urbano. O *Livro verde sobre o ambiente urbano* veio a ter nos anos seguintes uma influência considerável, não só no domínio político, mas também nos círculos profissionais e académicos[50].

---

[49] Com(90) 218 final, cit. 2.

[50] Richard H. Williams – *European Union spatial policy and planning*, pág. 206.

Ainda em 1990, os projectos-piloto URBAN, implementados ao abrigo do art. 10.º do FEDER[51], foram a primeira acção comunitária centrada em cidades. O Programa Piloto URBAN tinha por objectivo apoiar a inovação ao nível do planeamento e da reabilitação urbana, no âmbito de uma política mais ampla de promoção da coesão económica e social. Este era um programa limitado, com recursos muito modestos, mas que foi encarado como um sucesso político e administrativo, e demonstrou o potencial de êxito da acção comunitária nas áreas urbanas[52]. A aplicação do art. 10.º do FEDER durante o período 1989-93, permitiu à Comunidade Europeia co-financiar 33 projectos-piloto para dar resposta a problemas urbanos em 11 Estados-membros.

Os projectos-piloto empreendidos no âmbito do URBAN abordaram um amplo leque de problemas urbanos, nomeadamente: carências socioeconómicas; fraco planeamento do uso do solo; centros históricos negligenciados; fracas ligações entre as actividades de investigação e desenvolvimento e as pequenas e médias empresas; e áreas industriais abandonadas. O programa pretendia ainda incentivar uma abordagem estratégica e integrada aos vários problemas em presença nas áreas de intervenção, bem como o desenvolvimento de parcerias entre os poderes públicos, as organizações da sociedade civil e as comunidades, sem esquecer o sector privado. O documento *Urban Pilot Projects annual report*[53], apresenta alguns dos resultados e boas práticas destes primeiros projectos. De entre as áreas onde foram identificados contributos positivos deste programa contam-se:

- abordagens integradas à reabilitação;
- melhoria da competitividade das cidades;
- criação de emprego e combate à exclusão social;
- organização e desenvolvimento de parcerias;
- integração dos projectos em programas mais amplos de reabilitação;
- participação dos poderes e das comunidades locais;
- contribuição para o debate sobre políticas urbanas.

---

[51] De acordo com os Regulamentos n.º 2052/88 e n.º 2083/93, o FEDER deve *«apoiar estudos ou experiências-piloto relativos ao desenvolvimento regional a nível comunitário»*. Pode ainda contribuir, até ao limite de 1% da sua dotação anual, para o financiamento, ao nível comunitário:

«a) De estudos por iniciativa da Comissão destinados a identificar :

- *as consequências espaciais de medidas projectadas pelas autoridades nacionais, nomeadamente em matéria de grandes infra-estruturas, quando estas, pelos seus efeitos, ultrapassem o âmbito nacional,*
- *as medidas destinadas a sanar os problemas específicos das regiões fronteiriças internas e externas da Comunidade,*
- *os elementos necessários para o estabelecimento de um esquema prospectivo da utilização do espaço comunitário;*

b) De projectos-piloto que:

- *constituam incentivos à realização de infra-estruturas, de investimentos nas empresas e de outras medidas específicas de marcado interesse comunitário, em especial nas regiões fronteiriças internas e externas da Comunidade,*
- *favoreçam o intercâmbio de experiências e a cooperação em matéria de desenvolvimento entre regiões da Comunidade, bem como acções inovadoras.»*

Ver: Regulamento (CEE) n.º 2052/88 cit. 8, art. 3.º, ponto 1 e *Regulamento (CEE) n.º 4254/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) nº 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, art. 10.º, ponto 1.

[52] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson, cit. 4, pág. 13

[53] ECOTEC Research and Consulting – *Urban Pilot Projects annual report.*

O Programa Piloto URBAN provou o seu mérito e alcançou grande popularidade junto dos poderes locais e regionais, garantindo a sua continuidade e uma presença reforçada nos períodos de programação seguintes.

Um dos resultados mais imediatos da primeira Reunião Informal dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, realizada em Nantes, foi o relatório Europa 2000[54], apresentado na segunda reunião, realizada em Turim em 1990, e adoptado na de Hague, no ano seguinte. O relatório Europa 2000 analisa o contexto económico e demográfico do território europeu, as suas infra-estruturas, disparidades regionais e questões ambientais. Identifica e caracteriza 8 áreas supra-regionais[55], com base na sua proximidade geográfica e nas suas inter-relações em desenvolvimento. Defende que o planeamento não deve parar artificialmente nas fronteiras nacionais, e que a definição de estratégias supranacionais e europeias permite tirar o melhor partido dos recursos e das políticas europeias, bem como reduzir as disparidades. Este relatório consiste numa recolha e analise de informação territorial de dimensão comunitária, e constituiu um primeiro passo para a elaboração de uma estratégia global de desenvolvimento territorial.

A crescente importância das cidades e das questões territoriais levou à criação, em 1991, do Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano da Comissão Europeia (GPAU) e do Comité de Desenvolvimento Espacial, que marcou a mudança de perspectiva do planeamento territorial para desenvolvimento territorial[56]: *«a acção deste comité vai marcar a passagem de uma abordagem de planeamento espacial para uma outra, de desenvolvimento espacial. Esta evolução deve ser avaliada à luz de dois factores. Por um lado, e de um ponto de vista substantivo, o conceito de desenvolvimento é mais abrangente e implica explicitamente a coordenação das várias políticas sectoriais, pelo que se torna mais adequado. Por outro lado, e num registo mais instrumental ou táctico, o recurso a este conceito de maior amplitude permite contornar o facto de o planeamento espacial ser da estrita competência de cada um dos Estados-membros»*[57].

Ao nível da abordagem, a expressão desenvolvimento territorial pretendia assim marcar uma diferença, acentuando a importância de um planeamento abrangente, multissectorial e estratégico, baseado mais na definição de objectivos a médio e a longo prazo do que na produção de instrumentos de planeamento físico estáticos, limitados e pouco flexíveis.

No mesmo ano, a Comissão Europeia a propôs, durante a discussão do que viria a ser o Tratado da União Europeia, que este incluísse as áreas urbanas como uma competência específica comunitária e que fosse aumentado o papel da UE no âmbito das políticas sociais. Estas disposições não foram aprovadas pelos Estados-membros[58], havendo no

---

[54] Com(91) 452 final, *Europa 2000: Perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade*.

[55] É aqui que se define, por exemplo, a área do Arco Atlântico onde se insere Portugal.

[56] Thiemo W. Eser – The European spatial development policy and the implementation: Potential or burden? In Congress of the European Regional Science Association, 37TH – *Papers*; João Ferrão – A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia, In *Revista eure*.

[57] No que respeita às questões sociais, o Reino Unido rejeitou o aumento dos poderes da UE neste campo, sendo as disposições relativas a esta matéria delegadas para um protocolo adicional a ser aplicado em todos os Estados-membros menos o Reino Unido. Ao nível territorial ver: João Ferrão, cit. 56, pág. 47-48.

[58] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson, cit. 4, pág. 13.

entanto outras alterações significativas que foram levadas a efeito. O Tratado da União Europeia define a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente através do reforço da coesão social, a par com a união monetária e o mercado único, como um dos objectivos principais da UE. Confirma assim a exclusão social como uma das preocupações de base da UE, e consagra a coesão económica e social como uma das suas três prioridades. Como instrumento financeiro é criado o Fundo de Coesão, cujo principal objectivo é o reforço da coesão económica e social dos Estados-membros com produto nacional interno bruto por habitante inferior a 90% da média comunitária[59].

É também o Tratado da União Europeia que cria o Comité das Regiões, que entra em funcionamento em 1994, e que se assume como órgão consultivo composto por representantes dos poderes locais e regionais da Europa. A criação deste órgão – que futuramente desempenhará um importante papel ao nível da dimensão urbana das políticas europeias –, foi um passo importante para o processo reforço da participação e da parceria ao nível europeu na concepção das políticas, já que veio conceder um meio formal pelo qual as opiniões das autoridades locais e regionais podiam ser expressas. Com efeito, o Comité das Regiões passou a ter de ser consultado antes da adopção de quaisquer decisões da UE no domínio da política regional, ambiente, educação e transportes, que afectam directamente os poderes regionais e locais. O Comité das Regiões pode ainda adoptar pareceres que lhe pareçam pertinentes por iniciativa própria, e apresentá-los aos órgãos da UE. A criação deste órgão foi de imediato saudada por várias instituições europeias, nomeadamente pelo CPLRE, que apela para que a UE garanta uma representação equilibrada dentro do Comité e que lhe seja dado um papel de decisão dentro da estrutura comunitária[60].

Em linha com as críticas que iam sendo feitas à Comissão Europeia sobre o desequilíbrio que esta patenteava ao defender amplas parcerias e a participação ao nível regional e local, mas não aplicando os mesmos princípios ao nível dos governos nacionais e na sua própria acção, o Comité das Regiões veio a assumir um papel activo como defensor do princípio da subsidiariedade, e da parceria e participação dos níveis mais baixos de governo nas políticas europeias. Por exemplo, no seu parecer sobre o *Livro branco sobre a política social europeia*[61], o Comité das Regiões apela reiteradamente para que o importante papel das autoridades regionais e locais no processo de desenvolvimento económico e social seja reconhecido pela UE. Recomenda que seja reforçado o envolvimento das autoridades regionais e locais na concepção e na implementação das políticas económicas, sociais e ambientais, e reivindica a sua posição privilegiada na representação dos interesses das comunidades locais.

---

[59] Aquando da instituição do Fundo de Coesão, preenchiam esta condição os seguintes Estados-membros: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda. A partir de Maio de 2004, com o alargamento da UE, os dez novos Estados-membros passaram igualmente a ser beneficiários do Fundo de Coesão. O Fundo apoia projectos com impacto significativo na área do ambiente e dos transportes, com taxas de comparticipação que podem atingir 85% do investimento elegível.

[60] *Recommendation 19 (1996) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on aspects of urban policies in Europe.*

[61] *CdR 243/94. Parecer do Comité das Regiões sobre o Livro branco sobre a política social europeia "Como avançar na União"*, pág. 67.

Neste contexto, o Comité das Regiões lamenta que a consulta não seja obrigatória no âmbito da política social, e alerta para a importância do reforço da participação das autarquias regionais e locais nos acordos de parceria no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE). Considera ainda *«importante especificar nos regulamentos que os Estados-membros devem prover a integração das autarquias regionais e locais, dos parceiros sociais e das instituições de formação nos trabalhos preparatórios»*[62] do FSE. Por último, o Comité das Regiões considera necessário fazer uma referência específica ao papel fundamental da boa governação no desenvolvimento de modelos socioeconómicos sustentáveis. Para tal, considera que a União Europeia deveria reconhecer a relação entre a boa governação e o desenvolvimento sustentável.

No início da década de noventa houve ainda avanços no âmbito da política ambiental. Ainda em 1992, a UE assina a Declaração do Rio[63] das Nações Unidas, iniciando-se assim um período marcado por uma preocupação crescente para com o desenvolvimento sustentável.

Em 1993 é aprovado o quinto programa de acção em matéria de ambiente da Comunidade Europeia, *Um programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável*[64], que define princípios e objectivos em matéria de desenvolvimento sustentável e que aborda pela primeira vez os problemas urbanos. No seu seguimento, o GPAU lançou o programa "Cidades Sustentáveis", que incidiu sobre o desenvolvimento urbano sustentável e a sua integração nas estratégias de planeamento e gestão. Os objectivos do projecto eram:

- promover a reflexão sobre a sustentabilidade nos contextos urbanos europeus;
- suscitar um vasto intercâmbio de experiências;
- difundir boas práticas sobre sustentabilidade ao nível urbano;
- formular recomendações às instituições da UE e às autoridades nacionais, regionais e locais;
- contribuir para a implementação do *Quinto programa de acção em matéria de ambiente* da Comunidade Europeia.

Este programa desenvolveu-se entre 1993 e 1996, tendo sido uma iniciativa catalisadora da reflexão e da troca de informação sobre as questões das políticas urbanas e do desenvolvimento sustentável.

---

[62] CdR 243/94, cit. 61, ponto 10.

[63] *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.*

[64] *Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membro reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável: Um programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável.*

4.3.4 O período de programação 1994-1999

4.3.4.1 Fundos e Iniciativas comunitárias

Ainda em 1993, o Conselho Europeu reformou de novo os Fundos Estruturais, aumentando o seu orçamento para cerca de um terço do orçamento comunitário global[65]. Este aumento de recursos veio permitir, entre outros aspectos, o lançamento de iniciativas mais amplas ao nível das áreas urbanas. Em 1994, foi lançada a Iniciativa Comunitária[66] URBAN, na sequência do sucesso dos projectos-piloto URBAN. Esta iniciativa abordava os problemas do isolamento, da pobreza e da exclusão da população mediante intervenções que tinham por objectivo melhorar o seu ambiente físico e social. A abordagem adoptada tinha por base as parcerias, e pretendia dar uma resposta integrada que englobasse todas as dimensões da vida urbana – os projectos incluíam desde a reabilitação de estruturas obsoletas ou degradadas, a medidas de vitalização económica, a acções nas áreas do emprego e da formação profissional, entre outras. A iniciativa pretendia ainda implementar metodologias em que as populações afectadas participassem em todo o processo, incluindo nas fases de tomada de decisão. Nas palavras da própria Comissão Europeia: *«O URBAN procurou maximizar o envolvimento das bases, mediante o "empowerment" das comunidades locais e o encorajamento das populações locais a determinarem as prioridades e a assumirem a responsabilidade pelas suas próprias áreas»*[67].

Era ainda requerido, tal como os projectos-piloto anteriores, que os processos fossem liderados pelos poderes locais. Esta foi a primeira Iniciativa Comunitária centrada somente em áreas urbanas e gerou um interesse considerável, recebendo 133 candidaturas. Beneficiaram desta Iniciativa, no período de programação de 1994-1999, um total de 26 cidades europeias, pertencentes a 14 Estados-membros.

O sucesso do URBAN começou a ser assinalado logo numa apreciação dos primeiros resultados[68], onde é reconhecido – juntamente com o INTERREG e o LEADER –, como uma das Iniciativas que melhor estavam a conseguir transformar as intenções em acção prática. Considera-se também que as parcerias resultantes destas Iniciativas estavam a fortalecer a natureza integrada das políticas de desenvolvimento local e a ter um efeito considerável no terreno, mobilizando para a acção as populações-alvo. Refere-se ainda que *«a Iniciativa URBAN encorajou um conjunto de Estados-membros a implementar uma abordagem multissectorial aos problemas urbanos e irá ajudar as áreas problemáticas a serem integradas no processo global do desenvolvimento económico»*[69].

---

[65] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson, cit. 4, pág. 13.

[66] As Iniciativas Comunitárias são instrumentos financeiros especiais dos Fundos Estruturais que a Comissão Europeia propõe, por sua própria iniciativa, aos Estados-membros, para ajudar a resolver problemas que tenham um impacto particular ao nível Europeu. As Iniciativas Comunitárias são frequentemente usadas para consolidar as experiências e abordagens inovadoras realizadas no âmbito dos projectos-piloto.

[67] Com(96) 542 final/2. First report from the commission on economic and social cohesion: Consolidated version, pág. 47 (tradução livre).

[68] Com(96) 542 final/2, cit. 67, pág. 111.

[69] Com(96) 542 final/2, cit. 67, 111 (tradução livre).

Para além da Iniciativa Comunitária URBAN, cresceu também o número de acções lançadas no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio[70] (QCA), propostas pelos próprios Estados-membros, que visavam o desenvolvimento económico, a criação de oportunidades de emprego e a melhoria das condições de vida em áreas degradadas. Entre estas acções destacam-se[71]:

- Programa Operacional Ambiente e Renovação Urbana (Portugal) – este programa incluía a Iniciativa Operacional Ambiente e a Iniciativa Operacional Renovação Urbana (IORU). A última englobava três medidas: renovação das zonas ocupadas por barracas[72], contribuindo para o Programa Especial de Realojamento (PER); a reabilitação de zonas degradadas; e a renovação da zona da Expo'98.
- Community Economic Development (Grã-Bretanha) – este programa era dirigido a áreas particularmente desfavorecidas, e procurava envolver as comunidades locais e as actividades económicas no processo de reabilitação. Tinha como uma das suas prioridades a criação/desenvolvimento de capacidades juntos dos indivíduos e das organizações locais, de forma a estes poderem empreender acções em prol do desenvolvimento local.
- Programa de desenvolvimento socioeconómico do bairro de Pianura (Nápoles, Itália) – este programa tinha por objectivo melhorar as condições de vida no bairro de Pianura, mediante acções no âmbito da criação de emprego e da vitalização das actividades económicas, da promoção de uma vida associativa activa, e do restabelecimento da identidade do bairro.
- Programa para as áreas urbanas em declínio do Hainaut francês (Avesnes, Douai e Valenciennes) – no âmbito do primeiro objectivo deste programa, incluíam-se medidas para o estímulo da actividade económica, o apoio ao desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento dos recursos humanos e a requalificação do território.

Para além destas acções, a Comissão Europeia lançou o INTEGRA, um novo eixo da Iniciativa Comunitária EMPREGO, do FSE. O INTEGRA tinha por objectivo promover medidas destinadas a melhorar o acesso ao mercado de trabalho e a empregabilidade dos grupos que dele são excluídos. O INTEGRA visava ainda:

> *«apoiar estratégias locais orientadas para as pessoas a fim de combater a discriminação na formação e no trabalho que resulta do aumento da tensão social, racismo, xenofobia e anti-semitismo;*
>
> *criar abordagens baseadas em comunidades, especialmente em zonas urbanas desfavorecidas, que se combinem com iniciativas de criação de emprego para explorar novas fontes potenciais de emprego;*

[70] Período de 1994 a 1999.

[71] Com(97) 197 final, *Communication from the Commission: Towards an urban agenda in the European Union*, annex 3, pág. 12.

[72] O FEDER não subsidiou a construção das habitações, mas apoiou outros investimentos em áreas que contribuíam para melhorar as condições de vida e para a criação de oportunidades de emprego (estabelecimento de serviços, comercio e pequenas indústrias, equipamentos sociais, criação/melhoria de infra-estruturas, tratamento dos espaços públicos, entre outros).

promover a responsabilização dos grupos-alvo.»[73]

Para além das iniciativas já referidas, o art. 10.º do FEDER financiou também actividades com uma vertente cultural, desde que estas contribuíssem para os objectivos específicos do mesmo. Estas englobaram a preservação do património (urbano, rural, industrial e histórico), o desenvolvimento integrado de actividades culturais (nomeadamente, actividades tradicionais ou a recuperação de conhecimento ao nível do artesanato) e o uso de novas tecnologias (criação de CD-Roms, sítios da internet, etc.) para divulgação dos recursos patrimoniais.

No entanto, estas acções não tinham o carácter abrangente e multissectorial do URBAN, nem podem ser consideradas como processos de reabilitação urbana. São intervenções fragmentadas e pontuais, que contribuíam para a reabilitação urbana na medida em que houvessem processos a decorrer no terreno que as integrassem numa estratégia mais ampla. Caso contrário, o seu âmbito e os seus resultados eram extremamente limitados.

4.3.4.2 Processo

Para o período de 1994-1999 houve também alterações nos princípios da programação, avaliação e parceria introduzidos em 1988. Com efeito, estes princípios estavam proximamente relacionados, e o sucesso de um dependia em larga medida do sucesso dos outros. A "abordagem estratégica" à programação dividia-se em três fases: diagnóstico dos problemas, definição da estratégia e definição de objectivos concretos a alcançar. Neste esquema de planeamento, era da máxima importância a apreciação *ex ante*. Esta seria a base do diagnóstico que iria fundamentar a estratégia, bem como definiria os indicadores para os objectivos concretos, ou seja, o quadro de referência para a avaliação *ex post*. A apreciação *ex ante* era assim fundamental para permitir uma melhor preparação dos programas, bem como a avaliação dos resultados. Por outro lado, a definição de uma estratégia adaptada às condições específicas de cada região, bem como a avaliação dos impactos nas regiões e, em especial, nos beneficiários, estava dependente do funcionamento efectivo das parcerias entre a Comissão, o Estado-membro, as autoridades regionais e locais e os parceiros sociais. Ora a implementação de todo este sistema no período de programação 1989-1993 não correu tão bem como era esperado.

Ao nível da programação, os Estados-membros adoptaram geralmente uma abordagem restritiva ao conceito de PDR, definindo somente os recursos e medidas para os quais podia ser concedido apoio comunitário, em vez de estipularem o volume total de recursos nacionais e regionais disponíveis para o desenvolvimento, tal como esperava a Comissão. Por outro lado, não foi tido cuidado suficiente com a definição de indicadores quantitativos para os objectivos a atingir. O espírito que tinha presidido à introdução da apreciação *ex ante* e de uma "abordagem estratégica" foi deturpado, em parte por falta de tempo para a sua preparação, e em parte por falta de competências e de interesse da parte dos Estados-membros. *«Consequentemente, a abordagem adoptada baseia-se no que é elegível, e é influenciada por uma afectação à priori dos recursos entre instrumentos financeiros, em vez*

[73] Comissão das Comunidades Europeias – *Vias de inserção e emprego para pessoas em situação de exclusão social*, pág. 2.

de ser centrada na concepção de programas constituídos por medidas que se reforçam mutuamente, definidas com base em objectivos específicos»[74].

Os princípios da subsidiariedade, da parceria e da participação também se revelaram de difícil aplicação. Com efeito, o envolvimento as autoridades regionais e locais e dos parceiros sociais na definição e na implementação do apoio comunitário variaram largamente entre os Estados-membros. No que respeita à fase de preparação, a grande maioria dos Estados-membros optou pela apresentação de um PDR único, restringindo as oportunidades de participação dos parceiros regionais na definição das estratégias. Já na fase de negociação, os parceiros regionais foram um pouco mais envolvidos, mas tanto estes como os parceiros locais só tiveram uma partilha significativa das responsabilidades na fase de implementação das decisões tomadas. Quanto aos parceiros sociais, apesar dos esforços da Comissão, estes estiveram quase ausentes do processo, sendo somente representados em casos pontuais, e, mesmo nestes, foram frequentemente informados das conclusões dos encontros como se fossem entidades externas à parceria. Os comités de acompanhamento, estabelecidos ao nível regional, revelaram-se como o instrumento mais eficaz para assegurar algum grau de parceria tripartida, o que foi razoavelmente conseguido mesmo nos Estados onde a regionalização estava menos desenvolvida[75]. A Comissão considerou ainda que as dificuldades teriam sido minoradas se os Estados-membros tivessem feito maior uso da assistência técnica que devia acompanhar o processo de descentralização.

No entanto, todos estes problemas não tiveram origem somente na actuação dos Estados-membros. Com efeito, o regulamento de 1988 era pouco explícito no que deveria ou não ser incluído nas diversas fases e planos, e sobre o espírito da proposta. A clareza e a definição de intenções e de procedimentos tornavam-se ainda mais necessárias por se tratar de uma grande ruptura em relação às práticas anteriores, constituindo uma profunda reformulação de todo o sistema. Outro dos problemas apontados foi a complexidade administrativa dos processos, que os tornava bastante pesados, implicando muitas vezes atrasos, nomeadamente nos pagamentos, o que criou insegurança e incerteza junto dos beneficiários.

Com base na experiência adquirida, a UE considerou que os princípios fundamentais da reforma dos Fundos Estruturais de 1988 – programação multianual com base numa abordagem estratégica, parcerias e processo de avaliação – deviam continuar a reger as actividades dos Fundos, mas que havia a necessidade de introduzir certas melhorias com vista a uma maior eficácia, simplificação e transparência das políticas estruturais.

A vontade de reforçar o papel dos parceiros sociais nas parcerias revela-se desde logo na nova definição de parceria. Onde antes figurava *«concertação estreita entre a Comissão, o Estado-membro em questão, as autoridades competentes por ele designadas a nível nacional, regional, local ou outro»*[76], passa a figurar *«concertação estreita entre a Comissão, o Estado-membro*

[74] Com(92) 84 final, cit. 6, pág. 24 (tradução livre).

[75] Com(92) 84 final, cit. 6, pág. 23.

[76] Regulamento (CEE) n.º 2052/88, cit. 8, art. 4.º, ponto 1.

interessado, as autoridades e os organismos competentes - incluindo, no âmbito das disposições previstas pelas regras institucionais e pelas práticas existentes próprias de cada Estado-membro, os parceiros económicos e sociais»[77]. É ainda estipulado que devem ser integradas as autoridades ambientais competentes tanto na fase de concepção como na fase de implementação de todas as acções e programas.

Os PDR, cujo conteúdo era muito pouco definido em 1988, passam a ter regras mais precisas (ver Tabela 4), tendo de incluir, entre outros aspectos: uma análise da situação actual, incluindo o andamento e os resultados das acções empreendidas no período de programação anterior; os objectivos específicos e a sua quantificação; uma apreciação prévia do impacte esperado; a apreciação da situação ambiental e a avaliação do impacte ambiental da estratégia e das acções definidas; e a descrição dos recursos nacionais, para além dos comunitários, para a implementação dos planos. Tentou-se com estas disposições assegurar uma maior adequação do conteúdo e a qualidade das apreciações *ex ante*. Foi também concedido mais tempo às autoridades nacionais, regionais e locais para prepararem os PDR, e reforçado o fornecimento de apoio técnico por parte da Comissão.

Tabela 4 – Elementos a incluir nos Planos de Desenvolvimento Regional definidos nos regulamentos dos Fundos Estruturais e de Coesão de 1998 e de 1993[78]

Elementos a incluir nos Planos de Desenvolvimento Regional	
Regulamento de 1988	**Regulamento de 1993**
	- a descrição da situação actual em matéria de disparidades e de atrasos de desenvolvimento, os recursos financeiros mobilizados e os principais resultados das acções empreendidas durante o período de programação precedente, no âmbito das ajudas estruturais comunitárias recebidas e tendo em conta os resultados disponíveis das avaliações;
- a descrição dos principais eixos escolhidos para o desenvolvimento regional e das acções conexas;	- a descrição de uma estratégia adequada para atingir os objectivos referidos no artigo 1.º, dos principais eixos escolhidos para o desenvolvimento regional e dos objectivos específicos, quantificados na medida em que a sua natureza o permita; - uma apreciação prévia do impacte esperado das acções conexas, incluindo em matéria de emprego, a fim de assegurar que estas produzam benefícios socioeconómicos a médio prazo correspondentes aos recursos mobilizados;
	- uma apreciação da situação ambiental da região em causa e a avaliação do impacte ambiental da estratégia e das acções acima referidas, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável, conformes com as disposições vigentes do direito comunitário; - as disposições tomadas para associar as autoridades ambientais competentes designadas pelo Estado-membro à preparação e execução das acções previstas no plano, bem como para garantir o cumprimento das normas comunitárias em matéria de ambiente;
- indicações sobre a utilização das contribuições dos fundos, do BEI e dos outros instrumentos financeiros prevista para a realização dos planos.	- um plano de financiamento indicativo global que discrimine os recursos financeiros nacionais e comunitários previstos que correspondem a cada um dos principais eixos seleccionados para o desenvolvimento regional no contexto de plano, bem como indicações sobre a utilização das contribuições dos fundos, do BEI e dos outros instrumentos financeiros prevista para a realização do plano.

[77] *Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 que altera o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes*, art. 4.º, ponto 1.

[78] Regulamento (CEE) n.º 2052/88, cit. 8, art. 8.º, ponto 4, e Regulamento (CEE) n.º 2081/93, cit. 77, art. 8.º, ponto 4.

A preocupação com a definição dos PDR e o aprofundamento da apreciação *ex ante* teve subjacente uma preocupação com a eficácia na atribuição dos recursos comunitários, numa perspectiva custo-benefício – *«a fim de garantir que proporcionarão benefícios socioeconómicos em correlação com os recursos mobilizados»*[79].

O processo de programação implicava a repetição da abordagem estratégia estipulada ao nível nacional nos níveis mais baixos do planeamento – regional e local. Os elementos a incluir no PDR, e na sua concretização como QCA, eram similares aos solicitados para os documentos programáticos de escala inferior. Foram instaurados dois tipos de processo possíveis: o clássico, em três etapas, e o simplificado, que só incluía duas (ver Figura 40).

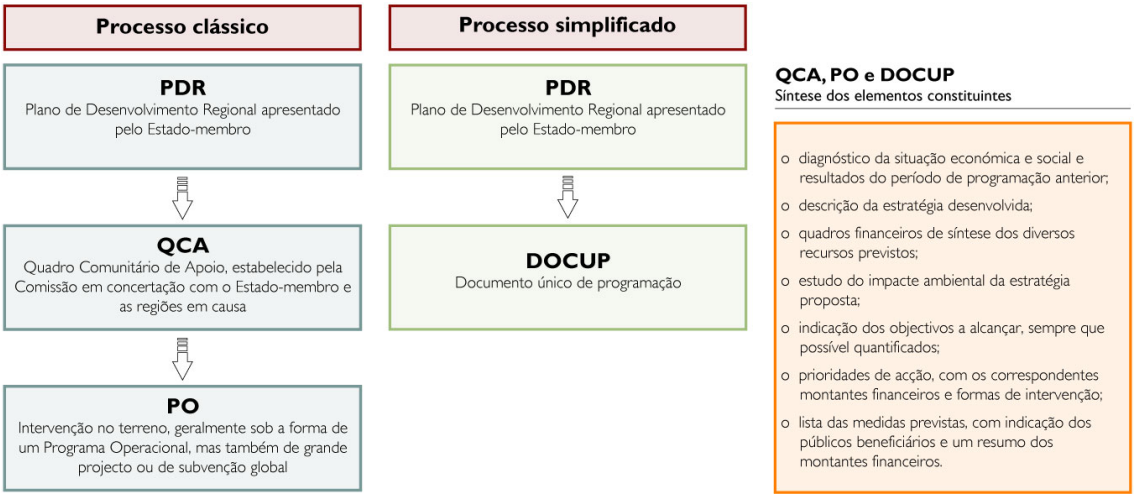


Figura 40 – Processos e conteúdo dos documentos programáticos para o período de programação 1994-1999[80]

No que respeita ao processo de monitorização e de avaliação, para além do reforço das obrigações dos Estados-membros e da estipulação de requisitos específicos para a quantificação dos objectivos dos programas, para as projecções de impacto e para a identificação dos resultados, foi ainda incluída a exigência de acompanhamento contínuo de todas as intervenções. Para cada QCA, programa operativo e documento único de programação era designado um comité de acompanhamento, composto por representantes das autoridades nacional, regional e local em questão e por representantes da Comissão Europeia. Estes comités tinham por missão acompanhar a evolução da execução das acções[81]. Posteriormente, foi feita ainda uma alteração adicional, que impunha uma avaliação intermédia, que devia ser realizada três anos após o início das acções, para fornecer uma análise crítica do seu progresso e permitir que fossem feitos reajustamentos quando necessário[82]. O apoio à assistência técnica foi também reforçado, passando a estender-se dos estudos preparatórios à apreciação, ao acompanhamento e à avaliação das intervenções.

[79] Regulamento (CEE) n.º 2081/93, cit. 77.

[80] Comissão Europeia – *Reforma dos Fundos Estruturais 2000-2006: Análise comparativa*, pág. 14.

[81] Estes podiam ainda adaptar as modalidades da contribuição financeira comunitária desde que não alterassem o total do apoio e que a Comissão confirmasse a decisão.

[82] John Bachtler e Colin Wren, cit. 9.

Ao nível da Comissão, os principais esforços concentraram-se[83]:

- na identificação de indicadores quantificados adequados para estabelecer um quadro de referência contra o qual o efeito das medidas pudesse ser avaliado – o que incluiu o início dos esforços para desenvolver indicadores que fossem além dos financeiros, e tivessem em conta os aspectos ambientais e um conceito mais lato de qualidade de vida;
- na criação de redes de apoio de peritos;
- na publicação regular de documentação sobre práticas e estudos de caso.

De facto, a actividade da Comissão aumentou muito neste domínio, sendo o investimento no processo de avaliação uma das suas claras apostas – refira-se, como dado indicativo, que a despesa gasta pela Direcção-Geral de Política Regional (DG Regio) nesta matéria aumentou duas vezes e meia em relação ao período de programação anterior.

Houve ainda uma movimentação no sentido de ter em conta os princípios e os objectivos definidos no programa de acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável, nomeadamente, a integração das exigências em matéria de protecção do ambiente na definição e execução das outras políticas comunitárias. Esta preocupação manifestou-se especialmente na exigência de todos os planos incluírem uma apreciação da situação do ambiente e do impacte ambiental das acções previstas, as disposições tomadas com vista a integrar as autoridades ambientais em todo o processo e a procura de indicadores adequados.

Logo em 1996, no *Primeiro relatório da comissão sobre a coesão económica e social*[84], a Comissão fez um balanço positivo do resultado das alterações empreendidas para o período 1994-1999. Esta considera que os comités de acompanhamento começaram a funcionar melhor, principiando *«a contribuir criativamente para a análise dos problemas e para a assimilação e implementação local de novas directrizes e prioridades da Comunidade»*. Em alguns Estados-membros os comités de acompanhamento aproveitaram a oportunidade e organizaram as suas próprias iniciativas autónomas mas complementares, nomeadamente, melhorando a disseminação da informação e empreendendo análises rigorosas dos problemas[85].

Em geral, a qualidade das avaliações melhorou significativamente e foi dada maior atenção às questões e aos critérios de avaliação[86]. No entanto, denota-se que, apesar do progresso, o processo ainda se mostrou difícil, em especial no que toca à disponibilidade e à vontade das várias autoridades dos Estados-membros em de partilhar o poder e as responsabilidades. A Comissão chega mesmo a sugerir que, nos casos em que as parcerias estão menos desenvolvidas, pode ajudar ao funcionamento dos comités de acompanhamento fazer uma distinção entre parceiros decisores – autoridades

[83] Com(96) 542 final/2, cit. 67, pág. 114-115.

[84] Com(96) 542 final/2, cit. 67.

[85] Com(96) 542 final/2, cit. 67, pág. 121 (tradução livre).

[86] A. Mairate – *Developing evaluation capacity in the Member States: the case of Strutural Funds*, pág. 4 (tradução livre).

responsáveis pelo co-financiamento –, e consultivos – essencialmente os parceiros sociais e os representantes de grupos de interesse. Este estratagema é proposto na convicção de poder *«permitir às autoridades políticas responsáveis ter uma visão mais objectiva e construtiva dos últimos e abraçar o seu envolvimento de coração mais aberto»*[87]. A Comissão nota ainda que, para além de nem todos os parceiros terem sido associados, o processo de decisão nem sempre foi claro, o que pode ter dado origem a confusões quanto ao papel e à responsabilidade de cada parceiro[88].

4.3.4.3 Um caso de estudo no âmbito do INTERREG IIC

Apesar da Iniciativa Comunitária URBAN ser a única centrada somente em áreas urbanas, não era esta a única via pela qual os fundos comunitários contribuíram para a reabilitação urbana. De facto, a reabilitação urbana actua em tantas áreas diversas, que muitas das suas acções sectoriais podiam ter acesso a algum tipo de financiamento comunitário, dependendo da área em que se localizassem, das acções que pretendessem desenvolver e de estabelecerem uma ligação com os objectivos específicos dos programas e das iniciativas financiadas.

O financiamento de redes de troca de experiências e boas práticas foi desde sempre uma das áreas onde a UE procurou desenvolver mais actividade. Neste contexto, ao abrigo do INTERREG IIC – Cooperação transnacional para o ordenamento do território[89], era possível obter financiamento para redes de transaccionais de cooperação e de troca de experiências e conhecimento em matéria de ordenamento do território, o que incluía a reabilitação urbana.

Foi este o enquadramento que deu origem ao projecto Innovative Urban Planning and Management (IUPM), que teve por objectivo elaborar uma filosofia e um método de actuação que permitisse às comunidades locais desfavorecidas, em áreas urbanas degradadas, conceber e implementar processos de reabilitação urbana baseados num esforço local sustentável, com base no princípio da multidimensionalidade e da parceria ampla.

Este projecto foi realizado por um conjunto variado de actores, que englobaram autoridades locais e organismos de investigação de vários países da região do Mar Báltico (Dinamarca, Alemanha, Lituânia, Polónia, Estónia), bem como instituições do governo central, como o Instituto Dinamarquês de Planeamento Urbano. O projecto foi co-financiado pelo INTERREG IIC e pelo Ministério da Habitação e dos Assuntos Urbanos da Dinamarca. A coordenação do projecto coube também à Dinamarca.

A enumeração dos participantes no projecto não é fortuita. O facto de este projecto ter uma forte participação da Dinamarca e da Alemanha, que já tinham uma considerável experiência em abordagens descentralizadas, participadas e de base comunitária, explica em larga medida a razão pela qual, em meados da década de noventa, um projecto que

[87] Com(96) 542 final/2, cit. 67, pág. 121 (tradução livre).

[88] Comissão Europeia, cit. 80, pág. 16.

[89] Esta iniciativa foi somente aprovada em 1996.

conta com a participação de uma série de municípios, mas não com representantes da população, se propõe contribuir para o "empowerment" dessa própria população e é tão critico relativamente a certas posições centralistas, frequentemente assumidas pelos poderes públicos, mesmo os locais. Também é sintomático das dificuldades e necessidades que os poderes públicos que pretendem empreender este tipo de abordagens sentem. Por outro lado, não deixa de ser interessante verificar que este esforço em prol das acções com base nas comunidades não tem origem nas próprias comunidades. Se por um lado se pode argumentar que isto se deve à falta de capacidades e de competências dos actores locais para tomarem a iniciativa – o que é a principal justificação para o seu "empowerment" –, por outro lado não deixa de ser um pouco paradoxal, exactamente no âmbito dos processos de "empowerment", serem de novo actores externos à comunidade os que supostamente sabem e tentam implementar a solução para os problemas dessa mesma comunidade, embora já não se esteja a falar de resultados mas sim de processos.

À parte destas considerações, a decisão de integrar aqui uma breve análise do projecto IUPM deveu-se não ao seu carácter excepcional no âmbito dos projectos de investigação e troca de experiências em curso no final dos anos noventa, mas, pelo contrário, por ter um tema, um conjunto de objectivos e princípios, bem como de resultados, semelhantes a diversos projectos e experiências que estavam a ser realizados no âmbito dos processos de reabilitação urbana. Para além do seu carácter exemplificativo, este projecto serve ainda para dar a conhecer as actividades que estavam a ser financiadas pela UE ao nível das redes de cooperação e troca de experiências transnacionais com relevância para a reabilitação urbana, e cujos resultados, obviamente, eram dados a conhecer à própria UE, gerando assim uma troca de conhecimento vertical e transnacional.

Posto isto, convém referir que o IUPM não se resumia a um exercício teórico, mas que a metodologia utilizada englobava:

- introdução de métodos de análise urbana;
- discussão sobre os papéis dos diversos actores no processo de planeamento;
- estudo de campo de quatro áreas urbanas pertencentes a três cidades diferentes (Copenhaga, Rostock e Vílnius);
- introdução de planeamento multidimensional;
- elaboração de estratégias de planeamento participadas;
- formulação de preliminar de projectos-piloto para nas áreas de estudo;
- sessões temáticas sobre os vários aspectos da reabilitação urbana;
- planeamento e implementação dos projectos-piloto;
- seminário para troca de experiências;
- desenvolvimento de ferramentas de apoio à definição de estratégias locais, multidimensionais e participadas.

O resultado deste projecto foi um guia que fornece um conjunto de orientações e um modelo para os processos de reabilitação urbana[90]. Quanto às orientações gerais, de forma bastante sucinta, o projecto defende e justifica a adopção de um conjunto de princípios em todas as intervenções, dos quais se destacam:

- encarar a reabilitação como um processo lento e complexo, com múltiplos actores e múltiplas dimensões de actuação;
- basear os processos de reabilitação em estratégias globais, que coordenem todas as acções e projectos, e que tenham por base as necessidades e aspirações dos actores, bem como os problemas e as oportunidades dos territórios e os recursos disponíveis (humanos, físicos, culturais, financeiros, etc.) aos vários níveis (europeus, nacionais, locais, individuais, etc.);
- basear a estratégia num profundo conhecimento da área e das dinâmicas em causa (para o que é necessário envolver um amplo leque de actores);
- implementar processos de monitorização e de avaliação dos resultados, que informem a estratégia ao longo de todo o processo, e podendo originar a revisão e o reequacionar da própria estratégia;
- reconhecer que uma aposta na comunicação, tanto entre os actores como para o exterior, tem de ser parte integrante de qualquer estratégia de reabilitação.

Todos estes aspectos são tratados com alguma profundidade no guia produzido pelo IUPM, sendo dadas orientações concretas para a sua execução. No entanto, ir-se-á aqui somente referir com algum detalhe o modelo metodológico proposto para os processos de reabilitação urbana, aproveitando esta oportunidade para apresentar o tipo base de metodologia que, aparte de alguns aspectos de detalhe, começa a ser defendida e cada vez mais um tema de investigação em muitos dos trabalhos e intervenções de reabilitação urbana a partir da década de noventa (ver Figura 41).

O modelo metodológico proposto pelo IUPM inicia-se com a análise urbana, ou seja, o conhecimento da área. Esta análise urbana deve incluir todos os actores, ser um exercício conjunto, partilhado, de todos os que estão envolvidos na reabilitação, focado nos problemas e nas soluções, e coligindo diversos tipos de informação relativamente à situação da área (informação de base como dados estatísticos, bens patrimoniais, funções, equipamentos e infra-estruturas, estado de conservação e condições de habitabilidade, etc.) e aos recursos disponíveis (humanos, físicos, financeiros, etc.). Deve ser realizada o mais cedo possível, porém, é importante encará-la como um processo, um exercício a efectuar com regularidade, já que a informação usada para orientação inicial pode ser posteriormente redefinida e adaptada a problemas mais particulares e pode ser utilizada para vários objectivos ao longo do processo, nomeadamente na monitorização e avaliação, permitindo a contínua adequação da estratégia de reabilitação à evolução do contexto local.

[90] Este guia, bem como outras informações sobre este projecto, estão disponíveis em: http://www.ensure.org

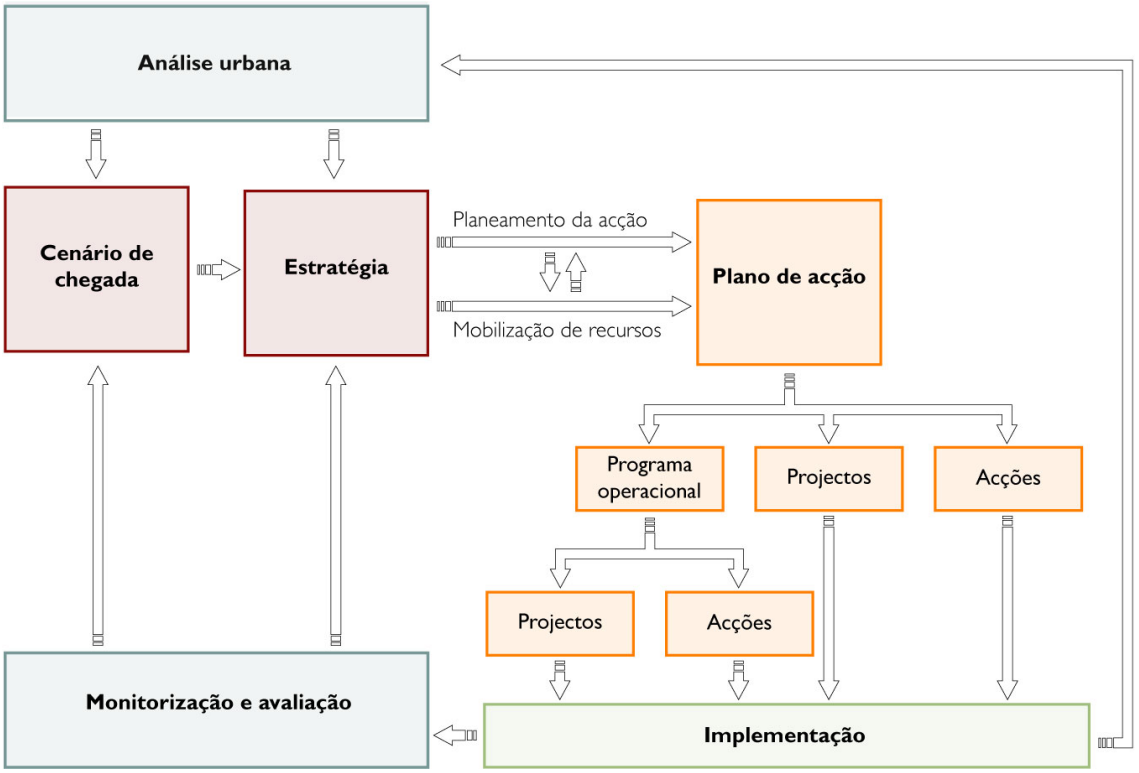


Figura 41 – Modelo metodológico proposto pelo IUPM para os processos de reabilitação urbana

Seguidamente, procede-se à definição de um Cenário de chegada. Este cenário é uma imagem do que se pretende que a área venha a ser após o processo de reabilitação. Deve ser definido para um horizonte alargado (10/20 anos) e deve ser partilhado por todos os actores. Após a formulação do Cenário de chegada, deve ser concebida a Estratégia para o alcançar, a partir da situação actual e com os recursos (humanos, logísticos, temporais, financeiros, etc.) disponíveis. Esta Estratégia definirá as **metas**[91] gerais, baseadas em **valores**[92] definidos e nas **abordagens** e **métodos**[93] a adoptar. Para cada meta devem ser definidos **objectivos**[94] mensuráveis, que quando alcançados darão resposta a

[91] Metas: fins estratégicos gerais a atingir com a reabilitação urbana. São abstractas e qualitativas, dificilmente quantificáveis. Resultam da decomposição do Cenário de chegada. O conjunto de metas de uma estratégia deve ser capaz de traduzir todos os aspectos do Cenário de chegada.

[92] Os valores de uma estratégia de reabilitação urbana são princípios muitas vezes implícitos, mas que orientam a actividade e servem de norma aos juízos práticos. Enunciam o que é, não somente desejado mas desejável, e guiam todo o processo. Todos os actores devem participar e acordar na definição dos valores e princípios de uma estratégia de reabilitação urbana.

Por exemplo, a participação é um dos principais valores deste estudo, do que decorre que todos os actores devem participar e acordar na definição dos valores e princípios de uma estratégia de reabilitação urbana.

[93] Abordagem: modo de proceder adoptado ao enfrentar um problema, baseado nos valores. Deve ser acordada por todos os actores e determina "como agir".

Método: procedimento sistemático que antecipadamente regulará uma sequência de operações a executar, com vista a atingir um certo resultado. Deve consistir numa combinação de instrumentos e na forma de os usar.

Por exemplo, considerando a participação como um valor, a abordagem seria formular o processo de reabilitação baseado na participação e o método iria então montar as estruturas que permitiriam aos actores participar e aplicar os instrumentos (parcerias, grupos de trabalho, fóruns, etc.).

[94] Objectivos: propósitos quantitativos, detalhados e concretos, a atingir a curto/médio prazo. Os objectivos são definidos a partir das metas a atingir. São orientados para resultados mensuráveis que quando alcançados dão resposta a uma meta.

Por exemplo, se a área sofrer de uma alta taxa de desemprego, uma meta será diminuir a taxa de desemprego e um objectivo poderá ser reduzir essa mesma taxa em 2% num prazo de 2 anos.

essa mesma meta. Para facilitar o planeamento da acção, a prioridade dos objectivos deve também ser claramente definida.

Após a definição da Estratégia há dois processos que devem ocorrer simultaneamente: o planeamento da acção e a mobilização de recursos. O planeamento da acção deverá ter em conta a prioridade dos objectivos mensuráveis, as condições pré-existentes, as abordagens e métodos escolhidos, as responsabilidades previstas dos actores e os recursos previsíveis. Como para as mesmas condições pré-existentes, diferentes abordagens e métodos implicam diferentes recursos para atingir o mesmo objectivo, as actividades de planeamento da acção e de mobilização de recursos não só devem ser feitas simultaneamente, como deve haver uma constante troca de informação entre estas.

A Estratégia será depois traduzida em acção pelo Plano de acção. Este é um plano detalhado de como atingir os objectivos mensuráveis, com os recursos disponíveis num dado prazo de tempo. O seu grau de pormenor é muito superior ao da estratégia. O Plano de acção deve ser estrategicamente fragmentados em peças operacionais de menor escala (Programas Operacionais, Projectos e Acções) que darão resposta a objectivos específicos.

Os Programas Operacionais são sistemas de serviços, oportunidades ou projectos, normalmente concebidos para dar resposta a uma necessidade pública. Podem ser organizados em conjuntos de projectos e/ou simples tarefas. Os Projectos são conjuntos de acções relacionadas e orientadas para resolver um problema concreto. As Acções podem constituir-se em projectos, ou simples tarefas.

Da Tabela 5 à Tabela 8 procurou-se fazer uma sistematização sobre o que consiste o Cenário de chegada, a Estratégia, o Plano de acção e os Projectos e as Acções, explicitando de forma mais pormenorizada o que envolve cada uma das fases do processo.

Tabela 5 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Cenário de chegada

Cenário de Chegada	
Descrição	- uma visão partilhada por todos os actores do objectivo pelo qual lutam: o que a área será no futuro (horizonte temporal a longo prazo,10/20 anos); um cenário de longo alcance mas ligado à realidade.
Base	- análise urbana; - visão integrada de qual poderá vir a ser o papel da área na cidade/região/país; - interesses, aspirações, desejos dos actores.
Conteúdo	- uma visão estratégica de longo alcance e a longo prazo, incluindo qualidades e valores gerais, mas suficientemente concretos para orientar as tomadas de decisão.
Actores	- partilhado por todos os actores; - concebido em conjunto, logo tornando-se parte da construção da própria equipa e do consenso.
Faseamento	- fase inicial, mas revisto sempre que alterações na área (induzidas pelo próprio processo ou não) ou nos actores o justifiquem: não é estático: deve evoluir com a área e os actores e com as ambições dos actores para a área.
Vantagens	- mais motivador do que princípios ou objectivos abstractos; - cativa os actores pelo poder da imagem, do que "poderá vir a ser", aumentando o desejo e a convicção que a melhoria de vida na área é possível; - faz a transição ao nível global entre várias escalas (região/cidade/bairro); - auxilia na orientação para os resultados tanto ao nível local como, mais importante, ao nível global; - incide nos resultados e não nos processos e nos meios de os alcançar; - ajuda a verificação, durante o processo, o que é preciso fazer/corrigir para atingir os resultados
Dificuldades	- conseguir motivar a participação de todos os actores numa fase preliminar do processo; - conceber o cenário como orientação para a acção e não como um quadro que se pendura na parede: deve ser utilizado para formular e reajustar a estratégia; - manter o cenário vivo: voltar a ele e questioná-lo durante o processo.

Tabela 6 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Estratégia

	Estratégia
Descrição	- uma abordagem para operar a mudança: faz a transição entre um cenário de chegada e o planeamento da acção em concreto; - um entendimento comum de todos os actores de como vão trabalhar para alcançar o cenário de chegada.
Base	- análise urbana; - visão integrada de qual poderá vir a ser o papel da área na cidade/região/país; - diagnóstico aprofundado das condições pré-existentes; - identificação da natureza dos problemas e das necessidades; - recursos (tempo, pessoas, capacidades e aptidões, património construído, fundos, etc.) existentes e previstos; - aspirações que os actores têm para o desenvolvimento da área.
Conteúdo	- estabelece as metas e os objectivos gerais, explicando o "porquê" e o "como" do processo, baseado nos valores; - relação entre a estratégia apresentada para a área e as estratégias existentes a outras escalas (cidade/região/país); - valores-chave e princípios gerais a seguir por todos os objectivos e acções; - metas gerais e objectivos mensuráveis coerentes entre si e comuns a todo o processo, cobrindo integralmente todo o leque dos problemas e das necessidades; - relação existente entre as metas e os objectivos e o contexto: - hierarquização de prioridades entre os objectivos; - definição de abordagens e métodos concertados para atingir os objectivos; - clarificação detalhada dos compromissos, das responsabilidades e dos recursos que cada um dos actores acordou aplicar no processo de reabilitação (em especial das autoridades públicas, que devem desde logo assumir quais os apoios a conceder durante todo o processo); - descrição geral do processo a longo prazo; - cronograma geral e orçamento previsto.
Actores	- realizado por uma equipa que deve ser equilibrada em termos de conhecimento (técnico e da área), interesses dos actores, poder e capacidade (se não for possível ter representantes de todos estes quadrantes na equipa, estes devem no mínimo estar representados num painel consultivo); - todos os actores devem contribuir; - a liderança da concepção da estratégia deve, preferencialmente, caber à autoridade pública, mas a iniciativa e liderança do processo poderá eventualmente ser assumida por outros actores/conjunto de actores.
Faseamento	- deve ser definida logo no início do processo, para deste modo mobilizar actores e recursos; - a reabilitação é um processo não-linear, pelo que terá de se rever a estratégia ao longo do tempo; - a estratégia deve ser flexível de modo a reflectir a mudança sem perder a orientação e a coesão.
Vantagens	- assegura a coesão do processo de reabilitação; - mobiliza o empenho e o compromisso dos actores; - faz a ligação entre diferentes programas operacionais sucessivos, ou a decorrer simultaneamente na área, concertando esforços; - permite aos actores focalizarem-se nos objectivos mensuráveis, enquanto os direcciona para um fim comum: o cenário de chegada; - guia os actores para trabalharem juntos para o mesmo fim, enquadrando as tomadas de decisão isoladas, as negociações de acção conjunta, e as acções individuais dos actores; - ao revelar as relações entre as metas e os objectivos e o contexto permite que, se existirem alterações de contexto, haja flexibilidade para que isso se reflicta nas metas e nos objectivos, - permite aferir o empenho efectivo dos diferentes actores ao processo.
Dificuldades	- conseguir o essencial apoio e compromisso pleno das autoridades públicas; - conseguir motivar os actores para contribuir para a definição da estratégia e para orientar as suas acções individuais por ela; - definir valores-chave de forma relevante para o contexto e aplicável às metas; - definir valores-chave de forma compreensível e atractiva para todos os actores (os actores têm de acreditar tanto nos valores como nas metas e nos objectivos definidos); - contrariar a tendência do nível político em dar prioridade a objectivos fáceis que não encerrem conflito; - dificuldade em conseguir financiamento, quando necessário, para a fase de elaboração da estratégia (pagar a consultores e à equipa técnica, recursos logísticos, etc.); - sendo a autoridade pública a liderar o processo, esta poderá não ter como valores-chave para a reabilitação a participação e o "empowerment"; - se o processo for liderado por outra entidade, há o risco de a estratégia ser distorcida para servir os interesses particulares da liderança; - a entidade líder do processo poderá tender para uma simplificação dos problemas e para uma abordagem sectorial aos mesmos; - os actores na área alteram-se ao longo do tempo, pelo que se a estratégia tiver sido uma mera negociação entre actores e não abranger o maior espectro possível de interesses, não sobreviverá a essa mudança; - manter a estratégia flexível sem perder a orientação e a coesão.

Tabela 7 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Plano de acção e Programas Operacionais

Plano de acção	
Descrição	- documento apresentado a todos os actores, que resulta da estratégia, traduzindo as metas globais e os objectivos mensuráveis em acção, definindo como serão atingidos, o que fazer e quando.
Base	- objectivos prioritários; - métodos e abordagens escolhidos; - responsabilidades dos vários actores; - recursos previsíveis.
Conteúdo	- objectivos prioritários e métodos e abordagens escolhidos; - compromissos, responsabilidades e recursos de cada um dos actores, em cada momento do processo; - os programas operacionais, projectos e acções isoladas, que no seu conjunto darão resposta integral aos objectivos mensuráveis; - modo de activação e utilização dos recursos necessários para que as acções atinjam os objectivos; - cronograma detalhado e justificado dos programas, projectos e acções a executar ao longo de todo o processo e a duração individual de cada um deles; - orçamento detalhando os recursos envolvidos (incluindo as fontes de financiamento) em cada programa, projecto e acção previstos.
Actores	- realizada em princípio pela equipa que elaborou a estratégia e que é responsável pela gestão global do processo; - devem ser consultados actores que não pertençam à equipa, sempre que nesta não estejam representados equilibradamente o poder, o conhecimento, a capacidade de actuação e os interesses de todos os actores; - todos os actores devem contribuir.
Faseamento	- pode começar a ser concebido ao mesmo tempo que a estratégia, e completado após esta estar definida (o plano de acção é uma peça essencial para iniciar as operações no terreno, para mobilizar actores e recursos, pelo que é do interesse do processo que este seja completado o mais cedo possível); - tal como a estratégia, o plano não é estático, devendo evoluir reflectindo alterações na estratégia e/ou nas circunstâncias, ou sempre que tal seja aconselhado pelos resultados da monitorização e avaliação.
Vantagens	- é voltado para a acção, facilmente apreendido e programa abordagens sectoriais, ligeiras e de rápidos resultados; - assegura a coesão do processo de reabilitação; - por ser voltado para a acção, é um instrumento-chave na mobilização do empenho e do compromisso dos actores; - garante a coesão entre acções simultâneas realizadas autonomamente por actores diferenciados; - permite aos actores focalizarem-se nos objectivos mensuráveis; - enquadra as tomadas de decisão isoladas, as negociações de acção conjunta, e as acções individuais dos actores.
Dificuldades	- contrariar a tendência do nível político em dar prioridade a objectivos fáceis que não encerrem conflito; - realizar uma previsão correcta dos recursos disponíveis a longo prazo; - ter em cada altura os recursos disponíveis para as abordagens e os métodos desejados.
Programas Operacionais	
Descrição	- plano detalhado de como atingir um conjunto coerente de objectivos mensuráveis, com os recursos disponíveis, num dado prazo de tempo; - é um sistema integrado de serviços, oportunidades, projectos e/ou acções, normalmente concebido para dar resposta a um conjunto coerente de objectivos mensuráveis.
Base	- objectivos prioritários; - métodos e abordagens escolhidos; - responsabilidades dos vários actores; - recursos previsíveis.
Conteúdo	- descrição da(s) meta(s) e dos objectivos mensuráveis a que dá resposta; - abordagem e metodologia a adoptar; - conjunto dos projectos e/ou acções em que se organiza; - relação entre os projectos e/ou acções e os objectivos mensuráveis; - definição dos compromissos, responsabilidades e recursos que cada um dos actores envolvidos acordou aplicar no programa; - plano de financiamento pormenorizado de cada um dos projectos e/ou acções envolvidos; - modo de activação e utilização dos recursos necessários para que os projectos e/ou as acções atinjam os objectivos; - descrição dos sistemas de monitorização e avaliação.
Actores	- a equipa gestora do programa pode ser diferente da equipa que detêm a gestão global do processo, embora esta deva estar representada (facilita a coordenação e a comunicação, dando maiores garantias de uma correcta orientação do programa); - os actores para quem os objectivos a alcançar são mais relevantes devem estar representados na equipa gestora do programa; - todos os actores que venham a ser afectados pelo programa devem ser envolvidos.
Faseamento	- podem ser realizados em várias alturas do processo, consoante o cronograma elaborado no plano de acção, que teve em conta as prioridades, as oportunidades e os recursos disponíveis em cada momento; - podem surgir oportunidades ao longo do tempo de integrar programas operacionais no processo de reabilitação que não tenham sido considerados no plano de acção, pelo que nestes casos a equipa gestora do processo deverá avaliar as vantagens e desvantagens para a reabilitação de alterar o plano de acção no sentido de incluir novos programas operacionais.
Vantagens	- são voltados para a acção, facilmente apreendidos e permitem abordagens sectoriais, ligeiras e de rápidos resultados; - por serem voltados para a acção são instrumentos-chave na mobilização do empenho e do compromisso dos actores; - permitem aos actores focalizarem-se nos objectivos mensuráveis.
Dificuldades	- contrariar a tendência do nível político em dar prioridade a objectivos fáceis que não encerrem conflito; - ter os recursos disponíveis para as abordagens e os métodos desejados; - não haver correspondência entre os actores que deveriam assumir certas responsabilidades e as capacidades destes para as assumir; - ter tempo e recursos para desenvolver as capacidades necessárias nos actores.

Tabela 8 – Síntese das fases do modelo metodológico proposto pelo IUPM: Projectos e acções

Projectos	
Descrição	- um conjunto de acções e tarefas concertadas, concebido para dar resposta a um objectivo específico ou a um conjunto estrito de objectivos relacionados, com os recursos disponíveis num dado prazo de tempo.
Base	- objectivos prioritários; - métodos e abordagens escolhidas; - responsabilidades dos vários actores; - recursos previsíveis.
Conteúdo	- descrição do(s) objectivo(s) a que dá resposta; - abordagem e metodologia a adoptar; - descrição das acções e tarefas a desenvolver; - definição dos compromissos, responsabilidades e recursos que cada um dos actores envolvidos acordou aplicar no projecto; - modo de mobilização e utilização dos recursos necessários para que as acções atinjam os objectivos; - plano de financiamento pormenorizado; - descrição dos sistemas de monitorização e avaliação.
Actores	- grupos de actores, que podem estar organizados de formas diversas, para quem os objectivos a alcançar são mais relevantes; - todos os actores que venham a ser afectados pelo projecto devem ser envolvidos.
Faseamento	- são realizados em várias alturas do processo, consoante o cronograma elaborado no plano de acção ou no Programa Operacional.
Vantagens	- são voltados para a acção, envolvendo poucos actores, facilmente apreendidos e permitem abordagens sectoriais, ligeiras e de rápidos resultados; - permitem aos actores focalizarem-se nos objectivos mensuráveis; - facilita a mobilização dos actores, já que se relacionam directamente com os objectivos específicos e os resultados.
Dificuldades	- ter os recursos disponíveis para as abordagens e métodos desejados; - não haver correspondência entre os actores que deveriam assumir certas responsabilidades e as capacidades destes para as assumir; - ter tempo e recursos para desenvolver as capacidades necessárias nos actores.
Acções	
Descrição	- conjunto de tarefas relacionadas, orientadas para resolver um problema concreto ou alcançar um objectivo específico.
Base	- objectivos prioritários; - métodos e abordagens escolhidas; - responsabilidades dos vários actores; - recursos previsíveis.
Conteúdo	- descrição do(s) objectivo(s) a que dá resposta; - abordagem e metodologia a adoptar; - descrição das tarefas a desenvolver; - definição dos compromissos, responsabilidades e recursos assumidos por cada um dos actores envolvidos; - modo de activação e utilização dos recursos necessários para que as acções atinjam os objectivos; - plano de financiamento pormenorizado; - descrição dos sistemas de monitorização e avaliação.
Actores	- actores individuais ou grupos – normalmente aqueles para quem o(s) objectivo(s) a alcançar é(são) mais relevante(s); - todos os actores que venham a ser afectados pela acção devem ser envolvidos.
Faseamento	- são realizadas em várias alturas do processo, consoante o cronograma elaborado no plano de acção ou no Programa Operacional.
Vantagens	- são tarefas simples, envolvendo poucos actores, facilmente apreendidas, ligeiras e de rápidos resultados. - permitem aos actores focalizarem-se nos objectivos mensuráveis; - é mais fácil mobilizar os actores, já que se relacionam directamente com objectivos específicos e resultados.
Dificuldades	- ter os recursos disponíveis para as abordagens e métodos desejados; - não haver correspondência entre os actores que deveriam assumir certas responsabilidades e as capacidades destes para as assumir; - ter tempo e recursos para desenvolver as capacidades necessárias nos actores.

O modelo proposto considera que para assegurar a coesão de um processo tão longo e complexo como a reabilitação urbana, não basta definir a estratégia mas é necessário criar mecanismos de monitorização e avaliação dos resultados da intervenção e das dinâmicas em presença em cada momento. O processo de monitorização e avaliação é importante para detectar novas oportunidades, situações sociais específicas, problemas inesperados e a evolução dos resultados. Esta perspectiva viabilizará a actualização e/ou correcção do planeamento sempre que necessário, permitindo incorporar e potenciar as dinâmicas que vão sendo criadas ao longo da intervenção. Também a avaliação e a monitorização devem ser processos em que devem estar envolvidos múltiplos actores, o que não impede que certas tarefas devem ser coordenadas por equipas externas ao processo.

Como já foi referido, o IUPM aprofunda cada um dos aspectos tratados aqui de forma extremamente sumária, consistindo um bom exemplo da actividade e do interesse que a

parte processual das intervenções de reabilitação urbana cada vez mais suscitava. Também é interessante verificar as semelhanças processuais entre estas as abordagens de escala local, e as abordagens que se começava a tentar implementar à macro-escala, por exemplo ao nível dos Fundos Estruturais pela UE. Com efeito, a aposta no planeamento estratégico e em processos partilhados não é específica da reabilitação urbana, aplicando-se a todos os domínios e escalas do desenvolvimento.

4.3.5 O objectivo do desenvolvimento sustentável

Em 1994 é publicado pela Comissão o relatório Europa 2000+[95], uma actualização do relatório Europa 2000. O principal objectivo deste documento foi apoiar a criação de políticas que encorajassem um desenvolvimento territorial equilibrado na Europa. Assume preocupações globais no que diz respeito à sustentabilidade, e reflecte sobre a perspectiva de alargamento da UE para Norte e Leste. O Europa 20000+ apela ao reconhecimento da dimensão territorial de muitas políticas sectoriais europeias, e à integração da dimensão territorial no âmbito destas políticas. Consiste assim num documento que assume uma perspectiva abrangente e integradora do desenvolvimento territorial.

Este documento teve uma ampla aceitação em vários organismos, tanto internos à própria UE – Parlamento Europeu e Comité das Regiões[96] –, como externos – a PACE[97], por exemplo, congratulou-se com o facto de a Comissão ter dado uma contribuição construtiva para a finalização de uma estratégia europeia de planeamento regional, concebida segundo os mesmos princípios propostos pela CEMAT[98]. O relatório Europa 2000+ constituiu assim mais um passo importante no caminho em prol de uma estratégia comunitária no domínio territorial.

Em 1996, o GPAU produziu o principal resultado do projecto que tinha lançado em 1993: o relatório *Cidades europeias sustentáveis*[99]. Este relatório trata da identificação dos princípios de desenvolvimento urbano sustentável e dos mecanismos necessários para a sua realização. Oferece um quadro para a acção local e identifica um conjunto de princípios a considerar para progredir no sentido da sustentabilidade das zonas urbanas, nomeadamente: a gestão urbana; a integração política; a reflexão ecossistémica; e a cooperação e parceria (ver Figura 42). A reabilitação urbana[100] é identificada logo no

---

[95] European Commission – *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development*.

[96] *CdR 233/95. Parecer do Comité das Regiões sobre a comunicação da Comissão relativa à cooperação para o ordenamento do território europeu - Europa 2000+*.

[97] *Recommendation 1272 (1995) of the Parliamentary Assembly on a comprehensive European regional planning strategy*.

[98] Nomeadamente, na Estratégia Europeia de Planeamento Regional, de 1988, e na Carta de Torremolinos, de 1983.

[99] Comissão Europeia, Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano – *Cidades europeias sustentáveis: Relatório*.

[100] Tal como em muitos outros documentos da UE, também no relatório do GPAU são utilizadas várias expressões, como regeneração urbana, pretendendo significar o que usualmente se designa por reabilitação urbana. Tal como vai ser alertado várias vezes a propósito de outros documentos, a falta de coerência e de rigor de conceitos ao nível da UE é uma constante, pelo que os termos têm sempre de ser interpretados à luz do contexto e das intenções com que foram utilizados. por exemplo, no âmbito do relatório em análise, regeneração urbana é definida como *«o processo de inversão da decadência económica, social e física nas nossas vilas e cidades onde se chegou a uma fase em que as forças do mercado, só por si, já não são suficientes»* (Comissão Europeia, Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano, cit. 95, pág. 217). A utilização da expressão regeneração urbana neste relatório tem origem na cultura anglo-saxónica onde, ao contrário dos países do sul da Europa ou de instituições como o Conselho da Europa, o termo "rehabilitation" nunca se aplicou no âmbito das áreas urbanas, preferindo-se usar "regeneration". No entanto, o significado dado a ambos os termos, nos respectivos países onde eram utilizados, é semelhante, podendo no entanto diferir a resposta política nacional ao mesmo.

início deste documento como uma das vias para alcançar a sustentabilidade do desenvolvimento urbano, e o património cultural como um recurso para esse mesmo desenvolvimento, que deve ser plenamente integrado no processo de ordenamento do território:

> *«A regeneração urbana deverá ser usada para alcançar os objectivos de desenvolvimento sustentável mediante a reciclagem do solo anteriormente utilizado ou dos edifícios existentes, a conservação de espaços verdes e a protecção da paisagem, da fauna e da flora. Objectivos de sustentabilidade pormenorizados, incluindo o estabelecimento de relações ecológicas, uma melhor acessibilidade, eficiência energética e participação comunitária, deverão também ser perseguidos. A descontaminação do solo poluído, grande preocupação em muitos projectos de renovação urbana, deverá ser vista como parte de uma abordagem integrada que oferece a possibilidade de conseguir subsídios cruzados entre vários locais.*
>
> *As actividades de lazer e turismo podem ter impactes significativos na qualidade do património cultural de uma cidade. O planeamento do turismo, do lazer e do património cultural deverá ser integrado nas orientações nacionais e políticas regionais que se ocupam de aspectos económicos, sociais, ambientais e culturais. Além disso, as questões relacionadas com turismo, lazer e património cultural deverão fazer parte integrante do processo de ordenamento do território.»*[101]

Princípios para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas
Relatório *Cidades europeias sustentáveis*

Princípio de gestão urbana
A gestão urbana com vista à sustentabilidade é essencialmente um processo político que requer planeamento e se repercute na gestão urbana. O processo de gestão urbana sustentável requer uma série de instrumentos orientados para as dimensões ecológica, social e económica com vista a proporcionar a base necessária para a integração. Ao utilizar esses instrumentos, a formulação de políticas urbanas vocacionadas para a sustentabilidade pode tornar-se um processo mais vasto, mais poderoso e mais ambicioso.
Princípio de integração política
A coordenação e integração serão realizadas por meio da combinação do princípio de subsidiariedade com o conceito mais vasto da responsabilidade partilhada. A integração deverá ser conseguida tanto horizontalmente, para realizar as sinergias das dimensões social, ambiental e económica da sustentabilidade, e verticalmente, entre todos os níveis da União Europeia, Estados-membros, poderes regionais e locais, para conseguir a maior coerência de política e acção e evitar estratégias contraditórias em diferentes níveis.
Princípio de reflexão ecossistémica
A reflexão ecossistémica mostra a cidade como um sistema complexo que é caracterizado por processos contínuos de transformação e desenvolvimento. Foca aspectos tais como a energia, os recursos naturais e a produção de resíduos como fluxos ou ciclos. A manutenção, o restabelecimento, a promoção e o encerramento de fluxos ou ciclos contribuem para o desenvolvimento sustentável. A regulamentação do tráfego e dos transportes é outro elemento da reflexão ecossistémica. A estratégia da rede dupla, que oferece um quadro para o desenvolvimento urbano a nível regional ou local, baseia-se nos princípios da reflexão ecossistémica. Esta inclui também uma dimensão social, que considera cada cidade como um ecossistema social.
Princípio de cooperação e parceria
A sustentabilidade é uma responsabilidade partilhada. A cooperação e parceria entre diferentes níveis, organizações e interesses são elementos essenciais da acção em prol da sustentabilidade. A gestão sustentável é um processo de aprendizagem, no âmbito do qual são elementos essenciais o "aprender fazendo", a partilha de experiências, o ensino e a formação profissional, o trabalho multidisciplinar, as parcerias e redes, a consulta e participação da comunidade local, os mecanismos educativos inovadores e o aumento dos conhecimentos.

Figura 42 – Princípios para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas[102]

[101] Comissão Europeia, Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano, cit. 99, pág. 10.
[102] Comissão Europeia, Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano, cit. 99, pág. 8-9.

Este documento dedica uma secção inteira à questão da reabilitação urbana no âmbito do desenvolvimento sustentável, se bem que limitando a análise em especial aos contributos que a reabilitação pode dar para a sustentabilidade num sentido estrito – melhoria do meio ambiente, optimização dos recursos, poupança de matérias-primas e energia. Apesar de se defender a necessidade de a reabilitação urbana ser assente numa estratégia holística, adaptada ao contexto local e participada, a abordagem apresentada pelo próprio relatório é bastante restrita e sectorial. Apesar do conceito de reabilitação urbana adoptado incluir as dimensões social e económica, para além da ambiental[103], ao desenvolver o tema, este documento centra-se na reabilitação de áreas industriais contaminadas, tendo quase sempre subjacente a sua renovação. Muitas das opções indicadas para a reabilitação urbana não estão de facto adaptadas e estes processos, mas aos de renovação. Nota-se uma grande influência dos modelos de intervenção do Reino Unido, sendo a aplicação das opções propostas limitada no âmbito dos processos de reabilitação urbana correntes. Como tem quase sempre subjacente a renovação de áreas industriais em declínio, não é feita uma análise global dos contributos da reabilitação para a sustentabilidade, como a promoção da coesão social e do desenvolvimento local. Predominam essencialmente as considerações relativas aos aspectos físicos das intervenções e aos seus possíveis contributos para o ambiente. Mesmo assim, não deixou de ser um importante alerta para o papel de proa que a reabilitação deve ter no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável.

Quanto ao património cultural, o relatório alerta para o facto de poderem decorrer potenciais impactos negativos do desenvolvimento do turismo, tanto para o património como para as comunidades. Neste sentido, realça a importância de se desenvolverem medidas para controlar e minimizar estes impactos, das quais se destacam:

- dar prioridade às necessidades e interesses dos habitantes;
- reorganizar no espaço e no tempo os fluxos turísticos e implementar soluções de mobilidade alternativas, para evitar a concentração e o congestionamento;
- criar um plano equilibrado de criação de emprego, diversificação das actividades económicas e distribuição das receitas, de modo a assegurar uma retribuição justa para as comunidades locais dos benefícios gerados pelo turismo;
- evitar a monofuncionalidade;
- desenvolver modelos que combinem actividades económicas com dimensões sociais e culturais (apoio a actividades tradicionais como a conservação do património local, o artesanato, as artes e ofícios, a gastronomia local, etc.);
- adoptar projectos de arquitectura, materiais e técnicas adaptados ao contexto cultural e ambiental local;

[103] A reabilitação urbana é definida como *«o processo de inversão da decadência económica, social e física nas nossas vilas e cidades onde se chegou a uma fase em que as forças do mercado, só por si, já não são suficientes»* (Comissão Europeia, Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano, cit. 95, pág. 217).

- gerir a procura turística de forma a evitar a degradação, ou mesmo a destruição, do património cultural;
- desenvolver políticas para proteger a qualidade do espaço urbano (combater todos os tipos de poluição, controlar o tráfego, evitar potenciais efeitos visuais negativos que advenham da sinalética e publicidade, etc.);
- estabelecer quais os limites sociais, físicos, ambientais e culturais admissíveis para o desenvolvimento do turismo.

O relatório do GPAU reconhece que o património cultural tem um valor intrínseco, para além de poder contribuir para o desenvolvimento económico e a coesão social, sendo um elemento essencial para o desenvolvimento sustentável. No entanto, as considerações e recomendações tecidas neste documento relativamente ao património cultural dizem respeito somente à sua relação com o turismo e o lazer. Consistem mais em orientações para o desenvolvimento sustentável do turismo nas áreas antigas, do que em directrizes para a integração da conservação e gestão destas áreas na estratégia global de desenvolvimento urbano sustentável.

Em 1997, o Tratado de Amesterdão[104] estabelece o desenvolvimento sustentável como um dos objectivos específicos da UE e reforça a unidade e a coerência da política social, assim como a importância da coesão. Ao nível social, as objecções do Reino Unido e da Alemanha foram ultrapassadas, e os artigos 136 e 137 dão uma base legal para acção UE em matéria de combate à exclusão social. A política ambiental ganha um grande peso, passando-se a exigir, por exemplo, a realização de estudos de impacto ambiental prévios à implementação de qualquer grande projecto de investimento[105]. No mesmo ano, a UE assume o compromisso para com o Protocolo de Quioto[106], que contém objectivos juridicamente vinculativos para a redução e a limitação das emissões responsáveis pelo efeito de estufa. É ainda em 1997 que a UE, entre outros signatários da Declaração do Rio, se compromete, na Décima Nona Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, a elaborar uma estratégia de desenvolvimento sustentável até à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, de 2002.

No mesmo ano, e tendo por base o relatório do GPAU, foi apresentada pela Comissão Europeia a Comunicação *Para uma agenda urbana da União Europeia*[107], que sublinha claramente os problemas e as oportunidades económicas, sociais e ambientais que as cidades europeias enfrentavam e sublinha a necessidade de uma perspectiva urbana nas políticas da UE. Este documento lançou um debate alargado sobre as políticas urbanas e suscitou grande interesse por parte das instituições da UE[108]. Foi ainda identificada a

---

[104] *Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Amesterdão).*

[105] Francisco Mafra e J. Armando da Silva – *Planeamento e gestão do território*, pág. 82.

[106] Aprovado pela III Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas. Este protocolo foi discutido e negociado em Quioto, no Japão, em 1997, tendo sido aberto para assinaturas em 16 de Março de 1998, e ratificado em 15 de Março de 1999. Oficialmente entrou em vigor em 16 de Fevereiro de 2005, depois de a Rússia o ter ratificado em Novembro de 2004.

[107] Com(97) 197 final, cit. 71.

[108] Com(98) 605 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção.*

necessidade de maior informação sobre as cidades europeias, o que esteve na base da criação do Projecto-piloto Urban Audit (1997-2000). Este projecto foi concebido para identificar as forças e as fraquezas das cidades europeias, permitir uma avaliação da sua situação individual, fornecer informação comparativa e facilitar a troca de informação entre estas.

O debate instigado[109] levou ainda a Comissão Europeia, em 1998, a decidir apresentar o documento *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção*[110], que lançou as bases da abordagem subsequente da UE à política urbana. Este documento, debatido no European Urban Fórum de Viena, realizado no final de Novembro de 1998, foi extremamente importante pela sua influência nas acções futuras. Visava *«aumentar a eficácia das políticas da UE previstas no Tratado, procurando torná-las mais "sensíveis" às necessidades das zonas urbanas e assegurar que essas políticas contribuam para um desenvolvimento urbano integrado»*[111]. É assim adoptada, pela primeira vez, uma verdadeira abordagem global ao desenvolvimento urbano sustentável, com quatro objectivos políticos interdependentes:

- reforço da prosperidade económica e do emprego nas cidades;
- promoção da igualdade, inclusão social e da reabilitação nas zonas urbanas;
- protecção e melhoria do ambiente urbano, rumo à sustentabilidade local e global;
- contribuição para a boa administração urbana e a responsabilização local.

O quadro de acção apresentado confirma a importância da integração da dimensão urbana nas políticas comunitárias, em especial nas intervenções no âmbito dos Fundos Estruturais: *«No passado, a inclusão explícita da dimensão urbana nos principais financiamentos dos Fundos Estruturais foi a excepção e não a regra. (...) A inclusão explícita da dimensão urbana na programação dos Fundos Estruturais fará parte das linhas de orientação que a Comissão tenciona adoptar relativamente à utilização dos fundos pelos Estados-membros. De um modo geral, isto será conseguido promovendo a preparação e execução de acções integradas de desenvolvimento urbano»*[112].

Reflectindo a evolução dos conceitos aos níveis da governança, da integração das políticas e dos actores e do desenvolvimento sustentável, bem como as tendências económicas vigentes, todas acções apresentadas no quadro de acção são norteadas por cinco princípios[113]:

- **Subsidiariedade** – considera-se que as acções da UE nas zonas urbanas serão mais eficazes se forem um complemento de acções nacionais, regionais e locais, e se representarem um valor acrescentado comunitário. Deste modo, a UE deve

[109] Nomeadamente no Urban Fórum: What future for Europe's cities?, organizado pela Comissão Europeia e que teve lugar em Viena, nos dias 26 e 27 de Novembro de 1998.
[110] Com(98) 605 final, cit. 108.
[111] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 2.
[112] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 14.
[113] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 10-11.

empreender acções que não possam ser realizadas a um nível mais baixo com a mesma eficácia e custos. Pretende-se assim que o quadro de políticas da UE seja mais sensível às necessidades urbanas e criar ferramentas que as cidades possam utilizar em benefício próprio. Outro dos objectivos é incentivar os Estados-membros a aplicarem o princípio da subsidiariedade no seu território. Refere-se ainda que a participação, a responsabilização e a capacidade local são condições necessárias à eficácia da subsidiariedade.

- Integração – reconhece-se que muitos dos problemas característicos das zonas urbanas são pluridimensionais e têm origem na falta de integração ao nível das actividades do sector público: não só integração vertical entre os vários níveis da administração, mas também integração horizontal entre os vários sectores de política. Pretende-se que as políticas nacionais e da UE possam servir de catalisadores, contribuindo para uma colaboração estreita entre os organismos que se ocupam dos aspectos económicos, sociais, culturais, de transportes, tecnológicos e ambientais do desenvolvimento urbano aos níveis das cidades, sub-regional e regional. Considera-se ainda importante melhorar o acesso das autoridades urbanas à elaboração e à aplicação das políticas pertinentes da UE.
- Parceria – a parceria é considerada como um instrumento adequado para abordar os problemas urbanos complexos, que não podem ser resolvidos por organismos ou entidades governamentais agindo isoladamente. Ao nível local, defende-se a importância de assegurar a participação dos cidadãos, do sector privado e das comunidades locais, para garantir que são tidas em conta as aspirações dos principais intervenientes; que são satisfeitas as necessidades de beneficiários-alvo; que são mobilizados todos os recursos possíveis; e que são reforçados a "apropriação" e o empenho, aumentando desse modo a legitimidade e a eficácia das políticas.
- Sustentabilidade ambiental – defende-se que satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras para satisfazerem as suas próprias necessidades exige uma abordagem de precaução, a utilização eficiente dos recursos naturais e a minimização da produção de resíduos e de poluição, devendo os métodos adoptados para esse efeito ser informados por ideias que tomem em conta os ecossistemas. Deste modo, as actividades com repercussões ambientais indesejáveis devem ser desincentivadas, por exemplo, através da aplicação do princípio do "poluidor-pagador".
- Eficiência do mercado – sublinha-se a necessidade de utilizar, tanto quanto possível, os mecanismos de mercado para desenvolver o potencial económico das zonas e dos sistemas urbanos e para ir ao encontro das novas tendências económicas e preferências sociais. Simultaneamente, reconhece-se que é muitas vezes necessário intervir, devido a deficiências do mercado, nomeadamente, as em consequência de uma distribuição desfavorável ou uma ineficiente formação de preços.

Este documento sublinha ainda a necessidade de analisar e desenvolver estratégias específicas à escala local, adaptadas ao contexto, para que as políticas possam ser eficazes.

O reconhecimento do carácter estrutural e multidimensional dos fenómenos ligados à exclusão social – cuja difusão do conceito se deve exactamente à UE –, bem como da frequente concentração dos grupos excluídos em áreas urbanas específicas, levou a UE a propor um reforço da territorialização das políticas sociais e económicas, dando uma maior importâncias às políticas integradas de reabilitação urbana. Neste sentido, propõe-se que *«no âmbito do novo Objectivo n.º 2, o apoio dos Fundos Estruturais seja dirigido para a conversão económica e social das zonas em dificuldade estruturais, nomeadamente as zonas urbanas»*[114]. No entanto, chama-se a atenção para o facto de *«os problemas das zonas desfavorecidas não podem ser resolvidos por políticas que incidam exclusivamente nessas zonas. As acções devem integrar essas zonas no tecido social, económico e físico mais amplo da cidade e da região»*[115]. As linhas de orientação para a utilização futura dos Fundos Estruturais passaram a promover uma abordagem integrada local à reabilitação urbana, tendo como base a experiência colhida no âmbito das iniciativas comunitárias URBAN e INTEGRA, e dos projectos-piloto urbanos do FEDER. As principais orientações para a reabilitação de áreas urbanas apresentadas no documento *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção* são:

> *«parcerias fortes para definir os desafios, estratégia, prioridades, e distribuição de recursos, e para executar, controlar e avaliar a estratégia. As parcerias devem incluir parceiros económicos e sociais, ONG e grupos de residentes;*
>
> *articulação do plano estratégico para a zona em questão com a rede económica, social e física de toda a zona urbana, nomeadamente entre as parcerias das comunidades locais e agentes responsáveis pela estratégia social e económica de toda a conurbação;*
>
> *integração dos aspectos económicos, sociais, de segurança, ambiental e de transportes, incluindo o acesso aos empregos e oportunidades de formação por parte das zonas de grande concentração de exclusão;*
>
> *desenvolvimento de capacidades e responsabilização dos grupos excluídos a nível local;*
>
> *adopção de uma abordagem plurianual e contratual com resultados acordados e medidas do desempenho».*[116]

Ao nível da intervenção em áreas urbanas em dificuldade, defende-se assim a adopção de uma *«abordagem zona a zona em relação à regeneração das zonas urbanas desfavorecidas no âmbito dos Fundos Estruturais, integrando os aspectos económicos, social, cultural, ambiental, de transportes e de segurança. É igualmente importante a articulação de zonas urbanas em dificuldade com estratégias sociais e económicas mais amplas, a fim de evitar a segregação urbana»*[117]. Ao nível da governança, é de sublinhar a importância dada às abordagens com base em parceria[118]

---

[114] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 21.

[115] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 21.

[116] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 22.

[117] Com(98) 605 final, cit. 108, pág. 3.

[118] Esta importância ficou bem patente no discurso de Monika Wulf-Mathies, Comissária Europeia responsável pela Política Regional e de Coesão, no European Urban Fórum de Viena, onde frisou que a orientação estratégia da reforma dos Fundos Estruturais, ao nível da governança, tinha por base *«parceria, mais parceria»*. Citado em: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Citizen involvement in partnerships for urban regeneration: conference paper*, pág. 1.

e ao "empowerment" das populações. As parcerias e o "empowerment" são vistos como meios de adaptar as estratégias às condições locais, envolver todos os actores necessários para abordar problemas complexos e multidimensionais, optimizar a utilização dos recursos, promover a democracia, participação dos actores e a inclusão social. O alargamento das parcerias é considerado ainda como um meio de conferir maior legitimidade às políticas e promover uma maior responsabilização local.

O documento descreve ainda, pormenorizadamente, uma série de objectivos políticos para a melhoria do ambiente urbano, que virão a constituir, posteriormente, as bases essenciais da *Estratégia temática sobre ambiente urbano*[119].

Ainda em 1998, é revisto o *Quinto programa de acção em matéria de ambiente*[120], prevendo-se *«o desenvolvimento de uma abordagem global dos problemas urbanos, com especial ênfase para a assistência necessária para apoiar as acções das autoridades locais para aplicar o Programa e a Agenda Local 21»*[121].

4.3.6 O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

Em 1999 foi dado um dos passos mais importantes para a cooperação ao nível da dimensão territorial das políticas da UE. Na Reunião Informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, em Potsdam, foi adoptado, de forma voluntária por todos os Estados-membros da UE, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário[122] (EDEC). O EDEC constitui um quadro de orientação política que visa melhorar a cooperação das políticas sectoriais comunitárias que possuem um impacto significativo no território. Estabelece, pela primeira vez ao nível da UE, princípios comuns e opções políticas para um desenvolvimento territorial sustentável e equilibrado do território europeu, respeitador da sua diversidade. De entre estes princípios e opções destacam-se:

- instauração de um sistema urbano policêntrico e equilibrado;
- promoção de esquemas de transportes e de comunicação integrados que favoreçam um acesso equivalente às infra-estruturas e ao saber sobre o conjunto do território da União;
- desenvolvimento e preservação da natureza e do património cultural.

Dentro destas três categorias, as opções políticas do EDEC conferem uma especial importância ao controlo da expansão física das cidades, sobre o qual incide especificamente um terço das sessenta opções acordadas[123]. Para além do controlo das

---

[119] Com(2005) 718 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano*.

[120] Decisão n.º 2179/98/CE *do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Setembro de 1998 relativa à revisão do programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável: Em direcção a um desenvolvimento sustentável.*

[121] Decisão n.º 2179/98/CE, cit. 120, art. 10.º, alínea b, pág. 10.

[122] European Commission, Committee on Spatial Development – *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*.

[123] Com(2004) 60 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Para uma estratégia temática sobre ambiente urbano,* pág. 29.

novas expansões, a protecção e a valorização das áreas urbanas existentes, em especial as que têm valor patrimonial, é também uma das opções claras deste documento. O património natural e cultural é encarado como um recurso para o desenvolvimento, e a ênfase é colocada na sua gestão avisada:

> *«Apesar de medidas estritas de protecção serem por vezes justificadas, é frequentemente mais sensato integrar a protecção e gestão das áreas em risco em estratégias de desenvolvimento territorial para áreas mais vastas. (...) Medidas de protecção severas, tais como as adoptadas para a conservação arquitectónica de certas áreas e monumentos, podem apenas cobrir uma pequena parte deste património. Para a maior parte, é necessária uma abordagem criativa para reverter, numa série de áreas, a tendência predominante para a negligência, a degradação e a destruição e assim transmitir o património cultural, incluindo os feitos actuais, às gerações futuras.»*[124]

Este processo foi prontamente continuado pela definição de um programa de acção para a implementação do EDEC, na Reunião Informal de Ministros Europeus responsáveis pelo Ordenamento do Território[125], em Tampere, Finlândia. Este programa estabelece doze acções com vista a reforçar a dimensão territorial das políticas aos níveis comunitário e nacional, a melhorar o conhecimento, a investigação e a informação sobre o desenvolvimento territorial e a preparar a UE para o alargamento do seu território, designadamente[126]:

- promover a integração das orientações de política do EDEC nos programas gerais dos Fundos Estruturais;
- realizar projectos de demonstração do INTERREG III e do EDEC;
- promover a integração das orientações de política do EDEC no planeamento territorial nacional;
- analisar os impactos territoriais das políticas comunitárias;
- avaliar o impacto territorial;
- aplicar a política urbana e fortalecer a cooperação neste domínio;
- promover a cooperação no âmbito do ESPON[127];
- tornar o EDEC como a base dos livros de geografia nas escolas do ensino secundário;
- criar o prémio "Regiões futuras da Europa";
- realizar um guia sobre estratégias integradas para as zonas costeiras;
- criar um enquadramento pan-europeu para o desenvolvimento territorial;
- analisar os impactos territoriais do alargamento nos Estados-membros e nos Estados-não-membros da UE.

---

[124] European Commission, Committee on Spatial Development, cit. 122, pág. 30 (tradução livre).

[125] Realizada a 5 de Outubro de 1999.

[126] Informal Meeting of EU Ministers responsible for Spatial Planning and Urban/Regional Policy – *Conclusions*.

[127] Sobre o programa ESPON ver o ponto 4.3.7.2 Objectivos e prioridades.

A responsabilidade pela execução destas acções cabia tanto aos organismos da UE como aos Estados-membros, que se comprometeram a proceder à sua implementação durante o período de 1999-2003.

4.3.7 O período de programação 2000-2006

4.3.7.1 Processo

Ainda em 1999, o Conselho Europeu de Berlim adoptou o acordo político "Agenda 2000"[128], onde apresentou as perspectivas financeiras para o próximo período de programação dos Fundos Estruturais. A "Agenda 2000" apelou ao controlo orçamental e limitou a 0,45% do PIB da União o montante de recursos afectos à política de coesão. Estes factos significaram ao nível dos Fundos Estruturais:

- uma manutenção do financiamento a um nível muito próximo do que foi concedido em 1993 – 163 mil milhões de euros[129] para programas de seis anos passam a 195 mil milhões de euros para programas de sete anos;
- uma grande ênfase na responsabilização, na gestão e no controlo financeiro;
- uma diminuição das Iniciativas Comunitárias e das verbas a estas atribuídas;
- uma maior orientação para a eficiência dos programas.

No novo regulamento[130], há uma tentativa de simplificação do processo de programação, em paralelo com um aumento do controlo, com o reforço dos sistemas de avaliação, de gestão e financeiro. Dá-se ainda uma maior descentralização, mas também esta em simultâneo com uma definição muito mais clara e pormenorizada dos papéis de cada actor em todas as fases do processo. Estes dois aspectos constituem as principais linhas de força da revisão dos regulamentos dos Fundos para o período 2000-2006.

O período de programação é aumentado para sete anos, mas sujeito a uma possibilidade de reajustamento da programação a meio do tempo, na sequência da avaliação intercalar. A programação é simplificada mediante a generalização do uso dos documentos únicos de programação (DOCUP) nos Objectivos 2 e 3, bem como no Objectivo 1 sempre que a verba a conceder for inferior a mil milhões de euros. Os PDR passam a ser a ser tratados, na generalidade dos casos, como projectos de DOCUP, e os Programas Operacionais e os DOCUP deixam de englobar as medidas programadas.

Surge no entanto um novo documento – o Complemento de programação –, onde se passam a fixar os beneficiários e a dotação financeira prevista. A adopção do Complemento de programação para cada programa cabe aos Estados-membros e às regiões, com o acordo do comité de acompanhamento. Deste modo procedeu-se a uma maior descentralização e a uma maior repartição das responsabilidades. A Comissão Europeia ficou responsável por definir as prioridades estratégicas para cada objectivo e

---

[128] Conselho Europeu de Berlim – *Conclusões da Presidência.*

[129] Valores de 1999, Comissão Europeia, cit. 80, pág. 12.

[130] *Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais.*

garantir que estas eram respeitadas, e os Estados-membros, juntamente com as autoridades regionais e locais e restantes parceiros, assumem uma maior preponderância na gestão do processo.

A par com esta descentralização, a gestão do processo passou a ser mais definida e determinada pelos regulamentos. Criou-se a figura da autoridade de gestão, única para cada programa, que era designada pelos Estados-membros. As autoridades de gestão detinham responsabilidades essencialmente no que concerne à garantia da boa execução, à regularidade de gestão e à eficácia do programa.

Ao nível das parcerias, reforçam-se os apelos para que estas sejam mais alargadas. Aumentam-se também os poderes dos comités de acompanhamento, que eram até à data o principal local de expressão das parcerias no âmbito dos Fundos Estruturais. Os comités de acompanhamento passam a ter de dar a sua aprovação aos Complementos de programação antes de estes serem transmitidos à Comissão Europeia, e a qualquer alteração ao programa ou aos Complementos de programação. Foi definido que a presidência dos comités de acompanhamento caberia a um representante do Estado-membro ou da autoridade de gestão.

Prevê-se ainda a definição de indicadores de acompanhamento, bem como a elaboração de um relatório anual de execução para cada programa, de modo a assegurar a qualidade das informações disponíveis e permitir um acompanhamento ao nível comunitário.

Ao nível da gestão financeira, é criado um novo sistema de autorizações anuais automáticas e de anulações automáticas em caso de delonga na utilização dos fundos[131] – conhecido como "regra N+2". Este sistema visava não só a simplificação processual como exercer pressão para aumentar a eficácia na execução dos programas. Adicionalmente, é criada uma reserva de eficiência, que corresponde a 4% das dotações em cada repartição nacional, e que é atribuída, a meio do período de programação, aos Programas Operacionais e aos DOCUP que demonstrem a sua eficiência – uma espécie de "prémio de mérito". A avaliação da eficiência é feita com base em indicadores quantitativos que deverão reflectir a eficácia, a gestão e a execução financeira, bem como aferir os resultados intercalares com base nos objectivos específicos definidos inicialmente. Também aqui se aumentou a responsabilização dos Estados-membros, definindo-se mais detalhadamente as obrigações que estes têm no âmbito do controlo financeiro dos programas.

Anteriormente a avaliação era da responsabilidade tanto dos Estados-membros como da Comissão. Nos novos regulamentos, cada fase da avaliação – *ex ante*, intercalar e *ex post* –, tem responsáveis próprios e uma maior definição dos conteúdos (ver Tabela 9). As avaliações intercalares tornaram-se obrigatórias, e o sistema de avaliação foi mais desenvolvido, mediante a integração de indicadores e metas quantificadas dentro dos programas.

[131] Sempre que não for feita prova de despesas relativas a uma verba já autorizada nos dois anos seguintes à autorização esta é automaticamente anulada pela Comissão.

Tabela 9 – Síntese do processo de avaliação para o período de programação 2000-2006: fases, responsabilidade, calendarização, propósito e elementos constituintes

Processo de avaliação do período de programação 2000-2006			
Avaliação	Responsabilidades	Calendarização e propósito	Elementos constituintes
ex ante	- é da responsabilidade das autoridades competentes para a preparação dos planos nos Estados-membros.	- é realizada no período de preparação dos planos; - serve de base à definição da estratégia global e a todo o processo de avaliação.	- analisa os pontos fortes e os pontos fracos da região e do sector em causa; - aprecia a coerência da estratégia e dos objectivos seleccionados com as características da região ou zona em causa, incluindo a sua evolução demográfica; - define o impacto esperado das prioridades previstas, se possível através de objectivos quantificados, particularmente em matéria de emprego, ambiente e igualdade entre homens e mulheres.
intercalar	- é da responsabilidade das autoridades de gestão dos programas, em colaboração com a Comissão; - na prática, é realizada por avaliadores independentes, é apresentada ao comité de acompanhamento e seguidamente transmitida à Comissão.	- data final de entrega a 31 de Dezembro de 2003; - serve para a revisão intercalar do programa e para a atribuição da reserva de eficiência.	- examina os primeiros resultados das intervenções, a sua coerência com a avaliação *ex ante*, e a pertinência dos objectivos anunciados; - examina a gestão financeira e a qualidade do acompanhamento.
ex post	- é da responsabilidade da Comissão Europeia, em colaboração com os Estado-membro e a autoridade de gestão; - na prática, é realizada por avaliadores independentes.	- balanços de cada QCA, PO e DOCUP até 31 de Dezembro de 2005; - serve para preparar a fase seguinte de programação; - conclusão em 31 de Dezembro de 2009; - serve para tirar ensinamentos em matéria de coesão económica e social.	- dá conta da utilização dos recursos, do impacte e da eficácia das intervenções, e da coerência com a avaliação *ex ante*.

Neste contexto, e como já foi referido, o que mais ressalta do conjunto das reformas ao nível processual é uma orientação forte e clara para a descentralização responsabilizadora e para a gestão e o controlo financeiro, numa óptica de eficiência e de racionalização da despesa pública. É sem dúvida uma abordagem normativa rígida e exigente, tanto em termos de tramites processuais como de prazos. A flexibilidade, que tanto se dizia ser importante alcançar, ficou reduzida quase somente à possibilidade de revisão intercalar da estratégia dos programas, com base na avaliação intercalar. Quanto à simplificação, um dos objectivos anunciados pela Comissão para a revisão dos regulamentos, esta não é aparente numa leitura dos mesmos, sendo o fracasso deste objectivo algo que se veio a confirmar posteriormente pelo processo de implementação.

4.3.7.2 Objectivos e prioridades

Ao nível dos objectivos e das prioridades, a reforma dos Fundos Estruturais teve em conta, entre outros aspectos, a implementação do EDEC. Neste período, a importância das cidades para o desenvolvimento económico regional e para a sustentabilidade já era amplamente reconhecida. Foi atribuído um mínimo de 10% das verbas do FEDER (Objectivos 1 e 2) para áreas e populações urbanas[132], e foram também atribuídas contribuições importantes – embora mais difíceis de contabilizar – pelo Fundo de Coesão, para o mesmo objectivo[133].

[132] Aproximadamente, 15 milhões de euros.

[133] Com(2004) 60 final, cit. 123, pág. 34.

Seguindo as recomendações do documento *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção*[134], os projectos a serem apoiados pelos Fundos Estruturais, no período 2000-2006, para zonas urbanas deviam visar os quatro objectivos definidos por aquele documento, e referidos anteriormente. A integração das políticas urbanas sai também reforçada:

> *«(...) [E]sta abordagem deverá implicar que os vários documentos de programação dos Fundos Estruturais incluam pacotes integrados de intervenções, sob a forma de medidas integradas de desenvolvimento urbano para as principais zonas urbanas da região. (...) Em particular, a recuperação de zonas urbanas desfavorecidas poderia receber ajudas especiais através de uma abordagem territorial integrada, idêntica à desenvolvida pela iniciativa comunitária relativa às áreas urbanas, cuja experiência, adquirida a partir das suas medidas mais inovadoras e de parcerias, teria todas as vantagens em ser generalizada.»*[135]

Neste sentido, o âmbito de aplicação do Objectivo 2 dos Fundos Estruturais – apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais[136] –, foi ampliado para englobar especificamente as zonas urbanas em dificuldade, que cumprissem pelo menos um dos seguintes critérios:

- taxa de desemprego de longa duração superior à média comunitária;
- nível elevado de pobreza, incluindo condições de habitação precárias;
- situação ambiental especialmente degradada;
- taxa de criminalidade elevada;
- baixo nível de instrução da população.

Ao nível das Iniciativas Comunitárias, enquanto no período de programação anterior totalizavam treze, o novo regulamento limitava-as a quatro[137], definindo os seus domínios. É assim um importante sinal da crescente importância das questões urbanas e, em especial, da reabilitação das áreas degradadas e em declínio que, apesar do enorme corte ao nível das iniciativas, uma das quatro que sobreviveram tenha sido o URBAN. A Iniciativa Comunitária URBAN I deu lugar à URBAN II, que, de acordo com as orientações para os Fundos Estruturais[138], privilegiava intervenções que abordassem de forma integrada as várias dimensões urbanas, para o que subvencionava medidas em áreas tão diversas como[139]:

- a requalificação, plurifuncional e compatível com o ambiente, de terrenos devolutos (incluindo, entre outras medidas, conservação do património histórico e

---

[134] Com(98) 605 final, cit. 108.

[135] *Comunicação da Comissão sobre os Fundos Estruturais e a sua coordenação com o Fundo de Coesão: Orientações para programas no período de 2000 a 2006*, pág. 18-19.

[136] *Regulamento (CE) n.º 1260/1999*, cit. 130, art. 1.º, pág. 7.

[137] Reduzindo também o seu orçamento de 9% para 5,53% da dotação dos Fundos Estruturais.

[138] E tendo também por base a Comunicação Com(98) 605 final, cit. 108.

[139] *Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000 que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável: URBAN II*, anexo I, pág. 14-16.

cultural, a reabilitação de parques industriais degradados e de terrenos contaminados, a requalificação de espaços públicos e a reabilitação de edifícios para acolher o desenvolvimento de actividades económicas e sociais);[140]

- a promoção da capacidade empresarial e de pactos para o emprego;
- a integração de pessoas excluídas e a promoção da capacidade financeira de acesso aos serviços básicos;
- a abordagem integrada dos transportes públicos e das comunicações;
- a redução e o tratamento dos resíduos, a gestão eficiente dos recursos hídricos, a redução da poluição sonora e a redução do consumo de energias à base de hidrocarbonetos;
- o desenvolvimento do potencial das tecnologias da sociedade da informação;
- a melhoria da gestão urbana.

Esta iniciativa tinha por objectivos principais[141]:

- promover a formulação e a aplicação de estratégias especialmente inovadoras de revitalização socioeconómica sustentável dos centros urbanos de pequena ou média dimensão ou dos subúrbios em crise das grandes cidades;
- fomentar o desenvolvimento e intercambio de conhecimentos e experiências sobre a revitalização e o desenvolvimento urbano sustentável na UE.

Para dar resposta a este último objectivo, e em consonância com os apelos feitos pelos intervenientes em experiências anteriores, foi criado o Programa URBACT. Este programa visava promover a troca de experiências entre as cidades e os actores que estiveram envolvidos nas iniciativas URBAN desde o seu início, assim como contribuir para a melhoria das acções implementadas aos níveis regional e local, de modo a encontrar as soluções mais eficientes para os problemas comuns. Contribuindo também a este nível, o Urban Audit, após o sucesso do Projecto-piloto, foi repetido e expandido, recolhendo actualmente informação sobre 258 cidades da UE[142].

Em linha com as decisões tomadas em Tampere, a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a realidade e as dinâmicas territoriais existentes levou ainda a que, para o período de 2000-2006, fossem desenvolvidos novos instrumentos territoriais com

---

[140] *«O FEDER não pode financiar a habitação. Todavia, sempre que o melhoramento da habitação seja indissociável de qualquer tentativa de abordar, de forma eficiente, o desenvolvimento urbano, os programas deverão evidenciar subvenções financeiras adequadas por parte de autoridades nacionais e/ou locais para a melhoria da habitação, além do montante total elegível a título do programa URBAN II. Os programas também deverão indicar em que medida a acção no âmbito da habitação é coerente com as actividades financiadas pelo FEDER.» Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000,* cit. 139, anexo I, pág. 14. O INTERREG III oferecia oportunidades semelhantes para as áreas abrangidas (ver: *Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000 que estabelece orientações relativas a uma iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia destinada a promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu: Interreg III)*.

[141] *Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000 que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável: URBAN II*, pág. 9.

[142] As cidades portuguesas incluídas até à data neste projecto são: Aveiro, Braga, Coimbra, Funchal, Lisboa, Ponta Delgada, Porto e Setúbal.

vista a fornecer mais dados, análises e indicadores preparados numa base territorial – nomeadamente, o programa de investigação European Spatial Planning Observation Network (ESPON), o INTERREG IIIB e IIIC, e os programas INTERACT.

O programa ESPON[143] em particular tem obtido um amplo reconhecimento e os seus resultados têm sido largamente difundidos. O objectivo do programa é fornecer aos decisores políticos europeus, nacionais e regionais maior conhecimento sobre as tendências e os impactos territoriais das políticas que afectam as regiões e os territórios europeus, com vista a apoiar directamente a formulação e implementação de políticas. É possível dividir os domínios cobertos por este programa em: políticas económicas, sociais e de governação; o papel das cidades e dos centros urbanos; e a sustentabilidade ambiental. A investigação no âmbito do Programa ESPON sobre a dimensão social revelou a importância e o impacto das tendências territoriais para a coesão social[144]. Os resultados deste programa confirmaram ainda a crescente importância de factores "brandos" de localização – como a governança, a cultura ou a elevada qualidade do ambiente urbano e natural – para o aumento do potencial de uma cidade ou comunidade[145].

4.3.8 O Quinto programa-quadro de acção em matéria de ID&T

O documento *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção*[146] influenciou também a concepção do Quinto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2002)[147], que estabelece uma série de programas temáticos relevantes para as políticas urbanas, dos quais se destaca a acção-chave *A cidade do futuro e o património cultural*. Com esta acção-chave, pela primeira vez as questões urbanas são o alvo específico de um programa de investigação comunitário[148]. Esta acção-chave tinha quatro áreas temáticas prioritárias (ver Figura 43), que reflectiam a ambição de abordar múltiplas dimensões das questões urbanas. Com efeito, na acção-chave *A cidade do futuro e o património cultural* é feita uma grande aposta na interdisciplinaridade, na criação de sinergias, na gestão optimizada dos recursos e na integração das políticas urbanas.

Embora com um orçamento limitado[149], esta acção-chave propunha-se atingir resultados visíveis, essencialmente mediante[150]:

---

[143] Traduzido para português como Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu. O ESPON é um programa de investigação aplicada no campo do desenvolvimento territorial, que iniciou actividade em 2002. É co-financiado pelo programa de Iniciativa Comunitária Interreg III, pelos 27 Estados-membros da UE e pela Noruega e Suíça. Concretiza uma das doze acções decididas em Tampere, para a implementação do EDEC.

[144] Com(2005) 718 final, cit. 119, pág. 2.

[145] Com(2005) 718 final, cit. 119, pág. 3.

[146] Com(98) 605 final, cit. 108.

[147] *Decisão n.º 182/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Dezembro de 1998 relativa ao quinto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2002).*

[148] Algumas questões urbanas já tinham sido abordadas no quarto programa-quadro, mas de forma isolada.

[149] Apenas 170 milhões de euros.

[150] European Commission – *Designing for living: The european city of tomorrow,* pág. 12.

- a concentração de recursos em quatro áreas específicas – planeamento e gestão urbanos, património cultural, ambiente construído e transportes urbanos;
- a focalização prioritária na integração e na coordenação de resultados de outros programas de investigação de âmbito nacional e europeu;
- a selecção exclusivamente de projectos com probabilidade de terem impactos significativos aos níveis regional e europeu, gerindo-os e agrupando-os com vista à implementação prática e à transmissibilidade dos resultados.

Outra das apostas desta acção-chave foi o envolvimento de múltiplos actores. Tendo em conta que esta acção lida, mais do que qualquer outra, com problemas que se relacionam intimamente com a vida quotidiana dos cidadãos, *«é assim no mínimo apropriado que os cidadãos possam estar envolvidos em muitos dos projectos como utilizadores finais – por exemplo, inquilinos, viajantes pendulares ou tutelares do património cultural comum. De facto, a participação crescente dos actores no processo de decisão ao nível urbano está entre os objectivos principais. Novas abordagens participativas à governança urbana constituem um tema de investigação específico, mas o princípio informa toda a acção-chave»*[151].

Acção-chave ***A cidade do futuro e o património cultural***
Áreas temáticas prioritárias

Planeamento urbano sustentável e gestão racional dos recursos

- melhoria da governança urbana e dos processos de tomada de decisão
- melhoria da qualidade de vida urbana
- melhoria do desenvolvimento económico, da competitividade e da criação de empregos nos centros e bairros urbanos

Protecção, conservação e valorização do património cultural europeu

- melhoria da avaliação do dano no património cultural
- desenvolvimento de estratégias de conservação inovadoras
- promoção da integração do património cultural no contexto urbano

Sustentabilidade do ambiente construído

- construção e reabilitação sustentáveis de grandes grupos de edifícios e infra-estruturas
- optimização do uso do solo urbano e reabilitação de áreas contaminadas

Estratégias para sistemas de transportes urbanos sustentáveis

- desenvolvimento abordagens estratégicas e metodologias de planeamento urbano para um transporte urbano sustentável
- avaliação comparativa e demonstração de novas formas de transporte e infra-estruturas relacionadas

Figura 43 – Áreas temáticas prioritárias da acção-chave *A cidade do futuro e o património cultural*

Um dos aspectos inovadores desta acção-chave foi dar a oportunidade, sem precedentes ao nível da UE, de desenvolver modelos de cidade para o futuro que incluíssem a protecção da principal característica distintiva das cidades europeias: o seu património urbano. Com efeito, até à data os estudos apoiados pela UE no âmbito do património

[151] European Commission, cit. 150, pág. 17 (tradução livre).

abordavam somente aspectos isolados, relacionados com a conservação e o restauro de edifícios históricos, e os estudos urbanos não tinham uma orientação ou consideração específica pelo património urbano[152]. Somente com o reconhecimento da importância da dimensão urbana do património para a sustentabilidade, o crescimento e a competitividade das cidades, é que esta foi pela primeira vez tida em conta. Neste contexto, passou a ser incentivado o estudo sobre o desenvolvimento de estratégias sustentáveis de protecção do património urbano do ponto de vista económico, social e ambiental.

> *«Existe agora um consenso amplamente difundido de que não só temos a responsabilidade moral de preservar o património cultural, mas que é do nosso interesse económico fazê-lo.»*[153]

No entanto, apesar da importância do passo dado pela UE nesta matéria, é decepcionante verificar o grau de resposta obtido relativamente a esta nova oportunidade: dos 158 projectos realizados no âmbito desta acção-chave, somente um se centrou na conservação do património construído à escala urbana. Existe, de facto, um conjunto considerável de projectos no âmbito do património arquitectónico, em especial das técnicas e tecnologias de conservação de materiais, mas a escala urbana da conservação do património está quase completamente ausente. O mesmo não se pode dizer da reabilitação urbana, que é o tema central de mais de uma dezena de projectos, e para a qual contribuem sectorialmente a grande maioria dos projectos desta acção-chave.

O único projecto dedicado à conservação urbana foi o Sustainable development of urban historical areas through an active integration within towns (SUIT)[154]. Pelo seu carácter único, e pelo facto de este integrar algumas perspectivas inovadoras – designadamente: a tentativa de reforçar integração da conservação do património urbano no âmbito das competências da UE; o reconhecimento da importância de introduzir um amplo leque de actores, e os seus valores, na identificação do património; e a aplicação de instrumentos comunitários relativos à protecção do ambiente e ao desenvolvimento sustentável à conservação do património[155] – far-se-á seguidamente uma breve descrição deste projecto.

O SUIT centrou-se na criação de directrizes para a avaliação dos impactos de planos, programas e projectos no valor patrimonial de áreas históricas, com vista a contribuir para a sua sustentabilidade a longo prazo. Este projecto defende que as vantagens de uma avaliação do impacto de intervenções em áreas históricas não se limita aos casos específicos que são avaliados, mas, através da monitorização da implementação das intervenções e da análise dos seus resultados, pode fornecer informações e dados importantes para a própria estratégia de conservação activa da área, num processo iterativo de melhoria e reajustamento.

---

[152] Sobre estes aspectos ver o ponto 4.3.9 A cultura.

[153] European Commission, cit. 150, pág. 15 (tradução livre).

[154] A. Dupagne (coord.) – *SUIT: Sustainable development of urban historical areas through an active integration within towns.*

[155] A questão de serem adaptados os instrumentos e os procedimentos relativos à protecção ambiental ao património cultural, e de ambos serem alvo de um tratamento e atenção semelhantes, são uma das principais reivindicações que eram feitas na altura à Comissão Europeia, por exemplo, pelo Parlamento Europeu. Sobre estas questões ver ponto 4.3.9 A cultura.

O SUIT define uma metodologia de avaliação ambiental flexível para apoiar a conservação das áreas históricas. Considera que a conservação sustentável do património urbano inclui não só a salvaguarda dos edifícios e das infra-estruturas físicas, mas também do sistema vivo de que as primeiras são o habitat. Neste sentido, defende que a conservação destas áreas deve estar englobada no âmbito das duas directivas da UE sobre avaliação ambiental – a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)[156] e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)[157]. Assim, apesar de o projecto afirmar que foi concebido tendo em vista essencialmente os poderes locais, há uma inegável dimensão europeia que transparece de toda a abordagem, e logo, uma subtil tentativa de influenciar a UE no sentido de ter uma atitude mais activa na conservação do património urbano. Este segundo objectivo expressa-se na tentativa de manter o processo SUIT genérico, em conformidade com o princípio da subsidiariedade e das competências da UE na área cultural, não se sobrepondo às responsabilidades dos poderes locais, regionais e nacionais na conservação do seu património. Expressa-se também por dar uma resposta directa a algumas das críticas feitas pelo Parlamento Europeu[158] à fraca actuação da Comissão neste domínio, e mais especificamente, quanto ao tratamento diferenciado que esta mantinha face à protecção do ambiente e à protecção do património[159].

A opção de manter o SUIT genérico também se justifica por, ao providenciar apenas directrizes para um modelo de actuação, este torna-se adaptável às especificidades locais. As directrizes podem orientar as estratégias no terreno, mas não as condicionam a uma receita de aplicação universal, já que não fixam parâmetros e metas específicos a serem alcançadas pelo desempenho ambiental de uma área urbana. Deste modo, as autoridades que desejarem controlar os impactos de um plano, programa ou projecto local às suas áreas históricas podem adaptar o modelo geral proposto pelo SUIT desenvolvendo a sua própria metodologia.

Apesar de este projecto se centrar quase somente no fornecimento de orientações para a aplicação das directivas de avaliação ambiental comunitárias aos tecidos urbanos antigos, e talvez mais ainda, na tentativa de provar a sua possível adequação, o SUIT tenta já integrar de forma interessante alguns conceitos relativos à conservação do património, se bem que nem sempre de uma forma muito conseguida. O SUIT propõe um conceito que intitula de "conservação activa", e que tem por objectivo alcançar uma melhor integração do património urbano na cidade, de modo a gerar investimento e desenvolvimento local e a mobilizar os cidadãos, cujo empenho se considera essencial para a sustentabilidade da conservação. Na realidade, o princípio subjacente a este conceito é exactamente o

---

[156] *Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente*, alterada pela *Directiva 97/11/CE do Conselho de 3 de Março de 1997 que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente*, e pela *Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho*.

[157] *Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente*.

[158] European Parliament, Directorate-General for Research – *Study on cultural projects eligible for assistance from the European Union structural funds.*

[159] Sobre estes aspectos ver o ponto 4.3.9 A cultura.

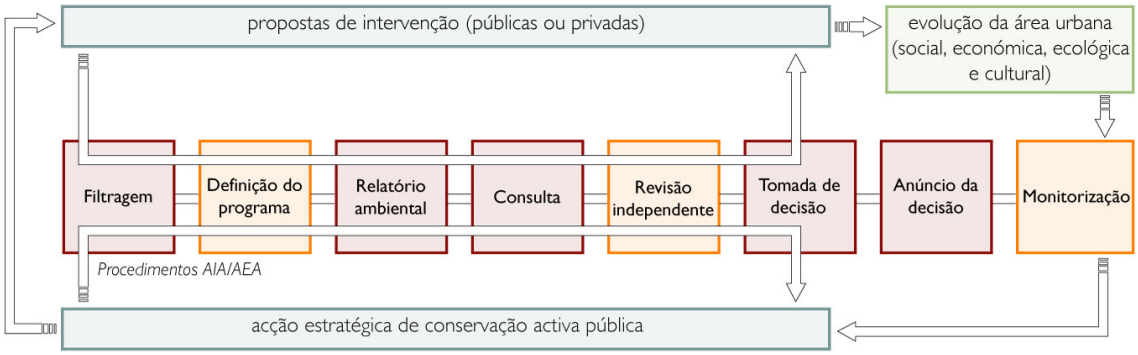
mesmo que está na base da "velha" conservação integrada – preservar o património mediante a sua integração no quadro de vida dos cidadãos. No entanto, desde os anos sessenta as metodologias e os princípios de intervenção, bem como o conceito de património evoluíram, e o SUIT tenta integrar alguns aspectos dessa evolução. No que concerne ao conceito de património, tendo em conta o debate em curso sobre os valores a este associados e a evidente lacuna existente entre o património classificado e os valores efectivamente presentes no terreno, o SUIT propõe, para efeitos de gestão, uma distinção de duas categorias:

- **património por designação** – todos os bens culturais que estão classificados, institucionalizados e rotulados por peritos;
- **património por apropriação** – o património social ou etnográfico que inclui as paisagens naturais, culturais e urbanas, os espaços de vivência e os conjuntos de edifícios não-excepcionais.

O projecto considera que há uma crescente necessidade de novas formas de identificar e avaliar os valores presentes no património urbano, especialmente tendo em conta que este não integra somente os bens classificados, mas todos os elementos materiais aos quais a sociedade atribui valor bem como as actividades sociais, culturais e, mais em geral, as actividades humanas que se desenrolam na área. Outro dos factores que justificam a necessidade de novas formas de identificação e avaliação é o facto de o mais simples conjunto de condicionantes impostas ao desenvolvimento urbano, com o objectivo de proteger um monumento individual, rapidamente se tornar desadequado num sistema tão complexo como o urbano. Isto leva a uma crescente contestação das razões que estão por detrás dos condicionantes impostos e dos pareceres dados por técnicos distantes, num processo que raramente é transparente para os cidadãos e no qual poucos se revêem. Deste modo, a implementação de sistemas mais transparentes, participados e reajustáveis periodicamente, contribui para o entendimento e a legitimação das opções e para adequar as condicionantes às circunstâncias reais em cada momento.

Ao nível do património, bem como de tantas outras políticas, torna-se cada vez mais necessário não só fortalecer a argumentação como legitimar as opções, em especial com base na democratização e transparência dos processos. Neste âmbito, o SUIT não vai muito longe, limitando-se a adaptar e a aceitar o grau de participação definido pelas directivas comunitárias para o ambiente. Resumidamente, na metodologia proposta pelo SUIT (ver Figura 44) atribui-se às autoridades competentes o papel de facilitador e de mediador dos conflitos, bem como a responsabilidade final da decisão. Esta pode também ser a promotora de qualquer plano, programa ou projecto a ser avaliado. A sociedade civil participa no processo de avaliação do impacto, com base no enquadramento das directivas da UE, nomeadamente, na identificação dos valores a proteger, e pode também promover intervenções que devem ser alvo de avaliação. Os técnicos e peritos apoiam e informam a decisão dos actores, auxiliam na identificação dos valores em causa, elaboram o relatório de avaliação e asseguram a validade dos resultados. Este modelo é de facto

bastante menos ambicioso do que outros que estavam a ser propostos para a reabilitação urbana[160], nomeadamente os que defendem uma integração plena dos actores não-públicos nos processos de decisão, num espírito de partilha das responsabilidades e dos riscos.



fase obrigatória segundo a Directiva 2001/42/CE e a Directiva 85/337/CEE, alterada pela Directiva 97/11/CE e pela 2003/35/CE
fase obrigatória segundo a Directiva 2001/42/CE

Descrição das fases do processo

Proposta de intervenção – é feita a proposta para um plano, programa ou projecto promovido pelo sector público ou por um promotor privado.

Filtragem – fase rápida, em que a autoridade competente determina a necessidade de submeter a proposta a uma avaliação ambiental completa.

Definição do programa – fase mais demorada, em que se estabelece o programa para a avaliação ambiental (os efeitos significativos prováveis, os métodos a utilizar, as acções alternativas a ter em conta, etc.), envolvendo consultas alargadas com a sociedade civil, a equipa técnica e o promotor.

Relatório ambiental – é preparado pela equipa técnica, com base no programa definido.

Consulta – são realizadas consultas com autoridades públicas e a sociedade civil, com base no relatório ambiental, de modo a auscultar as suas opiniões sobre as diferentes acções alternativas e os respectivos efeitos espectáveis.

Revisão independente – é feita uma revisão independente da informação ambiental com vista a controlar a qualidade do trabalho desenvolvido pela equipa técnica e a solidez de todo o processo.

Tomada de decisão – as autoridades competentes tomam a decisão final sobre a proposta de intervenção (aprovação, aprovação condicional ou reprovação).

Anúncio da decisão – as autoridades competentes anunciam a sua decisão, sintetizando os argumentos subjacentes, descrevendo as medidas necessárias para mitigar efeitos ambientais adversos, e as medidas respeitantes à monitorização.

Monitorização – fase de longo prazo, durante a qual os efeitos reais da intervenção são monitorizados, de modo a permitir que sejam tomadas medias correctivas em caso de não conformidade com os regulamentos e as disposições acordadas, ou em consequência do surgimento de efeitos não previsto e indesejáveis. Esta fase serve também para melhorar o funcionamento posterior de todo o processo, informando futuras decisões e permitindo uma aprendizagem continuada.

Figura 44 – Síntese da metodologia proposta pelo projecto SUIT[161]

4.3.9 A cultura

Ao contrário das políticas analisadas anteriormente, o percurso da política cultural da UE não foi no sentido de uma territorialização, nem sequer tem uma aplicação directa às áreas urbanas. No entanto, dada a importância da conservação do património urbano, bem como da preservação e da promoção da diversidade cultural para a reabilitação urbana, considerou-se importante fazer uma análise da actividade comunitária no domínio da cultura. Com efeito, a conservação do património urbano é um dos objectivos centrais da reabilitação urbana, tal como a promoção da diversidade cultural, e pode ainda contribuir de forma determinante para outros objectivos da reabilitação, como a coesão e a integração social ou o desenvolvimento local. Por estas razões, optou-se por incluir a

[160] Ver ponto 4.3.4.3 Um caso de estudo no âmbito do INTERREG IIC.
[161] Adaptado de: A. Dupagne (coord.), cit. 154, pág. 14 e 28.

análise da política da UE na área da cultura, mas tratá-la separadamente das outras políticas, já que o seu desenvolvimento tem vindo a evoluir separadamente.

Nenhum dos tratados fundadores da União Europeia faz qualquer referência explícita à cultura. No âmbito do Tratado de Roma, a única disposição que, de forma algo marginal, faz alusão a um aspecto de cariz cultural refere-se à inclusão da *«protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico»*[162] como uma das razões aceitáveis para a não aplicação de certas disposições do Tratado relativas à importação, à exportação e ao transporte de mercadorias. Deste modo, à época da sua fundação, a cultura estava fora do âmbito das competências comunitárias. Isto não quer dizer que tenha passado muito tempo sem que começassem a ser feitas referências ao desenvolvimento de actividades neste domínio.

Logo na segunda reunião de Chefes de Estado e de Governo da recém-formada CEE, realizada em Bona em 1961, os participantes defendem um alargamento das acções da instituição, designadamente, no que respeita à cooperação no domínio da cultura: *«A cooperação dos Seis deve ir além do campo estritamente político e será estendida em particular às esferas da educação, da cultura e da investigação, onde será assegurada por reuniões periódicas dos Ministros competentes»*[163]. No entanto, esta afirmação não teve qualquer tipo de consequência, e foi preciso mais de uma década para se aludir de novo ao tema. Em 1973, na declaração sobre a identidade europeia, anexa ao comunicado da reunião realizada em Copenhaga[164], os Chefes de Estado e de Governo referem a cultura como um dos elementos básicos da identidade europeia. Mais uma vez, estas declarações não tiveram repercussão directa e imediata prática, no entanto, abriram a porta para que, lentamente, se começassem a desenvolver algumas iniciativas por parte do Parlamento Europeu e da Comissão, que visavam promover uma actuação comunitária no domínio cultural.

Em 1974, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução sobre a protecção do património cultural Europeu[165], onde defende a necessidade de a Comissão desenvolver acções no âmbito da preservação do património arquitectónico e móvel e da harmonização da legislação na área dos direitos de autor e dos impostos relacionados com a cultura. Três anos mais tarde, a Comissão apresenta uma proposta de acção comunitária no sector cultural[166]. Apesar de não existir um enquadramento legal, no âmbito do Tratado de Roma para a actuação no domínio da cultura, a proposta apresentada pela Comissão aplicava as disposições existentes no Tratado ao sector cultural[167], justificando em parte a sua incursão neste domínio ao tratá-lo como um

---

[162] *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia*, art.º 36.

[163] Heads of State or Government of the European Economic Community – Statement issued by the Heads of State or Government (Meeting in Bonn on 18 July, 1961). In *Bulletin of the European Communities*, ponto 2 (tradução livre).

[164] Heads of State or Government of the European Economic Community – *Communiqué of the European Community "summit" meeting and annexes*.

[165] *European Parliament resolution of 13 May 1974 on measures to protect the European cultural heritage*.

[166] Com(77) 560 final, *Community action in the cultural sector: Communication to the Council sent on 22 November 1977*.

[167] Livre circulação das obras de arte, combate ao roubo de obras de arte, livre circulação dos trabalhadores do sector cultural, harmonização dos direitos de autor e dos impostos no sector cultural, entre outros.

segmento do sector económico – uma actividade de produção e distribuição de bens culturais. No entanto, a proposta ia mais longe, apresentando medidas que saíam fora do âmbito do próprio Tratado – designadamente, a preservação do património, a cooperação entre instituições culturais e a promoção de eventos socioculturais ao nível europeu. Apesar do parecer favorável do Parlamento Europeu[168] e do Comité Económico e Social Europeu (CESE)[169], esta proposta também não teve futuro, já que o Conselho nunca adoptou a respectiva resolução.

Em 1982, a Comissão volta a tentar, e faz de novo uma proposta no sentido de fortalecer a acção comunitária no sector cultural[170]. Nesta proposta, a Comissão elege quatro áreas de actuação, nomeadamente: o mercado livre de bens culturais; a melhoria das condições de vida e de trabalho dos profissionais do sector cultural; o aumento da difusão da cultura; e a conservação do património arquitectónico. No âmbito desta última área de actuação, é interessante verificar que as acções propostas se centram – à excepção de uma, relativa à investigação sobre a degradação de matérias, de carácter desconcertantemente específico para uma acção comunitária –, nas questões económicas da conservação, para as quais são apresentadas medidas concretas de actuação[171]:

- baixar os juros dos empréstimos para a conservação concedidos pelo Banco Europeu de Investimento;
- prestar apoio financeiro por via dos fundos comunitários;
- conceder incentivos fiscais para a conservação do património arquitectónico privado;
- desenvolver e aplicar um método de avaliação da rendibilidade económica e social dos projectos de conservação (análise custo-benefício);
- conceder incentivos fiscais para as fundações e o mecenato cultural;
- investigar sobre a transformação da pedra calcária, do mármore e do tijolo em sulfatos.

Tendo em mente a limitação das suas competências, a justificação da base legal que a Comunidade apresenta para a sua acção no âmbito da preservação do património é também ela de cariz económico. Consiste *«no facto de esta ser uma contribuição para um valioso recurso que gera actividade económica (turismo, investigação científica, publicações artísticas, etc.) e que a própria conservação é em si própria uma actividade economicamente e socialmente viável para as empresas e os trabalhadores a esta ligados»*[172]. De qualquer modo, as justificações e a persistência da Comunidade ainda não tinham sido suficientes para convencer o Conselho, que também não fez prosseguir esta proposta.

---

[168] *European Parliament resolution on the communication from the Commission of the European Communities to the Council concerning Community action in the cultural sector.*

[169] CES1245/78. *Opinion of the Economic and Social Committee on "Community action in the cultural sector".*

[170] Com(82) 590 final, *Stronger Community action in the cultural sector: Communication to Parliament and the Council.*

[171] Com(82) 590 final, cit.170, pág.1-2.

[172] Com(82) 590 final, cit.170, pág. 18 (tradução livre).

Em 1983, na declaração solene adoptada em Estugarda, o Conselho Europeu defende *«uma cooperação mais próxima nos assuntos culturais, de modo a promover a consciencialização de um património cultural comum como um elemento da identidade europeia»*[173], e nomeadamente, examinar a conveniência de empreender acções conjuntas para proteger e promover a salvaguarda do património cultural. Em 1984 realizou-se a primeira reunião de Ministros da Cultura da então CEE, onde é proposta uma resolução sobre cooperação cultural, que mais uma vez o Conselho não aprovou[174]. Apesar das expectativas, os principais resultados desta reunião limitaram-se ao lançamento da Capital Europeia da Cultura[175], à declaração de 1985 como o Ano Europeu da Música, e a outros projectos de pequena envergadura e cariz simbólico.

Dada a abstenção que se verificou nas eleições para o Parlamento Europeu em 1984[176], o Conselho de Europeu de Fontainebleau[177] declarou *«considerar essencial que a Comunidade deva responder às expectativas da população da Europa mediante a adopção de medidas para fortalecer e promover a sua identidade e a sua imagem tanto para os seus cidadãos como para o resto do mundo»*[178]. Com este fim, foi criado um comité *ad hoc*, que lançou em 1985, o documento *A people's Europe*[179], conhecido como "relatório Adonnino", onde é definido um conjunto de medidas que se considera necessário empreender para fortalecer e promover a cidadania europeia. Este relatório foi seguido por outro que alargava o âmbito das medidas a empreender. Entre as medidas apresentadas, os relatórios sublinharam a importância de se actuar ao nível do sector cultural para fortalecer a identidade e a imagem da comunidade. As propostas apresentadas neste âmbito englobavam a actuação ao nível do sector audiovisual e a criação de uma "academia europeia de artes, ciência e cultura". Estas propostas foram avançadas em paralelo com outras medidas, como a criação de uma "euro-lotaria", tendo todas em vista o mesmo fim: criar uma identidade europeia[180]. Mais uma vez, os objectivos da actuação no sector cultural não eram a promoção da cultura em si mesma. Por exemplo, a criação de uma "academia europeia de artes, ciência e cultura" não tinha por objectivo principal desenvolver a ciência, a cultura e as artes, mas era justificada por argumentos de outra ordem:

---

[173] European Council – Solemn Declaration on European Union. In Group of the European People's Party (ed.) – *The European Council: Dossier of the Group of the European People's Party*. pág. 211 (tradução livre).

[174] European Parliament, Directorate-General for Research, cit. 158, pág. 9.

[175] *Resolução dos Ministros responsáveis pelos assuntos culturais, reunidos no seio do Conselho, de 13 de Junho de 1985, relativa à organização anual da "Cidade Europeia da Cultura"*.

[176] Convém referir que apesar de ter sido considerado alto, o nível de abstenção destas eleições foi o segundo mais baixo que se verificou ao nível da UE. Apesar de todos os esforços, a abstenção continua a subir até aos dias de hoje. Em 1984, 61% dos eleitores compareceram às urnas, enquanto que nas eleições de 1989, 1994, 1999 e 2004, os níveis de afluência verificados foram de 59%, 57%, 49%, e 45,6%, respectivamente. Este facto faz com que a procura de formas de fortalecer a cidadania europeia continue a ser – e cada vez mais depois do fracasso da constituição –, uma preocupação da UE.

[177] European Council – Fontainebleau European Council: Conclusions of the presidency. In *Bulletin of the European Communities*.

[178] European Council, cit. 177, pág. 11 (tradução livre).

[179] Pietro Adonnino – A people's Europe: Reports from the ad hoc Committee. in *Bulletin of the European Communities*.

[180] Outras das medidas que foram sugeridas neste relatório e posteriormente implementadas, incluíram: a criação de uma bandeira e de um emblema para serem usados em eventos nacionais e internacionais (a título de curiosidade, refira-se que se aconselha que estes sejam inspirados no símbolo do Conselho da Europa), bem como o encorajamento da utilização da *Ode da Alegria* de Beethoven, já tocada na altura em certos eventos europeus, como uma melodia representativa da "ideia da Europa". Pietro Adonnino, cit. 179, pág. 29.

«A Europa necessita de uma instituição com influência internacional para sublinhar as realizações da ciência europeia e a originalidade da civilização europeia em toda a sua riqueza e diversidade.»[181]

Na sequência destes relatórios, o Conselho Europeu de Milão[182] aprovou as propostas relacionadas com o sector cultural, e instigou a Comissão e os Estados-membros a implementarem as referidas medidas, de acordo com as suas competências. Aproveitando esta directriz, a Comissão adopta a comunicação *Relançamento da acção cultural na comunidade europeia*[183]. Nesta, a Comissão apresenta um programa de acção, que pretende ir além das iniciativas simbólicas empreendidas até à data, e fornecer um enquadramento para as acções comunitárias a implementar no período 1988-1992. Para tal define cinco áreas prioritárias:

- criação de um espaço cultural europeu;
- promoção da indústria audiovisual europeia;
- acesso aos recursos culturais;
- diálogo com o resto do mundo.

Dentro da prioridade "acesso aos recursos culturais", foi contemplada uma linha de acção sobre a preservação do património cultural, mas que na realidade se restringe ainda ao património arquitectónico monumental. Para esta linha de acção é apresentado um conjunto de intenções bastante mais genérico que a proposta de 1982. Denota-se ainda uma grande cautela na apresentação destas intenções, em especial no compromisso da Comissão em ser *«selectiva e confinar-se a dar apoio a iniciativas públicas e privadas aos níveis regional e local»*[184]. Apesar de esta proposta representar um indiscutível passo em frente em relação às iniciativas e aos apoios avulsos que caracterizavam a escassa acção comunitária na área da cultura até à data, esta continuava a resumir-se à atribuição de um conjunto de "subvenções" em certas áreas, estando muito longe do que poderia ser considerado uma política. Por outro lado, é significativa a focalização ao nível do património na arquitectura, mais em particular nos monumentos e sítios, ignorando todas as outras categorias do património cultural. De facto, os monumentos são uma das categorias menos contestadas, mais visíveis, valorizadas e simbólicas no contexto europeu. Deste modo, a proposta de actuação da comunidade a este nível visava usufruir dessas mesmas características: ter visibilidade, ser valorizada, evitar a contestação e manter-se simbólica – designadamente, ao nível financeiro.

O Conselho saudou a esta proposta da Comissão[185], no entanto atribuiu um conjunto diferente de prioridades para a acção, a saber:

- a promoção do sector audiovisual europeu;

---

[181] Pietro Adonnino, cit. 179, pág. 22 (tradução livre).

[182] European Council – Conclusions. In *Bulletin of the European Communities*.

[183] Versão inglesa: Com(87) 603 final, *A fresh boost for culture in the European Community*.

[184] Com(87) 603 final, cit.183, pág. 20 (tradução livre).

[185] *Conclusões do Conselho e dos Ministros responsáveis pelos assuntos culturais, reunidos no seio do Conselho, de 27 de Maio de 1988, relativas às futuras acções prioritárias em matéria cultural.*

- o sector do livro;
- a formação no domínio cultural;
- o mecenato das empresas.

Quanto ao património, salienta-se somente no contexto da formação profissional *«a importância crescente para o sector cultural (...) das profissões de arte e restauro para a conservação do património cultural»*[186].

Paralelamente, continuavam a ser tomadas iniciativas no respeitante à cultura. Algumas destas iniciativas caracterizavam-se por procurar lançar, ou associar-se, a projectos de grande visibilidade – por exemplo, a formação da Orquestra da Juventude da Comunidade Europeia, ou a contribuição para a conservação do Pártenon – com o objectivo de, nas palavras da própria Comissão, *«promover a imagem da Comunidade»*[187] associando o seu nome ao da "prestigiosa" cultura. Em 1987, é criado pela Comissão o Comité de Consultores Culturais, um grupo informal de peritos de várias áreas geográficas e disciplinares diferentes, com o objectivo de funcionar como órgão consultivo da Comissão, fornecendo uma perspectiva alargada sobre as questões culturais. O Parlamento Europeu – um dos órgãos mais activos até à actualidade na defesa de uma acção comunitária no âmbito da cultura –, adopta entre os anos oitenta e o início da década de noventa, um conjunto de resoluções sobre a protecção do património cultural[188], e sobre acções concretas de auxílio a projectos de conservação de monumentos e sítios[189]. Começam também realizarem-se reuniões mais regulares entre os Ministros responsáveis pelos assuntos culturais dos Estados-membros e o Conselho[190], contribuindo para ir formalizando a presença deste domínio nas agendas comunitárias. Numa destas reuniões, ocorrida em Maio de 1998, o Conselho e o colectivo de Ministros criam o Comité dos Assuntos Culturais[191], composto por representantes dos Estados-membros e da Comissão. O novo Comité, em funcionamento até aos dias de hoje, tem por missão avaliar as propostas em matéria de cooperação cultural, preparar os trabalhos do Conselho e assegurar o acompanhamento das acções desenvolvidas. Ficaram também definidos nesta reunião os procedimentos administrativos a observar no âmbito das questões culturais.

---

[186] *Conclusões do Conselho e dos Ministros responsáveis pelos assuntos culturais, reunidos no seio do Conselho, de 27 de Maio de 1988, relativas às futuras acções prioritárias em matéria cultural*, pág. 3.

[187] Com(92) 149 final, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: New prospects for community cultural action*, pág. 21.

[188] Ver, por exemplo: *European Parliament resolution on the protection of the European architectural and archaeological heritage*; *European Parliament resolution on the conservation of the Community's architectural and archaeological heritage*; *European Parliament resolution on preserving the architectural heritage and protecting cultural assets*; *European Parliament resolution on Community policy in the field of culture*.

[189] Ver, por exemplo: *European Parliament resolution on economic aid to Mount Athos (monastery region)*; *European Parliament resolution on the participation of Community financial instruments in the restoration of the historic centre of the city of Palermo*; *European Parliament resolution on aid for the reconstruction of the Chiado district of Lisbon*; *European Parliament resolution on the fire at the Gran Teatro del Liceo (Barcelona)*.

[190] Com(92) 149 final, cit. 187, pág. 2.

[191] *Resolução do Conselho e dos Ministros responsáveis pelas questões culturais, reunidos no seio do Conselho, de 27 de Maio de 1988, sobre a organização futura dos seus trabalhos.*

Apesar de toda esta actividade, até à década de noventa a actuação em matéria de cultura não se torna mais coerente ou coesa. A própria Comissão assume este facto numa comunicação de 1992:

> *«A Comissão centrou-se no desenvolvimento destas quatro prioridades, apesar de ter tido de lidar com um volume crescente de pedidos do Conselho e do Parlamento que tiveram o efeito de alargar o âmbito do envolvimento cultural da Comunidade, sem criar um enquadramento adequadamente estruturado ou sequer providenciar qualquer coisa que se assemelhasse a um financiamento suficiente. Muitas resoluções ficaram sem resposta, e houve um aumento assinalável das iniciativas pontuais. No entanto, apesar não poder de modo nenhum dizer-se que os projectos que* **conseguiram** *sair do papel constituem um todo coerente, algum progresso foi certamente alcançado, do que é testemunha o crescente interesse dos profissionais, em especial aqueles ligados ao património.»*[192]

O levantamento das actividades entre 1984 e 1991 na área da protecção do património arquitectónico, que se apresenta na Tabela 10, dá uma ideia tanto da natureza avulsa dos projectos, como do diminuto orçamento atribuído à cultura. De facto, os montantes são, na generalidade dos casos, de natureza meramente simbólica. Isto fica ainda mais claro tendo em conta que as acções no âmbito de apoio a projectos específicos de conservação representam aproximadamente um terço da totalidade do orçamento comunitário para a cultura – ou seja, por exemplo, em 1984 o orçamento total comunitário para a cultura foi de aproximadamente 1,2 milhões de ECU e em 1991, de perto de 7,8 milhões de ECU[193]. Convém ainda referir que foi essencialmente por pressão do Parlamento Europeu que o orçamento em 1987 foi triplicado.

Com vista a dar um enquadramento mais coerente à acção no domínio da cultura, a Comissão faz sair em 1991 um documento onde propõe orientações para a acção cultural[194], visando essencialmente lançar o debate sobre esta matéria. Este documento surge numa altura importante: por um lado, estava a terminar o período de vigência das orientações para o período 1988-1992, e por outro, ultimavam-se os preparativos para o mercado único. Era, portanto uma ocasião oportuna para reflectir sobre o enquadramento futuro da acção da comunidade. Apesar deste documento se apresentar como um plano de acção, de facto consiste mais num documento de carácter político, centrando-se na definição de prioridades para a acção. São apresentadas duas razões principais subjacentes à acção comunitária no sector cultural:

- fortalecer a identidade europeia;
- melhorar a imagem da Comunidade ao nível internacional.

Estas razões expressam mais uma vez uma perspectiva "utilitarista" da cultura, no sentido em que a principal razão para a acção é a sua utilidade para o projecto de construção da Europa comunitária, não existindo qualquer perspectiva ou ideia **sobre** a própria cultura e, consequentemente, nenhuma reflexão sobre a forma apropriada de promover o seu desenvolvimento.

---

[192] Com(92) 149 final, cit. 187, pág. 4, negrito do texto original.

[193] Com(92) 149 final, cit. 187, pág. 23.

[194] Commission of the European Communities – *Cultural action in the European Community: New orientation envisaged.*

Tabela 10 – Actividades desenvolvidas pela Comunidade Europeia entre 1984 e 1991 na área da protecção do património arquitectónico[195]

Projectos específicos de conservação de monumentos e sítios com uma dimensão europeia								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Orçamento anual (ECU)	400.000	500.000	700.000	2.100.000	2.700.000	2.400.000	2.600.000	2.600.000
Candidaturas	113	144	135	129	441	822	1.156	433
Projectos financiados	12	12	13	22	30	24	26	37
Financiamento médio por projecto (ECU)	33.000	42.000	54.000	95.000	90.000	100.000	100.000	70.000

Financiamento para o restauro de monumentos e sítios europeus de especial significado histórico (ECU)								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Pártenon e acrópole de Atenas	500.000	150.000	300.000	500.000	383.500	400.000	400.000	400.000
Monte Athos, Grécia				70.000		100.000	300.000	350.000
Chiado, Lisboa						250.000	250.000	250.000
Edifício da Universidade, Coimbra								200.000

Bolsas de formação em estudos avançados na área do restauro						
	1989		1990		1991	
	n.º bolsas	Valor(ECU)	n.º bolsas	Valor(ECU)	n.º bolsas	Valor(ECU)
ICCROM, Itália	13	38.000	12	38.000	11	36.000
Centre for Conservation of Historic Towns and Buildings, Bélgica	29	60.000	15	86.000	22	88.000
Centre for Conservation Studies, Reino Unido	7	20.000	7	35.000	9	45.000
Pró Venitia Viva, Itália	11	52.500	14	52.500	11	67.760
Institute for Archeology Conservation Summer School, Reino Unido	17	10.000	32	16.800	55	22.280
Centro Universitário Europeo per i Beni Culturali, Itália	29	30.000	56	35.000	40	43.000

No entanto, este documento põe em causa o modo disperso e avulso como estavam a ser empreendidas as acções até à data, e defende a necessidade de se proceder a uma mudança de atitude: *«Tem de ser questionado se a acção da comunidade na dimensão cultural pode ainda ser justificada pela abordagem fragmentada que largamente caracterizou a sua evolução até à data»*[196]. É com base nesta crítica que se propõe uma abordagem mais alargada, reforçada e estruturada às acções no domínio cultural, de forma a dar maior coerência interna às mesmas. Neste contexto, uma das propostas avançadas por este documento é a consideração da dimensão cultural no âmbito das restantes políticas comunitárias, e das possíveis implicações destas para a cultura.

Ao nível da conservação património são sugeridas quatro áreas de actuação:

- estender a acção ao património móvel;
- aplicar de forma prioritária ao património, a "abordagem transfronteiriça" que advém do mercado único, em especial no que concerne à formação e à construção de redes;
- fortalecer o aconselhamento e a coordenação com outros organismos internacionais como o Conselho da Europa e a UNESCO;
- realizar um documento de trabalho sobre as perspectivas futuras do património na Comunidade.

[195] Com(92) 149 final, cit. 187, pág. 5-8.

[196] Commission of the European Communities, cit. 194, pág. 4.

Para incentivar o debate sobre este documento, a Comissão organizou uma série de reuniões de consulta temáticas (património, audiovisual, livros e leitura, mecenato e criação de redes), com peritos e profissionais das diversas áreas. Na generalidade, os participantes saudaram a inclusão da dimensão cultural no âmbito da actuação comunitária, no entanto, nomeadamente na reunião devotada ao património cultural, foi expressa a opinião de que a abordagem apresentada no documento em debate era ainda muito hesitante, limitada e generalista, pelo que esperavam que em breve fosse lançado um documento mais pragmático sobre a matéria[197]. A questão de ter em conta a cultura de forma transversal em todas as políticas e programas foi uma das áreas consideradas como fundamentais para desenvolver uma verdadeira dimensão cultural comunitária. Foi ainda expressa a vontade de ver alargada a acção no domínio cultural a outras áreas para além das três propostas – património, livros e audiovisuais –, e alertou-se para o facto de não ser suficiente lançar enquadramentos orientadores e propostas de acção, são necessários os respectivos meios financeiros para os implementar.

O ano seguinte foi marcante para a legitimação da acção comunitária no domínio da cultura. É a partir de 1992, que o Tratado de Maastricht, pelo seu art.º 128 (actualmente, art.º 151) concede um lugar próprio à cultura do âmbito da UE:

> *«A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.»*[198]

A esta inclusão da cultura no âmbito das acções comunitárias não é estranho o facto de o Tratado propor *«a instituição de uma cidadania da União»*[199], dada a já referida convicção de vários órgãos institucionais da UE, como o Conselho e a Comissão, de que a cultura é um dos veículos privilegiados para fortalecer a identidade e a cidadania europeias.

A acção da UE na área da cultura estaria sempre condicionada ao princípio da subsidiariedade – que estipulava que esta só podia agir se estivesse em melhor posição para alcançar os objectivos do que os Estados-membros agindo isoladamente –, no entanto, foram tomadas precauções adicionais para controlar a actuação neste domínio. Para tal, foram definidas quatro áreas específicas onde a actuação da UE teria de se enquadrar:

- melhorar o conhecimento e a divulgação da cultura e da história dos povos europeus;
- conservar e salvaguardar o património cultural de importância europeia;
- promover intercâmbios culturais não-comerciais;
- incentivar a criação artística e literária, incluindo o sector audiovisual.

Adicionalmente, explicita-se que a acção da UE ao nível cultural é limitada a acções de incentivo (programas), com exclusão de qualquer harmonização das disposições

[197] Com(92) 149 final, cit. 187, pág. 43.
[198] Tratado da União Europeia, art.º 128, n.º 1.
[199] Tratado da União Europeia, art.º B.

legislativas e regulamentares dos Estados-membros e que toda a deliberação do Conselho em matéria cultural terá de ser tomada por unanimidade[200]. Estas disposições tinham em grande parte por base a intenção de salvaguardar a diversidade cultural face ao risco inerente de uma homogeneização, que podia derivar de acções à escala comunitária. No entanto, era também reflexo da vontade dos Estados-membros em manter a política cultural nacionalizada. Os instrumentos de actuação da UE ficam assim reduzidos essencialmente ao apoio financeiro e à assistência técnica no âmbito de programas e iniciativas, que têm de reunir um amplo consenso para poderem ser levadas à prática.

O Tratado dispõe ainda que: *«A Comunidade terá em conta os aspectos culturais na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado»*[201]. Nesta matéria, cinco anos mais tarde, o Tratado de Amesterdão especificou adicionalmente que *«na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado, a Comunidade terá em conta os aspectos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas»*[202].

No entanto, tal como alerta o Conselho da Europa[203], estas disposições por si só não são suficientes para garantir a protecção da diversidade cultural. Nem sequer vinculam a UE a nenhum tipo de obrigação no que respeita aos resultados. A este respeito, convém desde já tecer um comentário sobre a redacção desta disposição quando comparada com a similar relativa ao ambiente: *«As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias»*[204]. Com efeito, esta segunda é bastante mais forte, específica e impositiva do que a concernente à cultura – uma estipula o "dever de integrar exigências de protecção ambientais" e a outra somente "ter em conta aspectos culturais", não se esclarecendo de que aspectos se está a falar, ou o que se pretende alcançar com o "ter em conta". Estes indícios, apesar de subtis, dão uma pista clara sobre a diferença que se irá constatar no futuro na aplicação destas duas disposições.

Apesar destas considerações, a inclusão destes artigos foi sem dúvida da máxima importância, e encorajou desde logo a realização de algumas iniciativas. Tendo por base o debate sobre as novas orientações para a acção cultural e a assinatura do Tratado de Maastricht dois meses antes, a Comissão lançou a versão final das novas perspectivas para a actuação cultural da UE[205]. Esta comunicação visava aproveitar a oportunidade sem precedentes dada à acção cultural comunitária no âmbito do Tratado, criando um quadro de referência que enquadrasse a forma pela qual as novas atribuições iriam ser materializadas em acção. Foram estabelecidos três objectivos para a acção da UE na área cultural[206]:

---

[200] Tratado da União Europeia, art. 128°, n.° 5.

[201] Tratado da União Europeia, art. 128°, n.° 4.

[202] *Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Amesterdão)*, art. 151°, n.° 4.

[203] Council of Europe – *In from the margins: summary version*, pág. 16 e 24; e Council of Europe – *The governance of culture: approaches to integrated cultural planning and policies*, pág. 7

[204] Tratado da União Europeia, art. 130° R, n.° 2.

[205] Com(92) 149 final, cit. 187.

[206] Com(92) 149 final, cit. 187, pág. 2.

- preservar o passado da Europa mediante o apoio à sua conservação e ao aumento da sensibilização em relação ao seu património cultural comum em todas as suas formas;
- gerar um ambiente condutivo ao desenvolvimento cultural na Europa, mediante a consideração dos aspectos culturais no âmbito de todas as políticas e programas e pelo apoio à criação artística e literária e às redes culturais de intercâmbio não-comerciais;
- contribuir para assegurar que a influência da cultura europeia é sentida através do mundo pelo encorajamento da cooperação com os países não-membros.

No que concerne ao apoio directo à cultura, as prioridades estabelecidas são:

- património cultural;
- sector do livro e leitura;
- sector audiovisual.

Para estas áreas prevê-se a criação projectos-piloto, alguns dos quais já tinham sido propostos e aguardavam aprovação, e outras medidas complementares, em especial na área dos audiovisuais[207]. Os projectos-piloto nas três áreas definidas iriam esperar ainda alguns anos antes de se tornarem realidade.

Convém ainda explicitar que, no âmbito da prioridade "património cultural", apesar de se afirmar a intenção de preservar o património em todas as suas formas, na prática só é feita referência a acções no âmbito da conservação do património arquitectónico, e sem consideração específica pela escala urbana do mesmo. Quanto à consideração pelos aspectos culturais no âmbito das políticas e projectos comunitários, a Comissão centra-se no alargamento das medidas que "integram uma dimensão cultural", querendo com isto dizer, as medidas de outras áreas que podem "contribuir" para o sector cultural por meio de financiamento – os programas no âmbito do turismo, da investigação, da formação, entre outros –, ou que se aplicam a este – por exemplo, a livre circulação de pessoas e bens, os direitos de autor, a protecção dos tesouros nacionais ou a política de audiovisuais. A única proposta relativa ao impacto das políticas e dos programas comunitários na dimensão cultural consiste em *«melhorar o fluxo de informação, por meio de um exercício de inventariação»*[208] que *«irá analisar de forma horizontal o alcance e a coerência de toda a actividade no âmbito de outras políticas e programas comunitários que têm um impacto directo ou indirecto num dado ramo das artes (e.g. património cultural)»*[209]. Para já não falar da visão limitadora da cultura que a expressão "ramo das artes" encerra, quanto ao que fazer com esse "fluxo de informação" e quanto à tentativa ou aos meios de controlar os possíveis impactos que possam ocorrer, de modo a garantir a protecção da diversidade cultural, nada é dito.

---

[207] Tais como, a definição das "regas do jogo", a promoção do desenvolvimento tecnológico e a promoção da indústria dos audiovisuais.

[208] Com(92) 149 final, cit. 190205, pág. 8 (tradução livre).

[209] Com(92) 149 final, cit. 190205, pág. 8 (tradução livre).

No seguimento desta comunicação, a Comissão apresentou em 1994[210] e 1995[211] as primeiras propostas concretas de programas de acção no âmbito das prioridades identificadas para o apoio directo ao sector cultural. No documento introdutório destas propostas, a Comissão sublinha o facto de a acção comunitária no âmbito da cultura se justificar como meio de promover a cidadania europeia, mas poder ainda contribui para *«o desenvolvimento de um potencial altamente promissor para a criação de emprego neste sector»*[212]. Com efeito, o sector cultural, em especial no que se relaciona com crescimento do turismo cultural e dos produtos e das indústrias audiovisuais, começa a gerar uma considerável atenção como meio de promover o emprego[213]. Mais uma vez encarada com um instrumento para alcançar outros fins, a cultura faz aqui a sua entrada na política de desenvolvimento económico. Este foi exactamente o tema de uma comunicação de 1996, onde a Comissão tenta avaliar os possíveis contributos do emprego gerado pelo sector cultural para a política de coesão[214].

Já anteriormente, no *Livro branco sobre crescimento, competitividade e emprego*[215], a Comissão tinha identificado o sector cultural como um dos sectores em maior crescimento e onde havia um grande potencial de desenvolvimento e de criação de emprego no futuro. No seu seguimento, o Conselho adopta uma resolução sobre a promoção da estatística nos domínios da cultura e do crescimento económico[216], com vista a aumentar o conhecimento sobre o peso e a influência do sector da cultura no desenvolvimento económico. O Conselho convida ainda a Comissão a estudar a relação existente entre a cultura e a economia e, designadamente, o peso do sector cultural noutros domínios económicos – emprego, crescimento, novas tecnologias aplicadas à cultura, mobilização de recursos públicos e privados no sector cultural, entre outros.

É neste contexto que surge a comunicação de 1996 sobre política de coesão e cultura. Esta tem por principal objectivo analisar o potencial do sector da cultura para o emprego, e dar orientações no sentido de o optimizar no âmbito das políticas de coesão. Tendo em vista esta finalidade, a cultura é tratada somente no que respeita às suas potenciais ligações com a coesão económica e social e o desenvolvimento regional, logo, vista essencialmente como um recurso para o desenvolvimento:

> *«A cultura não é meramente uma ocupação pública que cria custos extra, mas também uma parte cada vez mais importante da economia privada com um potencial de*

---

[210] Com(94) 356 final - Cod 94/0188. *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um programa de apoio às actividades artísticas e culturais de dimensão europeia CALEIDOSCÓPIO 2000*; e Com(94) 356 final - Cod 94/0189. *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um programa de apoio no domínio do livro e da leitura ARIANE*.

[211] Com(95) 110 final - Cod 95/0078. *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária no domínio do património cultural RAFAEL*.

[212] Com(94) 356 final, *European Community action in support of culture: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of the European Union*, pág. 2 (tradução livre).

[213] Neste contexto, destaca-se o sector audiovisual que, pela sua importância do ponto de vista económico e como de meio de comunicação, se distingue das outras áreas culturais ao nível da UE por ser alvo de maior actuação, tendo mesmo uma Direcção-Geral separada – a Direcção-Geral Sociedade da Informação da União Europeia.

[214] Com(96) 512 final, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and the Social Committee and the Committee of the Regions: Cohesion policy and culture – A contribution to employment*.

[215] Com(93) 700 final, *Growth, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st century - White paper*.

[216] *Resolução do Conselho de 20 de Novembro de 1995 relativa à promoção da estatística nos domínios da cultura e do crescimento económico*.

crescimento considerável, desenvolvendo efeitos criativos, inovadores e produtivos nas economias regionais e locais.»[217]

São identificados três aspectos principais que tornam a cultura importante para o desenvolvimento[218]:

- as actividades relacionadas com o património cultural, bem como os produtos e as indústrias culturais, são uma importante fonte de emprego directo e indirecto;
- a cultura é um factor cada vez mais importante para a localização de investimentos, já que contribui para a imagem e a atractividade de uma região (sendo assim um factor importante para a reabilitação de áreas urbanas ou rurais deprimidas);
- a cultura pode desempenhar um papel positivo na promoção da integração social e deste modo contribuir para a coesão social.

Dado o seu potencial contributo para a coesão económica e social, as acções de âmbito cultural podem ser apoiadas pelos Fundos Estruturais, apesar de a Comissão considerar que esta oportunidade não está a ser completamente aproveitada. No entanto, como os regulamentos dos Fundos não mencionam explicitamente a cultura, as acções neste domínio só podem ser apoiadas na medida em que se integrem numa estratégia de desenvolvimento regional ou local. Por outro lado, no âmbito dos QCA e das Iniciativas Comunitárias estas estratégias são formuladas pelos Estados-membros (aos níveis nacional, regional ou local), pelo que a Comissão não domina nem controla a quantidade nem a qualidade das propostas de acção no domínio da cultura. Esta situação faz com que nem sequer seja possível aferir com rigor qual o peso, o teor e o impacto das acções de âmbito cultural apoiadas pelos Fundos Estruturais.

Apesar de a Comissão argumentar que esta abordagem "da-base-para-o-topo" é conveniente, e *«está de acordo com a relação próxima entre a cultura e o potencial endógeno das regiões»*[219], na realidade esta é o reflexo de uma consideração marginal da cultura, em que esta só encontra o seu lugar quando ao serviço de outros objectivos. O facto de ser possível apoiar acções de âmbito cultural nos Fundos Estruturais foi até então um efeito colateral do papel importante da cultura para o desenvolvimento, e não o resultado de uma estratégia deliberada concebida e conduzida pela Comissão. A partir daqui a situação muda somente na medida em que há um reconhecimento dessa importância e alguma tentativa de sensibilização dos Estados-membros para o potencial contributo da cultura para o desenvolvimento por parte da Comissão.

Um aspecto que ilustra bastante bem a situação marginal da cultura no âmbito da UE é o facto de a maior contribuição para projectos culturais estimar-se vir dos Fundos Estruturais – aproximadamente 80% –, e não dos apoios explícitos da Comissão à cultura.

---

[217] Com(96) 512 final, cit. 214, pág. 2 (tradução livre).
[218] Com(96) 512 final, cit. 214, pág. 4.
[219] Com(96) 512 final, cit. 214, pág. 13 (tradução livre).

Isto revela, em certa medida, que os Estados-membros se aperceberam antes da Comissão da importância da cultura para o desenvolvimento.

Um outro aspecto interessante a salientar é o facto de o art.º 128 do Tratado, que estipula o dever de a Comissão ter em conta os aspectos culturais na sua acção, numa primeira leitura parecer ser uma redução da proeminência das questões económicas, na medida em que estas não devem ter efeitos negativos em aspectos de ordem cultural. No entanto, o seu carácter vago parece abrir as portas para uma actuação no sentido inverso: em que se tem em conta os possíveis ganhos económicos que podem advir do sector cultural, e cada vez mais se reduz a cultura a um recurso económico, promovendo as áreas e os sectores que forem mais lucrativos. Pelo menos é a ideia que fica do desafio que a Comissão lança para a inclusão da dimensão cultural no futuro, no âmbito da política de coesão:

> *«A acção futura deve fazer maior uso do crescente potencial para o emprego de produtos e indústrias culturais, por exemplo, aqueles ligados à multimédia e à sociedade de informação. A Comissão convida os Estados-membros a proporem medidas inovadoras e comerciais que vão além do apoio "clássico" ao património cultural e estejam ligadas ao turismo.»*[220]

Outro indicador da posição secundária da cultura no âmbito das políticas comunitárias e da débil implementação do art.º 128 do Tratado, foi o facto de ter sido necessário esperar quatro anos desde a entrada em vigor do Tratado para ser lançado o *Primeiro relatório sobre a consideração dos aspectos culturais na acção da comunidade europeia*[221], e o segundo nunca ter sido produzido.

O relatório sobre a consideração dos aspectos culturais na acção da comunidade europeia realizado pela Comissão é um claro reflexo da actuação comunitária no âmbito da cultura. Faz um levantamento da legislação europeia cujo âmbito de aplicação se estende ao domínio da cultura e dos apoios financeiros das políticas comunitárias que podem ser usados para acções do domínio cultural. Não faz nenhum avanço no sentido de avaliar os impactos para a cultura que a legislação ou o financiamento das outras políticas podem ter, nem propostas concretas para que tal venha a ser feito no futuro.

Mais pormenorizadamente, quanto à análise legislativa, o documento contenta-se em verificar se os regulamentos existentes se aplicam ao sector cultural e se as cláusulas de excepção que foram implementadas para proteger a cultura – por exemplo, as restrições relativas à importação, à exportação e ao transporte de bens que pretendem salvaguardar o património e os tesouros nacionais, ou a possibilidade de dar apoio ao sector cultural dentro dos limites da política de concorrência – são ou não prejudiciais para os objectivos "maiores" da UE, como o mercado livre. Por exemplo, ao nível da política de concorrência, recorda-se o facto de os Estados-membros poderem apoiar o seu sector cultural, mas sublinha-se que este apoio não pode ser desproporcionado, distorcendo as leis da concorrência. Ao nível dos impostos, mais concretamente da harmonização das

---

[220] Com(96) 512 final, cit. 214, pág. 13 (tradução livre).

[221] Com(96) 160 final, *1st Report on the consideration of cultural aspects in European Community action.*

taxas de IVA, é referido o facto de ser permitido aos Estados-membros aplicarem a taxa mais baixa (5%) a alguns bens culturais. No entanto, quanto ao alargamento das categorias de bens culturais que poderiam usufruir dessa taxa sublinha-se que o *«relatório da Comissão sobre a aplicação de taxas reduzidas (...) concluiu que, de momento, não havia uma distorção da concorrência ou um desvio do mercado que justificasse a adição de bens culturais e/ou serviços à lista de taxa reduzida»*[222], ou seja, a adição de bens e/ou serviços culturais é justificada por questões de mercado, e em vez de ser a disposições relativas ao mercado integram objectivos de cariz cultural. Poderiam ser dados muitos outros exemplos desta abordagem. A sensação com que se fica após a leitura da análise legislativa deste documento é semelhante à que emana da leitura da Carta de Atenas do CIAM[223]: pode-se proteger o património cultural "se..." – ou seja, numa interpretação quase invertida do art.º 128 do Tratado, a diversidade cultural pode ser promovida e o património protegido **se** isso não puser em questão os objectivos económicos da UE. A constatação de que os regulamentos se aplicam ao domínio cultural, e em que moldes se aplicam, é suficiente para se afirmar que a cultura é tida em conta nos regulamentos, e que foram avaliados os seus impactos na mesma. No entanto, é claro que a avaliação dos impactos teria de advir uma análise dos efeitos da aplicação dos regulamentos na cultura – avaliação que, apesar de ser difícil de efectuar, não foi sequer tentada.

Quanto aos apoios dados no âmbito das outras políticas, a análise é semelhante à que foi feita para na comunicação *Política de coesão e cultura*[224], do mesmo ano, que se abordou anteriormente. Faz-se uma listagem dos fundos e dos programas que podem incluir acções no domínio cultural, e quando possível, uma estimativa do peso dessas acções nos programas. As acções "culturais" consideradas são aquelas poderiam ser financiadas por darem resposta aos objectivos principais dos programas nas outras áreas, como a coesão social, o desenvolvimento económico ou a criação de emprego. Não há objectivos culturais específicos no âmbito destes apoios, e os casos em que são explicitamente financiadas acções com uma vertente cultural são pontuais[225]. Para além disso, e como já foi referido, a quantidade e o conteúdo das acções com uma vertente cultural que são financiadas são da responsabilidade dos Estados-membros, pelo que o facto de ter sido dado apoio a estas áreas atesta mais o empenho destes do que o da Comissão.

A Comissão não teve um papel incentivador das acções com uma vertente cultural no âmbito das outras políticas, sendo estas quase "efeitos colaterais" na medida em que foram financiadas por promoverem outros objectivos. Como a protecção e o desenvolvimento da cultura nunca foram considerados objectivos em si mesmos pela Comissão, os dados relativos às acções com uma vertente cultural não foram contabilizados ao longo do tempo. Isto implica que, mesmo nos casos em que a Comissão se atreve a avançar estimativas sobre a quantidade de financiamento que foi

---

[222] Com(96) 160 final, cit. 221, pág. 14 (tradução livre).

[223] *La Charte d'Athènes*.

[224] Com(96) 512 final, cit. 214.

[225] Nestes incluem-se quase somente o URBAN, o apoio à investigação e ao desenvolvimento tecnológico, ao turismo e aos audiovisuais.

utilizado em acções com uma vertente cultural, estas são meramente indicativas. No entanto, é possível aferir sem margem para dúvida que a principal fonte de financiamento comunitário para acções no domínio cultural advém exactamente de outras políticas – estima-se que perto de 80%. Quanto ao conteúdo dessas mesmas acções nada se consegue avançar. Ora desta situação emerge uma constatação interessante: a completa falta de orientações e até de conhecimento dos conteúdos da larga maioria das acções financiadas pela comunidade no domínio cultural. Por outro lado, esta última constatação evidencia a falta de uma verdadeira política cultural ao nível da UE, já que uma política pressupõe um conjunto de princípios e de objectivos que servem de guia a tomadas de decisão, e que fornecem a base da planificação de actividades num determinado domínio, o que é algo completamente ausente ao nível comunitário no domínio cultural. Este facto chega a ser admitido pela própria Comissão:

> *«Apesar dos meios consideráveis dedicados às actividades culturais ou actividades com uma dimensão cultural, as operações implementadas não são, ou são raramente, cobertas por uma política específica que seja uma resposta às competências atribuídas à Comunidade no domínio cultural. Não correspondem a um projecto cultural, e têm poucos ou nenhuns objectivos culturais.»*[226]

A este respeito o relatório dedica três parágrafos nas conclusões, onde apresenta a visão da Comissão do que deve ser a política cultural comunitária. Nesta visão, a Comissão defende a posição de que a cultura ao nível europeu deve ser um instrumento de integração, que serve para aproximar e "unir os povos da Europa". Os objectivos definidos para a futura política cultural são[227]:

- contribuir para fortalecer e expandir a influência do "modelo europeu de sociedade construído sobre um conjunto de valores comuns";
- promover a preservação e a valorização do que contribuiu para forjar as identidades e realidades culturais e linguísticas dos povos da Europa, já que a sua diversidade é parte integrante do "modelo de sociedade europeu";
- permitir o fortalecimento do sentimento de pertença dos cidadãos e uma e à mesma Comunidade.

De novo aqui fica patente a visão da promoção e protecção da cultura como um instrumento e não como um fim. No entanto, mesmo partindo desta visão redutora do papel da cultura, as obrigações impostas pelo Tratado não foram cumpridas. Este estipula que os objectivos da política cultural sejam promovidos, e que sejam tidos em conta pelas outras políticas e programas. Neste contexto, a Comissão teria a obrigação de garantir que os objectivos culturais não fossem postos em causa pelas acções e medidas tomadas no âmbito das outras políticas. Para tal seria necessário avaliar os impactos das mesmas para o "fortalecimento e a expansão do modelo europeu de sociedade", para a "promoção da preservação e da valorização" do património cultural no sentido lato, e

[226] Com(96) 160 final, cit. 221, pág. 91 (tradução livre).
[227] Com(96) 160 final, cit. 221, pág. 92.

para o "fortalecimento do sentimento de pertença" à Comunidade. Também esta tarefa não foi tentada.

Quatro anos depois da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, o *Primeiro relatório sobre a consideração dos aspectos culturais na acção da comunidade europeia* aponta como linhas de actuação futuras o cumprimento das próprias disposições incluídas no Tratado:

- que as propostas de actos legislativos sejam compatíveis com os objectivos culturais;
- que os apoios no âmbito de outras políticas tenham objectivos e meios compatíveis com os da política cultural comunitária.

Não são apontadas vias para por estas disposições em prática, referindo-se somente que: *«a Comissão irá retirar inspiração às disposições a ser implementadas em outras áreas, como as medidas operativas adoptadas para assegurar a incorporação do ambiente nas políticas comunitárias»*[228].

Como foi referido a propósito da inclusão da dimensão cultural no Tratado da União Europeia, a cultura e o ambiente tinham disposições semelhantes relativamente ao impacto de outras políticas, apesar da redacção da cláusula ambiental ser mais forte – relembrando, uma estipula o "dever de integrar exigências de protecção ambientais" e a outra somente a obrigação de "ter em conta aspectos culturais". Esta diferença na redacção ganhou proporções muito significativas na prática. Para o ambiente foi criado um conjunto de meios e de procedimentos com vista a garantir a integração das preocupações e dos objectivos ambientais nas outras políticas, dos quais se destacam[229]:

- integração dentro de cada Direcção-Geral de uma pessoa responsável por analisar o impacto ambiental e aplicar medidas para integrar a protecção ambiental, sempre que um programa ou projecto é concebido;
- identificação desde o início, com uma "estrela verde", das propostas da Comissão que possam ter um impacto ambiental;
- envolvimento da Direcção-Geral do Ambiente na preparação de novos projectos, e na criação de uma unidade de coordenação e inter-serviços para a apoiar na tarefa;
- realização de uma avaliação anual da integração do ambiente nas políticas comunitárias.

O regulamento para a aplicação dos Fundos Estruturais estipula ainda, desde 1993, que devem ser integradas as autoridades ambientais competentes tanto na fase de concepção como na fase de implementação do todas as acções e programas a financiar[230].

---

[228] Com(96) 160 final, cit. 221, pág. 93 (tradução livre).

[229] European Parliament, Directorate-General for Research, cit. 158, pág. 55-56.

[230] *Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 que altera o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes*, art. 4.º, ponto 1.

Adicionalmente, foram criadas medidas no sentido de ter em conta os princípios e os objectivos definidos no programa de acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável no âmbito dos Fundos Estruturais, exigindo-se que de todos os planos de incluíssem uma apreciação da situação do ambiente e do impacte ambiental das acções previstas.

Nenhuma disposição ou procedimento deste tipo tinha sido instituído para a cultura. Tal como refere o Parlamento Europeu, num estudo sobre os projectos culturais elegíveis para apoio no âmbito dos Fundos Estruturais, *«se no presente a Comissão é obrigada a "ter em conta os aspectos culturais" em cada programa que empreende, seria razoável introduzir um sistema similar para a cultura. Este passo político deve aumentar a consciencialização sobre a cultura e a cooperação nos serviços comunitários e facilitar a apreciação por terceiros do potencial cultural de cada acção ou programa»*[231]. Houve ainda um projecto de investigação, financiado pelo Quinto programa-quadro de acção em matéria de ID&T, que incidiu sobre a aplicação de instrumentos comunitários já existentes no domínio da protecção do ambiente e ao desenvolvimento sustentável à conservação do património[232]. No entanto, até aos dias de hoje não foi implementado para a cultura um sistema semelhante ao existente para o ambiente, e os progressos havidos até à data ainda estão longe de equiparar a importância da dimensão cultural à da ambiental.

Quanto ao apoio directo ao sector cultural, as propostas da Comissão para criação de três programas de apoio à cultura foram finalmente aprovadas pelo Parlamento Europeu e o Conselho entre 1996 e 1997. Os três novos programas criados foram:

- o Caleidoscópio[233] – teve início em 1996, e dava apoio a actividades artísticas e culturais de "dimensão europeia" (apoio a eventos e projectos culturais organizados em cooperação entre diferentes Estados-membros);
- o Ariane[234] – teve início em 1997, e concedia apoio no domínio do livro e da leitura, incluindo a tradução;
- o Raphael[235] – teve início em 1997, e tinha por objectivo complementar a acção dos Estados-membros no domínio do património cultural de importância europeia.

Todos os programas se centravam na promoção da cooperação entre os Estados-membros, sendo assim projectos colaborativos envolvendo diferentes parceiros. O programa Raphael, que seria o que poderia contribuir mais directamente para a reabilitação urbana, inclui pela primeira vez outras categorias de património para além do arquitectónico. No entanto, este continuava a centrar-se no restauro de monumentos e

[231] European Parliament, Directorate-General for Research, cit. 158, pág. 56 (tradução livre).

[232] Ver ponto 4.3.8 O Quinto programa-quadro de acção em matéria de ID&T.

[233] *Decisão n.º 719/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Março de 1996, que cria um programa de apoio às actividades artísticas e culturais de dimensão europeia (Caleidoscópio).*

[234] *Decisão n.º 2085/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Outubro de 1997, que estabelece um programa de apoio, incluindo a tradução, no domínio do livro e da leitura (Ariane).*

[235] *Decisão n.º 2228/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1997, que estabelece um programa de acção comunitária no domínio do património cultural (programa Rafael).*

sítios de valor incontestado, não estando vocacionado para a conservação de tecidos urbanos, pelo que os contributos para a reabilitação urbana continuavam a ser muito limitados.

Na generalidade, estes programas não fizeram muitos avanços no que respeita à definição de uma política cultural comunitária, resumindo-se ainda a um conjunto de subvenções em áreas de actividade e categorias seleccionadas. Nem sequer deram resposta aos apelos do Comité das Regiões no sentido de se tentar formular um conceito de cultura, conceito este que integrasse uma visão ampla e abrangente, que reconhecesse a importância das iniciativas locais, e para o qual fosse implementada uma política em consonância. No parecer do Comité das Regiões sobre a proposta para o Caleidoscópio pode ler-se: *«é uma desilusão para o CR que (...) não conste o mínimo elemento de discussão de uma definição de cultura. Congruente com esta omissão significativa é o facto de não se reconhecer o papel fundamental desempenhado pelas regiões e municípios na criação, desenvolvimento e enquadramento da grande diversidade de culturas (...). O CR discorda da predilecção pelos projectos nacionais de grande envergadura em detrimento do trabalho de base»* [236]; e no parecer relativo à proposta do Rafael, o Comité das Regiões afirma que *«a filosofia em que se inspira (...) favorece os elementos emblemáticos e de "altos voos" em vez dos "elementos de base"»*[237]. A adopção de um conceito e uma abordagem na linha dos propostos pelo Comité das Regiões iria sem dúvida impulsionar o contributo do apoio directo à cultura da acção comunitária para os processos de reabilitação urbana. No entanto, esta posição estava muito longe da realidade na altura.

Por outro lado, o financiamento destes programas não foi considerável. Segundo um estudo do Parlamento Europeu[238], o financiamento autorizado em 1997 para o conjunto dos três programas – 28 milhões de ECU –, foi de aproximadamente um quinto do que a Comissão estimava gastar em acções com alguma vertente cultural somente no âmbito do Objectivo 2 dos Fundos Estruturais para o mesmo ano. Estes programas tiveram também uma duração muito limitada – uma média de três anos –, tendo terminado em 1999.

Entretanto o debate sobre o próximo programa de apoio comunitário para a cultura já se tinha iniciado. Em 1998, o Comité das Regiões adopta um novo parecer com vista a tomar posição sobre a orientação a imprimir à acção comunitária no sector cultural e sobre o principal objectivo dessa acção. Volta a sublinhar a importância da discussão sobre qual o conceito de cultura no âmbito da acção comunitária, exortando a uma concepção lata de cultura e *«à utilização de uma definição de cultura que permita ao poder local e regional formular novas políticas tendentes a integrar todos os grupos culturais na comunidade local»*[239]. Convida a UE a contribuir para o debate internacional em curso sobre cultura e

---

[236] CdR 145/95. *Parecer do Comité das Regiões sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um programa de apoio às actividades artísticas e culturais de dimensão europeia - Caleidoscópio 2000*, pág. 30.

[237] CdR 302/95. *Parecer sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária no domínio do património cultural - Programa Rafael*, pág. 119.

[238] European Parliament, Directorate-General for Research, cit. 158, pág. 32.

[239] CdR 447/97 fin. *Parecer do Comité das Regiões sobre "Cultura e diferenças culturais e seu significado para o futuro da Europa"*, pág. 63.

desenvolvimento – liderado, designadamente, pelo Conselho da Europa e pela UNESCO –, e a reconhecer a diversidade cultural da Europa no sentido mais amplo do termo. O Comité das Regiões sublinha ainda a importância de, no âmbito da reforma dos programas culturais da UE, de ser atribuído um financiamento que disponibilize os recursos suficientes à actuação neste âmbito. Entende que a reforma dos programas culturais da UE deverá orientar-se deliberadamente para o reforço da dimensão cultural como base para a integração: *«Em última análise, impõe-se apoiar, a um tempo, a diversidade cultural, a promoção do conhecimento e a compreensão das diferentes culturas»*[240].

Apesar de todo este debate ter tido inicio em 1998, o programa de apoio comunitário para a cultura em questão só veio a ser adoptado na década seguinte.

[240] CdR 447/97 fin, cit. 239, pág. 63.

4.4 Síntese conclusiva

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. Por fim, parece que se percebeu o que era realmente importante: as pessoas. Ao deslocar a perspectiva do desenvolvimento, colocando as pessoas no centro, tudo se tornou mais claro. Objectivos como crescimento económico ou desempenho tornaram-se no que sempre foram: meios para atingir os fins. Inversamente, aspectos 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 protecção e qualificação encaradas como objectivos de pleno direito. A exploração e a expansão dão lugar à qualificação e à 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, tanto na sua faceta mais material como na mais intangível.

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, digna, satisfatória e recompensadora – numa expressão: plena de escolhas. Com efeito, a questão da ampliação das escolhas encontra-se presente nos principais temas desta década:

- o novo conceito de desenvolvimento humano foca-se essencialmente nas capacidades humanas, mais concretamente, no poder de as pessoas escolherem e gerirem o seu modo de vida;
- o desenvolvimento sustentável tem como um dos seus princípios e objectivos fundamentais o não limitar as escolhas das gerações futuras;
- 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 efectiva nos processos de desenvolvimento;
- a protecção e a valorização da diversidade (paisagística, biológica, cultural, etc.) é em si própria uma manifestação da vontade de preservar a riqueza natural e cultural que suporta o leque de oportunidades de escolha dos indivíduos e das comunidades;
- a defesa da implementação de processos "capacitadores", que actuam ao nível do desenvolvimento de poderes, capacidades e competências junto dos indivíduos e das populações, tem como objectivo 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 e cristalizam-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. 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 aspectos do desenvolvimento estavam relacionados. O desenvolvimento sustentável torna-se muito mais do que conciliar o crescimento económico com a protecção do ambiente. Integra preocupações e objectivos 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, aprofunda-se a integração das políticas sectoriais no âmbito da reabilitação urbana, já que esta passa a ter de integrar os objectivos 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.

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. O desenvolvimento dos Programas de Luta contra a Pobreza tinha levado a uma crescente integração e territorialização das políticas sectoriais em prol da inclusão social, e mesmo após o término destes programas, muitos dos seus princípios continuaram, tanto ao nível das Iniciativas Comunitárias como das orientações e directrizes globais para as políticas. A crescente importância da coesão e da redução das assimetrias nas políticas da UE reflectiu-se na criação do Fundo de Coesão e no considerável aumento do financiamento dos 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 adopção 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 multissectorial, adequado para dar resposta a objectivos ambientais, económicos e sociais.

É também no início da década de noventa que se realiza a primeira acção comunitária centrada em cidades. É de sublinhar que esta acção se centra desde o início na reabilitação urbana. Com efeito, os projectos-piloto URBAN, que darão depois lugar às Iniciativas Comunitárias URBAN I e II, tinham por objectivo promover a coesão económica e social mediante processos de reabilitação urbana com uma abordagem multissectorial, local, participada e em parceria. Apesar de o URBAN ter sido sempre um programa limitado, com recursos bastante modestos, este foi considerado um sucesso político tanto pela UE como pelos beneficiários (em especial as cidades) e serviu para testar e legitimar a acção futura da comunidade nas áreas urbanas.

O desenvolvimento sustentável, em particular o desenvolvimento urbano sustentável vão adquirindo cada vez maior importância no âmbito das políticas comunitárias. O quadro de acção para o desenvolvimento urbano sustentável na UE[1], sublinha a necessidade da inclusão explícita da dimensão urbana no âmbito da acção comunitária[2] passar de excepção a regra, e reconhece a reabilitação urbana como um dos quatro objectivos políticos prioritários do desenvolvimento urbano sustentável. 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 degradas 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 que 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 directamente relacionadas 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 e exclusão social.

---

[1] Com(98) 605 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção.*

[2] Em especial no âmbito da programação dos Fundos Estruturais.

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 trunfos 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 protecção 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[3] e sociais[4] 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 protecção da diversidade e do património cultural – objectivos 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 atractividade das cidades mediante a conservação do património urbano, que num mundo cada vez mais homogéneo e globalizado é uma mais-valia para a imagem, o prestígio e capacidade de captação de investimento das cidades; as actividades geradas pela conservação e pela utilização do património arquitectónico 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:

[3] De entre os mais significativos refiram-se: a contenção da expansão urbana e da pressão sobre os terrenos agrícolas; a promoção da utilização eficiente dos recursos e das infra-estruturas; a diminuição das necessidades e dos gastos ao nível das matérias-primas e da criação de resíduos; a diminuição dos movimentos pendulares da população e da dependência do transporte privado; e a melhoria da eficiência energética dos edifícios.

[4] As estratégias de reabilitação urbana multissectoriais, participadas, adaptadas ao contexto local e integradas numa estratégia global, são um instrumento fundamental para a coesão social, em especial porque permitem: melhorar as condições de habitabilidade das populações e o seu acesso a equipamentos e serviços; qualificar os espaços públicos e as áreas verdes, que desempenham um importante papel no bem-estar dos cidadãos e na sua capacidade de viver em conjunto; contribuir para a criação de oportunidades de emprego e a promoção das actividades económicas; melhorar a qualidade da imagem urbana, o que promove o sentimento de auto-estima e de apropriação por parte da comunidade; conservar o património, promover a diversidade cultural e promover a identidade local; fortalecer a participação e o envolvimento de todos os cidadãos na vida política, cívica e cultural da comunidade, o que por si só promove a inclusão social.

desencoraja o investimento e a criação de emprego; representa uma perda do capital humano e do potencial individual; imputa custos directos aos sectores público e privado ao nível da segurança e da reparação de danos decorrentes de actos 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 noventa como um instrumento do crescimento económico e do desenvolvimento local. No entanto, é de sublinhar que os principais contributos da reabilitação urbana para a economia derivam exactamente dos seus objectivos ambientais, sociais e culturais. 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 multissectorial. Com efeito, na década de noventa surge uma consciência dos limites dos processos de reabilitação urbana impulsionados unilateralmente pela propriedade e pela economia. Reconhece-se 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 directos 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 noventa 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 actividades 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 protecção 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»*[5].

A diversidade cultural torna-se mais do que um instrumento para o desenvolvimento, torna-se num dos objectivos do próprio desenvolvimento. Reconhece-se que para alcançar o desenvolvimento humano sustentável, as reformas económicas, financeiras e sociais têm de ser abordadas de uma perspectiva cultural para além de ambiental. O objectivo 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 desenvolvimento, aproveitando as oportunidades e as sinergias que podem advir do seu inter-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 protecção das actividades 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 objectivos específicos a protecção da diversidade e a promoção do desenvolvimento cultural das comunidades. Alcançar estes objectivos implica não só a realização de acções específicas para este fim, mas sobretudo a sua consideração transversal no âmbito dos objectivos das acções a promover noutras áreas. Mais ainda, como o respeito pela diversidade cultural implica o reconhecimento do direito das várias culturas decidirem quais são as suas necessidades, e logo, qual o modelo de desenvolvimento a seguir, pelo que as questões culturais devem subjacentes a todo o processo, em especial na definição da estratégia de reabilitação urbana.

Não foi somente no âmbito dos modelos de cidade e de desenvolvimento que se deu um recentrar das perspectivas colocando as pessoas no âmago das preocupações. Também no que toca ao património se passa de uma abordagem dirigida aos bens para uma dirigida aos sujeitos. O objectivo principal tornou-se a preservação dos elementos significantes para as populações, qualquer que seja a sua natureza – natural ou cultural,

[5] UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – *Nuestra diversidad criativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, pág. 29 (tradução livre).

material ou intangível, erudita ou vernacular. Como o importante é preservar os elementos significantes para o conjunto da população, sem discriminação de nenhum tipo, a identificação, a interpretação e a avaliação do património passa a ter de ser feita com a participação das diversas comunidades e grupos – torna-se um processo colectivo e participado. As decisões a tomar ao nível da conservação passam a ter por base este processo colectivo e participado, que fundamentará as opções técnicas e de projecto. Mais do que garantir a observância de um conjunto de regras universais, a conservação orienta o seu objectivo no sentido de reter as qualidades culturalmente significantes – um processo crítico e colectivo de análise e escolhas. Também nesta matéria deixam de haver soluções universais – o património de cada cultura deve ser identificado, interpretado, avaliado e conservado à luz da cultura que o produziu.

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, mas mesmo assim foram dados grandes passos nesta matéria – por exemplo, a assinatura do Protocolo de Quioto; a definição de um quadro de acção comunitário para o desenvolvimento sustentável; a integração de medidas com vista a aferir os impactos ambientais das várias acções e projectos; a inclusão explícita do objectivo do desenvolvimento sustentável e das autoridades ambientais no âmbito das parcerias para os Fundos Estruturais; um conjunto de medidas com vista a garantir que a protecção ambiental e os objectivos do desenvolvimento sustentável eram considerados transversalmente no âmbito das políticas e acções sectoriais.

No que respeita à cultura a situação era bem diferente. No final da década de noventa, a acção 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. Com efeito, o desenvolvimento cultural não é considerado como um objectivo específico, mas utilizado meramente de um modo instrumental, mesmo no âmbito da política cultural. Os apoios existentes para além de reduzidos, têm essencialmente como objectivo desenvolver as actividades com maior potencial para o crescimento económico, prestigiar a própria UE, fortalecer a identidade europeia e desenvolver o espírito de cidadania.

O objectivo 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 objectivos – 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 arquitectónico monumental.

Na década de noventa 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 actividades 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 objectivos 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 acção 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 coesão territorial tem um duplo objectivo: promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente responsável, e constituir um instrumento social para reduzir as disparidades territoriais e combater o crescimento do desemprego. 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 directamente 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 afectado 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 afecta 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 objectivos 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 noventa deu-se outro importante reconhecimento: o da dialéctica 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 acções de todos e de cada um. Este reconhecimento levou a que se desenvolvessem acções em dois sentidos distintos: os problemas locais começam a ser cada vez mais assumidos como uma responsabilidade global – o que se reflectiu, 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"[6] 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 Figura 26, que ilustra a importância da capacidade de escolha e do poder de decisão dos actores 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 auto-estima, das capacidades, das competências, etc. – das condições dos sujeitos pode fazer toda a diferença no seu percurso de vida. No 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 noventa. As tendências que se tinham começado a desenhar na década de oitenta aprofundaram-se, dando origem a um novo modelo (ver Figura 45), que pretende reflectir e operacionalizar os avanços havidos ao nível dos conceitos. Com efeito, todos os domínios de actuação 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, multissectoriais, locais, partilhados, capacitadores, monitorizados e avaliados.

Ao longo da década de noventa, a descentralização é cada vez mais reforçada. 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 actividade neste âmbito foi reforçada, tanto ao nível nacional como europeu – de facto, é a partir da década de noventa que se iniciam as acções 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 acções e apoios se destinarem essencialmente a complementar e auxiliar os esforços locais, e não a

[6] Esta expressão deriva do trabalho de Edward Lorenz, relacionado 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?*.

substituírem-se-lhes. O reforço da actividade 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 degradas 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 degradas e em declínio;
- a sua responsabilidade na garantia dos direitos dos cidadãos – nomeadamente do direito à habitação –, e na garantia da protecção do interesse público na sua escala de competência – por exemplo, a protecção do património cultural nacional;
- o facto de a reabilitação urbana contribuir para alcançar objectivos estratégicos e prioridades das políticas europeias e nacionais;
- encontrarem-se em melhor posição para desenvolver certos tipos de acções 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 actores, mediante uma negociação que visa alcançar um consenso que transcenda os interesses e as diferenças individuais. Todos os actores passam a ser responsáveis pelo sucesso da intervenção, num espírito de cooperação e de partilha das responsabilidades. Surgiu assim a necessidade de integrar a construção de competências e de capacidades como objectivos específicos das intervenções, não só por contribuírem para o desenvolvimento das comunidades, mas também para possibilitar a implementação dos próprios processos.

O reconhecimento que a reabilitação urbana é um processo que visa não só dar resposta às necessidades presentes das comunidades mas acima de tudo inverter as tendências de declínio e criar as condições para que a área possa empreender o seu processo de desenvolvimento de forma autónoma, bem como as experiências já realizadas no terreno, vieram sublinhar a necessidade de encarar a reabilitação como um processo continuado e de longo prazo. No entanto, o alargamento do quadro temporal da reabilitação numa

altura em que as mudanças se operavam cada vez mais rapidamente implicava a necessidade de conciliar a definição de objectivos de desenvolvimento de longo prazo com uma capacidade de resposta rápida às alterações do contexto – necessitava de uma visão prospectiva e de um planeamento flexível.

Neste sentido, a clarificação dos objectivos que se deu ao nível dos modelos de cidade, do conceito de desenvolvimento e do conceito de património cultural, também se reflectiu ao nível dos processos. Mais do que produzir instrumentos de planeamento físico rígidos e prescritivos, procura-se agora identificar quais as grandes metas e os objectivos multissectoriais que se procuram alcançar a médio e a longo prazo com o desenvolvimento, sem nunca perder de vista os seus beneficiários: as pessoas[7].

Ao nível da reabilitação urbana, pretende-se que os novos instrumentos de programação – planos estratégicos e planos de acção – evidenciem claramente a contribuição de cada projecto ou acção a implementar no terreno para os objectivos 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 mais do que nunca fundamental para assegurar a concepção de uma estratégia partilhada por todos os actores, na qual todos se revejam e no âmbito da qual todos se comprometam e assumam responsabilidades. O próprio processo de conhecimento e de diagnóstico da área, com base no qual se definirá a estratégia deve também ser colectivo. A identificação das necessidades e das aspirações de cada um dos actores – sector público, actividades económicas, população, etc. –, têm de ser tidos em conta, de modo a que estes se comprometam e contribuam efectivamente para o processo. Por exemplo, o compromisso público estará mais assegurado se a estratégia de reabilitação assumir a necessidade de produzir dividendos políticos visíveis – embora sempre sem comprometer os seus objectivos e as suas prioridades face a interesses eleitoralistas –; a dinamização de actividades económicas ancoradas localmente depende em grande medida da compreensão das necessidades do sector (mão de obra, atractividade do espaço urbano, visibilidade, segurança, acessibilidade, etc.) – sem que se perca de vista a supremacia do interesse público e a compatibilização com os outros objectivos da intervenção –; o empenho da comunidade depende em grande medida da resposta dada às necessidades quotidianas sentidas por esta e da clara percepção do contributo da estratégia para a melhoria das suas condições e perspectivas de vida.

Para além de ser concebida com base nos problemas, recursos e oportunidades locais e nos interesses e aspirações dos actores, e integrada no processo de desenvolvimento global, a estratégia deve também ser aberta ao exterior de modo a: evitar maior estigmatização; atrair recursos e actividades 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

[7] Ao nível da UE, a passagem do planeamento territorial para o desenvolvimento estratégico veio também permitir contornar o facto de o planeamento territorial ser da estrita competência de cada um dos Estados membros.

população ou a simples deslocação dos problemas para outros territórios ou comunidades.

A definição de uma estratégia partilhada, uma fase crucial de todo o processo, é assim uma tarefa complexa, que necessita de mais tempo dedicado à tomada de decisão do que os processos tradicionais, que concentram os poderes num número restrito de actores e que tinham um âmbito e um horizonte temporal mais limitado. Adicionalmente, como representa uma profunda ruptura com os procedimentos anteriores, a abordagem estratégica e partilhada implica um maior tempo de adaptação por parte dos actores, para que estes consigam construir o seu próprio modo de funcionamento conjunto. O desenvolvimento de todo o processo depende assim do tempo e do investimento concedido às fases iniciais do mesmo. Este aspecto foi-se tornando evidente à medida que se desenvolviam as experiências no terreno, e foi reconhecido pela UE, que em meados da década de noventa passa a conceder mais tempo às autoridades nacionais, regionais e locais para prepararem os seus PDR, e reforça o seu apoio técnico à tarefa.

Dada a crescente complexidade dos processos, as equipas técnicas, multidisciplinares altamente qualificadas tornam-se cada vez mais necessárias. No entanto, o seu papel distancia-se cada vez mais do de um "grupo de peritos que detém todo o conhecimento e determina as soluções". Cada vez mais são um instrumento – indispensável, está claro – de apoio à decisão, de promoção de consensos, e de coordenação, facilitação e gestão dos processos. As escolhas e as decisões são um direito e uma responsabilidade de todos os cidadãos, sendo o papel do técnicos informar e inspirar essas decisões, e apoiar os cidadãos na concretização das mesmas no terreno. Os novos tipos de processo e a progressiva alteração do papel das equipas técnicas, requer que estas se adaptem e adquiram novas competências. Para além das competências técnicas disciplinares, estas equipas passam a ter crescentemente de reforçar as suas capacidades de comunicação, de mediação e de gestão, para poderem desempenhar cabalmente o seu papel essencial no processo.

A abordagem estratégia ao planeamento das políticas e dos apoios públicos foi sendo progressivamente implantada ao nível das políticas comunitárias. O seu valor como instrumento de gestão foi crescentemente reconhecido, tendo em alguns casos influenciado a abordagem ao planeamento dos Estados-membros no âmbito das políticas nacionais e incentivado alguma reorganização administrativa: *«por exemplo, uma abordagem mais regionalizada no Reino Unido e em Portugal e uma abordagem mais orientada para a eficácia na Grécia»*[8]. Encorajou o planeamento a médio prazo, pelo menos no que diz respeito à aplicação dos apoios da UE, o que teve um efeito positivo especialmente importante nos países mais pobres. Promoveu também um espírito de experimentação e inovação na política: *«A experiência mostrou que a tarefa de conceber e implementar este tipo de estratégias*

[8] Com(96) 542 final/2. *First report from the commission on economic and social cohesion: Consolidated version*. pág. 112-113 (tradução livre).

muitas vezes motiva os envolvidos e liberta o potencial local, estimulando o desenvolvimento de medidas políticas adaptadas às circunstâncias locais»[9].

O novo modelo de planeamento, ao explicitar as metas e os objectivos estratégicos, permite integrar programas e acções não planeados, e aproveitar as oportunidades que surjam, desde que estes contribuam para os fins a atingir. Assume-se assim como um modelo mais flexível, capaz de responder às alterações de um contexto mutável. Este novo modelo de planeamento permite ainda conciliar dois tempos diferentes: o tempo da estratégia e o tempo da acção. Com efeito, a definição de estratégias de reabilitação urbana necessita de ser feita a longo prazo (10/15 anos), mas não é possível programar acções para um período de tempo semelhante. Numa década os actores mudam e as conjunturas alteram-se de tal modo que não é possível assumir compromissos a tão longo prazo, nem sequer prever quais serão nessa altura as acções prioritárias e que actores estarão em melhor posição para as implementar. A definição das acções concretas a empreender e o assumir de compromissos e de responsabilidades de execução e de financiamento por parte dos actores só pode de ser feito para um período de tempo mais restrito, pelo que o plano de acção tem de fazer a ponte entre os dois tempos – o da estratégia e o da acção. Apesar destas considerações, na década de noventa reconheceu-se cada vez mais a importância de haver um compromisso claro e continuado, em especial do sector público, face ao processo de reabilitação, de modo a permitir a estabilidade na evolução da implementação das estratégias e a captar a adesão e a mobilização dos restantes actores, o que tem por pré-requisito essencial a criação de uma relação de confiança entre os parceiros e no futuro do processo. Neste sentido, os prazos de financiamento dos programas de apoio da UE alargam-se, passando de uma base anual nos anos oitenta para sete anos no final da década de noventa.

O próprio planeamento estratégico é visto como um processo a longo prazo, que está em constante revisão e evolução, face não só às alterações do contexto mas também aos resultados que se vão aferindo no curso da implementação das acções e dos programas no terreno. Torna-se assim muito importante no novo modelo de planeamento a monitorização e avaliação dos processos, que contribui para o reajustamento das estratégias no decurso da intervenção, bem como para um processo mais amplo de aprendizagem política, em que a concepção de novos programas e políticas – locais, nacionais e internacionais –, se processa com base na avaliação dos resultados no terreno das experiências anteriores.

A monitorização e a avaliação são fundamentais para a verificação da boa aplicação dos fundos públicos e para aferir a pertinência e a eficácia dos meios para atingir os resultados esperados. Por estas razões, tornaram-se essenciais no processo de descentralização, permitindo aos níveis de governo superiores exercer um controlo sobre a aplicação dos seus fundos, ao mesmo tempo que delegam as responsabilidades de concepção e implementação das estratégias locais. Neste contexto, a monitorização e a avaliação tornaram-se um instrumento fundamental de auxílio à decisão – como refere o

[9] Com(96) 542 final/2, cit. 8, pág. 113 (tradução livre).

responsável pela Unidade de Avaliação da DG Regio: *«a avaliação não pode ser um substituto para as decisões políticas, mas pode influenciar estas decisões»*[10]. Com efeito, os processos de retirada de Estado e de descentralização conduziram a uma crescente procura da eficiência em termos de custo, à comparação e avaliação do desempenho e à procura de boas práticas. Ao nível da UE a monitorização e a avaliação foram sendo cada vez mais importantes, o que contribuiu para a difusão de uma cultura de avaliação, em especial nos países do sul da Europa, onde esta se encontrava pouco desenvolvida. No entanto, ao longo da década de noventa a avaliação, e mesmo as regras de financiamento[11] da UE, orientam-se crescentemente para indicadores de desempenho baseados na taxa de execução dos projectos, em detrimento do conteúdo das intervenções e dos seus impactos reais nas dinâmicas dos territórios e nas condições de vida das populações. Esta é de facto uma utilização bastante redutora da monitorização e da avaliação e do conceito de "boa aplicação dos fundos públicos" – que implica muito mais do que o desvio ou a não utilização de fundos. Mais preocupante ainda, acarreta o risco de as próprias estratégias e programas serem distorcidos, reflectindo também estes uma maior preocupação com a capacidade de execução atempada das acções e com o alcançar de resultados quantificados, do que com a qualidade intrínseca das estratégias e dos projectos, de modo a dar resposta aos indicadores da avaliação e a não perder ou a ter acesso a mais financiamento.

A este respeito convém ainda sublinhar que a partilha e/ou delegação das responsabilidades não implica a desresponsabilização do nível superior de governo. Este tem sempre de garantir que é observado um conjunto de princípios, muito em especial os direitos dos cidadãos consagrados nas respectivas constituições e o interesse público, bem como garantir que os fundos públicos são utilizados para os fins a que se destinam, e que as prioridades estratégicas mais amplas, no âmbito das quais foi concedido o financiamento, são reflectidas nas acções no terreno. A tentativa da UE de ter em consideração estes aspectos não incluiu somente a instauração de processos de monitorização e avaliação, mas também o acompanhamento aos programas e a definição da metodologia de processo a implementar. Com efeito, princípios como a subsidiariedade, a cooperação, a parceria, a abordagem estratégica, estão subjacentes aos programas de apoio, e são pré-requisitos para a concessão do financiamento – embora a sua implementação na prática ainda não ser satisfatória. Deste modo, a UE tenta não só determinar o conteúdo, como o processo pelo qual se concretizará no terreno o seu apoio, promovendo simultaneamente as prioridades políticas e as boas práticas administrativas.

Por outro lado, a importância crescente dada à monitorização e à avaliação das políticas pela UE não se justifica somente pelo interesse em aperfeiçoar as suas políticas. Com efeito, esta reflecte a percepção de uma necessidade de legitimar e justificar a sua intervenção, não só para dar garantias de uma boa aplicação dos recursos financeiros

[10] A. Mairate – *Developing evaluation capacity in the Member States: the case of Strutural Funds*, pág. 6 (tradução livre).

[11] Nomeadamente, com a introdução das reservas de eficiência e da chamada "regra N+2".

numa época de contenção orçamental como, e talvez mais importante, para reforçar o apoio às prioridades e medidas definidas, bem como à sua própria actuação em certas áreas, aspectos que não eram isentos de discordâncias e polémicas entre os Estados-membros. Neste sentido, a monitorização e a avaliação desempenham também um papel de legitimação das políticas.

A aprendizagem política começa também a ser empreendida por outros meios na década de noventa. O aumento do poder das instituições internacionais, a crescente preocupação com estratégias pan-europeias de desenvolvimento, o mercado único e a livre circulação de pessoas, a incidência cada vez maior das políticas comunitárias no território e nas áreas urbanas e a maior amplitude das parcerias fizerem proliferar as redes e organizações europeias – profissionais, de cidades, de áreas de interesse, de ensino, etc. –, que pretendem defender os seus pontos de vista e interesses específicos na arena política internacional e capitalizar com as oportunidades geradas pela nova conjuntura. Estas organizações e redes desempenham frequentemente um papel muito importante na troca de conhecimento, partilha de experiências e difusão de boas práticas, tornando-se em fóruns de aprendizagem e cooperação entre pares.

A nova metodologia de processo e a necessidade de conceber estratégias multissectoriais estavam profundamente ligados à reestruturação dos papéis dos diversos actores e da forma de funcionamento da administração pública. As parcerias tanto verticais – entre níveis de governo – como horizontais – entre os diversos actores locais – tornam-se no instrumento preferencial da UE para operacionalizar o nomo modelo de intervenção. Ao longo da década de noventa, redobraram-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 activamente o alargamento das parcerias e o aprofundamento do seu papel nos processos, nomeadamente na fase estratégica. A aposta da UE nas parcerias tinha por base por um conjunto de vantagens que esta lhes reconhecia, designadamente[12]:

- permitirem uma melhor adaptação das soluções aos problemas e necessidades dos beneficiários;
- assegurarem que as prioridades determinadas ao nível UE são transmitidas até ao nível local;
- constituírem um instrumento flexível e robusto, adaptável a todos os tipos de programas e circunstâncias locais;
- aumentarem o apoio às políticas por parte das populações;

[12] Com(96) 542 final/2, cit. 8, pág. 47 e 114.

- contribuírem para abordagens multissectoriais mediante a coordenação das diversas políticas;
- garantirem o co-financiamento de um amplo leque de medidas;
- atraírem financiamento extra mediante a mobilização de um conjunto alargado de actores;
- aumentarem o sentimento de pertença à UE e a cidadania ao aproximar a decisão do terreno;
- estimularem o aparecimento de novas ideias para projectos, através das oportunidades de comunicação entre parceiros;
- trazerem dados importantes para o processo de acompanhamento, através do conhecimento do funcionamento do programa no terreno, ajudando a identificar soluções para os problemas de implementação;
- assegurarem a presença de uma ampla gama de perspectivas no processo de avaliação;
- ajudarem a difundir informação sobre os apoios comunitários e o seu impacto nas áreas em causa.

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 actores, e em parte pela dificuldade em cativar e mobilizar os actores-chave para os processos – em especial, o sector privado e a população –, no final da década de noventa ainda havia um grande caminho a percorrer para se passar da teoria à prática. Convém ainda sublinhar outro aspecto 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. A profunda reforma dos papéis e das responsabilidades tradicionalmente desempenhados pelos vários actores, e em especial da forma de funcionamento da administração pública, bem como a crescente complexidade dos processos, implicou que se tornasse frequentemente necessário investir junto do sector público no desenvolvimento de capacidades de organização e de gestão dos processos participados. A UE não descurou este âmbito, desenvolvendo esforços em dois sentidos:

- concessão de apoio técnico e um forte acompanhamento dos processos;

- inclusão do princípio da parceria – que foi sendo definida de uma forma cada vez mais alargada ao longo da década –, como requisito fundamental para a concessão de apoio comunitário.

O novo papel do Estado, em que este se assume cada vez mais como um potenciador/facilitador da actividade 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 acção do sector privado. No que respeita à reabilitação urbana, a simplificação dos procedimentos e a sua celeridade, nomeadamente no que se refere às obras em edifícios, era uma das áreas-chave de actuação, tanto para assegurar o bom andamento dos processos e como para promover a actividade privada. À medida que acção privada ganha uma importância crescente, redobra-se também a importância de melhorar a informação, a comunicação e a política de relações públicas para aumentar o interesse na intervenção, atrair investimento e mobilizar os actores. Deste modo, a implementação de uma política de informação activa desde o início do processo torna-se um elemento fundamental para o sucesso das intervenções.

A descentralização, a inclusão de mais actores, 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 actores 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. Estes aspectos levaram a que, numa altura de transição entre dois modelos muito diferentes, a UE tivesse um papel muito importante em todas as fases dos processos – programação, implementação, acompanhamento, monitorização e avaliação. Com efeito, apesar de ser notória a tendência para a Comissão se retirar cada vez mais da implementação, e de se centrar na definição de estratégias e de políticas globais, na avaliação, na monitorização e no controlo das intervenções, isto estava a ser empreendido progressivamente. No final da década de noventa, a participação da Comunidade nas várias fases do processo ainda era significativa. Esta situação justificava-se pelo facto de ser uma altura de transição entre modelos de funcionamento muito diferenciados e de existir um conjunto de países em que não existia uma tradição, nem sequer ainda tendências emergentes, para a implementação dos princípios de programação e da metodologia de processo defendidos pela UE. O carácter progressivo da descentralização também reflecte o assumir da responsabilidade dos níveis superiores de governo de assegurar que a transferência de competências é feita de forma responsável – a par com o desenvolvimento das capacidades e dos meios nos níveis mais baixos de governação necessários para lhes dar cumprimento.

Durante toda a década de noventa foram sendo testados e aperfeiçoados os regulamentos dos Fundos comunitários com vista a dar resposta à necessidade de simplificação os processos, sem perder o controlo da gestão e do financiamento das intervenções, e de descentralização, assegurando simultaneamente a partilha das

responsabilidades mediante uma definição cada vez mais clara e pormenorizada dos papéis de cada actor em todas as fases do processo. À medida que as abordagens se tornavam mais estratégicas, os períodos de programação mais longos e os processos mais descentralizados, maior é o esforço despendido na pormenorização e na definição rigorosa dos requisitos e dos procedimentos.

No final da década de noventa, apesar da metodologia geral do processo já estar razoavelmente consolidada (ver Figura 45) ao nível dos procedimentos administrativos, da distribuição dos papéis e do funcionamento das parcerias ainda se está numa fase de aprendizagem e de aperfeiçoamento. Por exemplo, o número e o conteúdo dos documentos de programação, o seu processo de concepção e de aprovação ainda não estão de modo algum estabilizados. 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 objectivos e prioridades para a acção a nível global. Um outro contributo, senão o mais significativo, certamente o mais duradouro, foi dado ao nível dos processos, designadamente ao difundir:

- a abordagem estratégica, a longo prazo, para resolver de forma integrada problemas de natureza múltipla (social, económica, ambiental, etc.);
- a afectação plurianual de recursos para a implementação dos programas e projectos no terreno;
- a formação de parcerias aos níveis local e regional;
- o acompanhamento, a monitorização e a avaliação das intervenções.

A assistência técnica dada pela Comissão, que resulta sempre numa transmissão de conhecimento para os níveis mais baixos de governo, e as oportunidades criadas de conexão em rede dos gestores e dos beneficiários das intervenções constituíram igualmente elementos de mais-valia da acção comunitária.

No entanto, os impactos dos apoios da UE variaram muito entre os vários países, em função da situação destes para tirar partido das potenciais mais-valias geradas pelos apoios comunitários, e da importância relativa desses apoios comparativamente ao orçamento global nacional. 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 activamente 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»[13].

No que respeita aos níveis nacional, regional e local, a descentralização, a delegação de poderes, as parcerias, a integração das políticas sectoriais e a abordagem estratégica aos processos de reabilitação urbana continuavam a representar desafios por vezes difíceis de superar. Quanto à abordagem estratégica à programação, e tal como reconhecido pela própria Comissão[14], 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 aspecto, 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 co-financiamento, e implica que as autoridades nacionais, em especial as locais, despendam tempo, recursos e fundos próprios no âmbito dos programas e das acções financiados. Por outro lado, os programas de financiamento têm objectivos 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 noventa são tendencialmente sectoriais, apoiando um leque limitado de acções 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 objectivos que não são explicitamente definidos como objectivos dos programas comunitários, como por exemplo a reabilitação do património urbano. Com já foi referido, o financiamento de acções neste âmbito só poderá ser concedido na medida em que se estabeleça uma clara relação entre estas e os objectivos dos programas comunitários. Há outros objectivos da reabilitação urbana que são explicitamente excluídos do financiamento, como a reabilitação de edifícios habitacionais. Convém ainda lembrar que apesar da crescente incidência da acção comunitária nas áreas urbanas, a dimensão territorial contínua 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:

- confundir e reduzir o processo de reabilitação urbana a um Programa Operacional ou a Iniciativa Comunitária, eximindo-se os poderes locais e nacionais de

[13] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?,* pág. 153 (tradução livre).

[14] Por exemplo na Com(92) 84 final, *Communication of the Commission: Community structural policies - Assessment and outlook*, pág. 24 (tradução livre).

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 recepção de fundos para actividades que não são relevantes, e na obrigação de despender recursos locais escassos nessas mesmas actividades, o que irá diminuir os recursos disponíveis para as reais prioridades dos processos.

A não integração dos programas e das acções financiadas em estratégias locais pode ainda resultar numa sobreposição de acções no terreno, sem articulação entre si, o que para além de não fazer uso de potenciais sinergias pode até ser contraproducente para o processo de desenvolvimento local e para a credibilidade das intervenções.

No final da década de noventa os processos de reabilitação urbana locais podem usufruir de variados apoios comunitários, em especial nas regiões abrangidas pelo Objectivo 1. 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 objectivos específicos, e de integrar os programas de apoio no processo em curso.

Em forma de conclusão, no final da década de noventa a reabilitação urbana é um instrumento-chave do desenvolvimento urbano sustentável, contribuindo para os seus objectivos nas mais diversas áreas. Uma forte aposta na reabilitação urbana é assumidamente parte integrante de qualquer estratégia de desenvolvimento urbano sustentável. Com efeito, os objectivos da reabilitação urbana não diferem dos objectivos do desenvolvimento urbano global. A característica marcante dos processos de reabilitação urbana não está ao nível dos objectivos, mas na gravidade dos problemas e desafios que enfrenta e na escala e no modo de actuação. A reabilitação urbana insere-se numa lógica de acção excepcional, 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 acção 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 acções em diferentes domínios e realizadas por diferentes actores, e a implementação em que a tomada de decisão é feita por processos partilhados de negociação e mediante o "empowerment" das populações.

No entanto, convém sublinhar 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 objectivos subjacentes a estas intervenções –

conservação do património, controlo da expansão urbana, inclusão social, desenvolvimento local, protecção 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.

Tal como foi feito para as décadas anteriores, apresenta-se seguidamente uma sistematização e uma revisão mais detalhada do âmbito, dos princípios, dos objectivos, dos instrumentos e do financiamento e da metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana no final da década de noventa (ver Figura 45 a Figura 52).

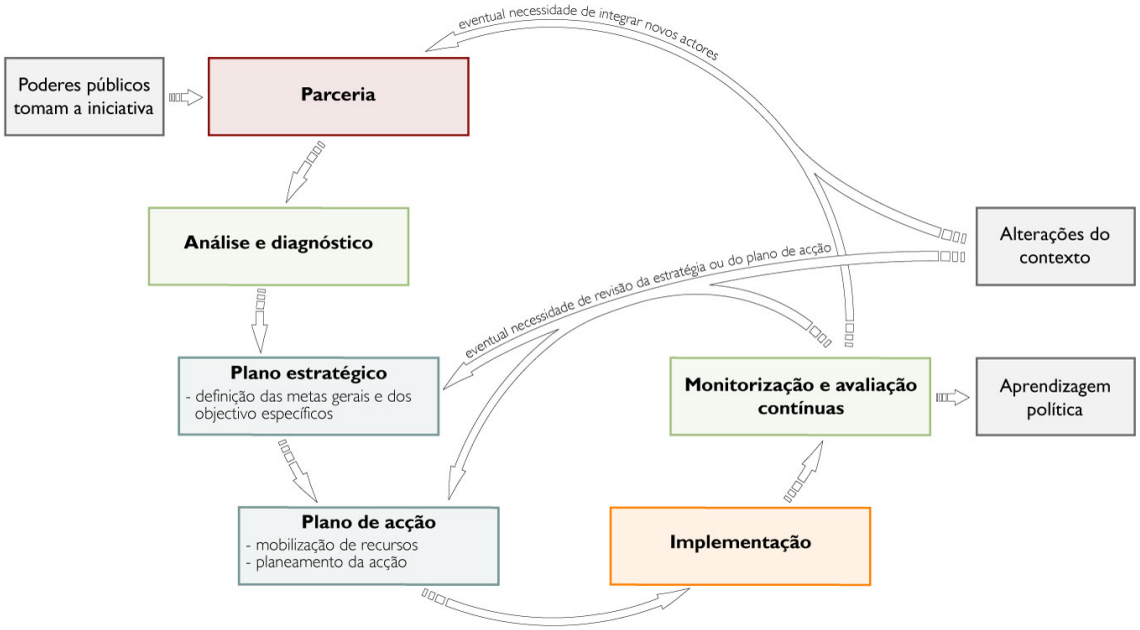


Figura 45 – Metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana no final dos anos noventa

Âmbito

- todas as áreas degradadas e em declínio, tendo em especial atenção as áreas habitacionais e o património urbano (incluindo espaços públicos, edifícios não-classificados e "espaços culturais")

Princípios

Património cultural como responsabilidade de todos
Princípio da conservação integrada do património arquitectónico
Princípio do respeito pela diversidade cultural
Princípio do desenvolvimento humano sustentável
Princípio da cautela, da precaução e da gestão judiciosa dos recursos
Princípio do direito de toda a população a uma habitação condigna e satisfatória
Princípio da justiça social e da partilha por todos das mais-valias geradas pelo processo
Princípio da não-discriminação e da igualdade de oportunidades
Princípio da participação da população em todas as fases do processo
Princípio da descentralização, da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais
Princípio da cooperação, da parceria, da responsabilização e da transparência

Figura 46 – Âmbito e princípios dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa

Objectivos

Património cultural e natural

- preservar o património cultural e natural, móvel e imóvel, tangível e intangível
- conservar o património urbano, incluindo o significante para as culturas locais e os "espaços culturais", e construir o património de amanhã
- conservar o património segundo o princípio da intervenção mínima
- conferir usos ao património compatíveis com a sua estrutura e o seu carácter
- respeitar a morfologia específica dos tecidos urbanos
- salvaguardar o património contra desastres naturais ou derivados da acção humana

Habitação

- reabilitar as habitações degradadas ou sem condições de habitabilidade assegurando a permanência dos grupos mais desfavorecidos
- promover a diversidade de tipos de alojamento
- dinamizar o mercado do arrendamento
- promover a oferta de habitação a custos acessíveis, em especial nos centros das cidades
- criar espaços públicos nos bairros habitacionais que deles careçam e qualificar os existentes
- assegurar a existência de equipamentos comunitários culturais, de desporto e de lazer
- assegurar o acesso adequado a equipamentos e serviços públicos (saúde, educação, etc.)
- melhorar a imagem urbana dos bairros habitacionais recentes

Coesão social

- promover a diversidade social
- manter e fortalecer os laços familiares e comunitários
- conservar os elementos do ambiente urbano com significado ou valor afectivo para as populações
- promover a integração social através da integração espacial das diferentes comunidades
- promover áreas urbanas inclusivas, abertas e acessíveis a todos os indivíduos e a todas as idades

Coesão territorial

- evitar a segregação das funções mais fracas e a monofuncionalização de áreas urbanas
- promover a variedade funcional tendo em consideração a compatibilidade entre funções
- equilibrar as funções dos centros e das periferias, promovendo a dispersão das actividades no espaço e no tempo
- interligar espacialmente os centros e as periferias
- consolidar a rede de espaços públicos e de encontro e lazer
- fornecer o acesso equitativo e a distribuição igualitária dos equipamentos, serviços e recursos
- restituir o carácter social e cultural aos centros urbanos

Ambiente

- proteger o ambiente urbano e reduzir as emissões de gases e outros tipos de poluição
- proteger e qualificar os espaços públicos, as áreas verdes e a imagem urbana, reflectindo as necessidades e aspirações dos utentes e respeitando o carácter dos tecidos urbanos
- reutilizar as áreas vazias ou inactivas de forma adequada
- reduzir o tráfego automóvel e promover o transporte publico, o uso da bicicleta e a deslocação pedonal
- gerir eficazmente a utilização dos recursos existentes (solo, edifícios, materiais, infra-estruturas, energia, etc.) e evitar a produção de resíduos
- promover a mobilidade urbana sustentável

Desenvolvimento local

- manter e incentivar as actividades existentes, em especial as artes e os ofícios
- promover a fixação/criação de novas actividades económicas compatíveis com a área e ancoradas localmente
- promover a criação de ofertas de emprego locais e o empreendedorismo
- aproveitar o potencial da reabilitação, do património e da cultura para o desenvolvimento, a economia e a criação de emprego
- promover modelos sustentáveis de turismo
- aumentar as oportunidades de formação e de qualificação profissional dos jovens e dos grupos mais desfavorecidos, e outras medidas que facilitem a entrada no mercado de trabalho
- criar/desenvolver competências e capacidades nas comunidades locais

Cultura

- promover a diversidade cultural, o respeito e o diálogo entre culturas
- estimular o desenvolvimento cultural local
- reforçar a identidade local através da identificação e da interpretação do património das comunidades
- garantir a todos o acesso à cultura

Figura 47 – Objectivos dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa

Instrumentos

Instrumentos de programação

- o plano estratégico;
- o plano de acção.

Instrumentos de planeamento específicos

- o plano de salvaguarda, plano de pormenor ou plano de urbanização;
- o mapa do inventário do património e respectivas áreas de protecção;
- o plano de mobilidade;
- o planos de prevenção e mitigação do risco;
- o plano de desenvolvimento turístico.

Instrumentos legais e regulamentares complementares

- o instrumentos legais adequados para garantir a salvaguarda do património arquitectónico, que não limitem o talento mas promovam a qualidade do projecto de arquitectura nas áreas a proteger;
- o medidas preventivas que garantam a salvaguarda dos interesses da reabilitação enquanto estes não estão legalmente protegidos;
- o regulamentos de planeamento que integrem as disposições relativas à conservação património arquitectónico e aos processos de reabilitação urbana;
- o regulamentos de planeamento que desencorajem a densificação excessiva, as operações de renovação urbana, a especulação fundiária e a expansão urbana;
- o politica de planeamento e desenvolvimento urbano suficientemente flexível para conciliar os requisitos culturais da conservação com a necessidade de rentabilização das operações projectadas;
- o regulamentos da construção e da segurança flexíveis e adequados para possibilitar a conservação do património arquitectónico e a reabilitação de edifícios a custos acessíveis;
- o enquadramento legal capaz de proteger o ambiente natural e humano segundo os princípios do desenvolvimento sustentável;
- o meios legais e financeiros que permitam aos poderes regional e local empreender as suas políticas de planeamento e promover a reabilitação urbana;
- o disposições legais e regulamentares que garantam uma distribuição justa das mais-valias geradas pela acção pública nos processos de reabilitação;
- o disposições legais e regulamentares que permitam proceder à atribuição em tempo útil de direitos de propriedade e de uso dos imóveis, nos casos em que estes sejam difíceis de apurar;
- o adopção de uma política de arrendamento que não seja dissuasora para os investidores privados;
- o enquadramentos jurídicos adequados a fim de mobilizar os investidores, encorajar o reinvestimento dos lucros em novas operações de conservação ou ainda permitir o lançamento de programas que atribuiriam um direito de exploração ao operador preservando ao mesmo tempo os direitos do proprietário;
- o enquadramentos jurídicos que permitam às empresas integrar o mecenato na sua gestão, como instrumento de comunicação institucional;
- o enquadramento legal que permita uma maior participação da população em todas as fases do processo, e em especial nas tomadas de decisão;
- o enquadramento legal que facilite a formação de parcerias amplas e garanta a transparência e a eficácia do seu funcionamento;
- o sistema legal e regulamentar simplificado e conducente à transparência e eficácia da administração pública.

Instrumentos organizacionais

- o organismos que assegurem a cooperação interministerial com vista à reabilitação urbana, fora da lógica sectorial;
- o parcerias alargadas para a concepção e a implementação dos processos no terreno;
- o acordos ou parcerias público-pivado para a prestação de serviços específicos.

Instrumentos de informação

- o campanhas de informação sobre a política nacional de reabilitação urbana;
- o sistemas de informação sobre os processos de reabilitação urbana locais (incluindo, postos de informação abertos diariamente ao público, campanhas nos meios de comunicação locais, sítios na internet, acções e eventos com fins de divulgação, etc.);
- o disponibilização de informação aos proprietários e potenciais investidores sobre os recursos existentes em matéria de utilização e reutilização do património edificado, bem como sobre as medidas administrativas e financeiras criadas para incentivar e apoiar as acções privadas no âmbito do processos de reabilitação urbana.

Figura 48 – Instrumentos recomendados para os processos de reabilitação urbana no final da década de noventa

Distribuição dos papéis

Nível europeu

- define directrizes e recomendações para a acção;
- incentiva a troca de experiências, conhecimento e boas práticas;
- lança programas direccionados ao apoio à reabilitação urbana, dentro das suas prioridades e competências;
- lança programas sectoriais que podem contribuir para a reabilitação urbana;
- tem responsabilidades essencialmente ao nível da definição de estratégias e de políticas globais, e da aprovação, monitorização, avaliação e controlo dos programas.

Governo central

(ao nível do governo central, mediante um organismo que assegure a cooperação interministerial com vista à reabilitação urbana)

- são responsáveis por promover a reabilitação urbana nos planos e programas nacionais e regionais dos Fundos comunitários;
- no âmbito dos programas europeus, o governo central é globalmente responsável pela execução das intervenções, e por assegurar a associação dos parceiros adequados às várias fases de programação (autoridades regionais e locais, outras autoridades públicas pertinentes, parceiros económicos e sociais e quaisquer outros organismos competentes);
- definem directrizes e recomendações para apoio à acção;
- incentivam a troca de experiências, conhecimento e boas práticas;
- são responsáveis pela promoção da reabilitação urbana aos níveis nacional e regional;
- lança programas nacionais de reabilitação urbana (governo central), com base em abordagens locais, integradas e participadas;
- são globalmente responsáveis pela gestão, acompanhamento, monitorização, avaliação e controlo dos programas nacionais de reabilitação urbana;
- podem ser parceiros no âmbito de processos de reabilitação urbana de iniciativa local;
- quando parceiros dos processos locais, são co-responsáveis – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- quando parceiros dos processos locais, podem ser responsáveis execução e financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção).

Autoridades locais

- são responsáveis por promover a reabilitação das áreas urbanas degradadas e em declínio do seu território;
- definem directrizes e recomendações para a acção;
- podem beneficiar de programas comunitários que contribuam para a reabilitação urbana e são responsáveis pela sua compatibilização e integração nos processos locais e pelo cumprimento das responsabilidades que lhes forem atribuídas no âmbito destes programas;
- podem candidatar-se a programas nacionais de apoio à reabilitação urbana e são responsáveis pela sua compatibilização e integração nos processos locais;
- são co-responsáveis – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- lideram os processos locais de reabilitação urbana;
- são responsáveis pela gestão global dos processos;
- são responsáveis pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção).

População e sector comunitário

- é co-responsável – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- é responsável pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção).

Figura 49 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte I)

Distribuição dos papéis (cont.)

Sector privado

- é co-responsável – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- é responsável pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção);
- pode ser responsável por executar parte da avaliação (mediante uma empresa exterior ao processo, mas em colaboração estreita com todos os actores).

Sector voluntário

- é co-responsável – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- é responsável pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção).

Equipa técnica local, qualificada e multidisciplinar

- faz os estudos prévios, incluindo o levantamento e o diagnóstico da situação existente (em colaboração estreita com os outros actores);
- propõe soluções de intervenção, dá apoio técnico à tomada de decisão e promove consensos;
- formaliza os planos estratégicos e os planos de acção, com base nas decisões tomadas pelos outros actores;
- gere a implementação dos processos (incluindo fases experimentais e projectos-piloto);
- é responsável por projectos e pela execução de acções de responsabilidade do sector público;
- monitoriza o processo (em colaboração estreita os outros actores);
- pode ser responsável por executar a avaliação (em colaboração estreita os outros actores);
- dá aconselhamento, apoio administrativo e apoio técnico aos vários actores;
- dá apoio social à população.

Figura 50 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte II)

Financiamento

O modelo de financiamento defendido para os processos de reabilitação urbana baseia-se na procura de uma multiplicidade de fontes de financiamento e no co-financiamento das acções a empreender. Idealmente, o financiamento de um processo de reabilitação urbana integraria fundos públicos europeus, nacionais, regionais e locais, e privados – de empresas, organizações, grupos e indivíduos. O co-financiamento aprofundou-se: considera-se que devem ser dissipada a separação entre "financiadores" e "beneficiários". Todos os actores devem cooperar no financiamento, se não com fundos monetários, com outro tipo de recursos (espaço, tempo, trabalho, etc.). Do mesmo modo, todos devem beneficiar da intervenção – por exemplo, as autoridades públicas podem beneficiar mediante a transferência de responsabilidades para o nível da área e do esforço comunitário, e mediante a visibilidade da intervenção.

O modelo de financiamento deve também ser multifacetado, possibilitando um processo verdadeiramente integrado, mediante a abordagem simultânea às várias dimensões dos problemas. A flexibilidade é outra das características importantes do modelo de financiamento, que deve permitir dar resposta atempada a alterações da estratégia ou do plano de acção motivadas pelos resultados da monitorização e da avaliação ou por alterações no contexto – nomeadamente, o surgimento de novos problemas ou de oportunidades.

O financiamento público deve advir não só da concentração de recursos extraordinários nas áreas degradadas e em declínio, como de uma melhor utilização do financiamento corrente nestas áreas. Este objectivo poderá ser alcançado por uma melhor coordenação do financiamento sectorial possibilitada pelo próprio processo integrado de reabilitação urbana.

O principal objectivo do financiamento é desenvolver a aptidão local para assumir a liderança do seu próprio processo de desenvolvimento, ou seja, a criação de capacidades e de oportunidades para operar a mudança. O financiamento deve combinar o apoio às necessidades e aos problemas mais prementes nas áreas, com o financiamento de acções que visem empreender as alterações estruturais de longo prazo necessárias para inverter as dinâmicas de declínio em presença. Deve garantir-se que a utilização dos fundos é "ancorada", ou seja, que o efeito das acções financiadas não se dissipará após o término das mesmas.

O apoio financeiro público pode incluir:

Financiamento de estudos

- financiamento total ou parcial dos custos relativos aos estudos científicos, técnicos, culturais socioeconómicos e ambientais necessários para a concepção da estratégia de intervenção, do plano de acção, e de outros instrumentos de planeamento eventualmente necessários (plano de salvaguarda, plano de mobilidade, plano de desenvolvimento turístico, etc.);
- financiamento de estudos para a definição de directrizes e de recomendações para apoio à acção;
- financiamento para apoio à investigação em matérias relevantes para a reabilitação urbana, para a criação de redes de peritos e para promover a troca de experiências e boas práticas.

Financiamento à operacionalização dos processos

- apoio financeiro para o processo de construção das parcerias e para o seu funcionamento;
- financiamento destinado à criação e ao desenvolvimento das competências e capacidades necessárias para uma participação efectiva nas parcerias por parte dos diversos actores;
- financiamento para o acompanhamento, a monitorização e a avaliação dos processos.

Financiamento da equipa técnica

- financiamento das despesas relativas ao funcionamento equipa técnica qualificada e multidisciplinar necessária para apoiar os processos de reabilitação urbana.

Financiamento da informação e comunicação

- apoio financeiro para campanhas e sistemas de informação sobre a política nacional e os processos locais de reabilitação urbana.

Financiamento das obras em edifícios e equipamentos públicos

- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros, destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a reabilitação do seu património arquitectónico e do seu parque edificado, incluindo a criação/melhoria de equipamentos educacionais, de saúde, culturais, de desporto, de lazer, entre outros.

Financiamento das obras em espaços públicos

- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a qualificação dos espaços públicos existentes e para a sua reestruturação em áreas onde estes não sejam adequados (em especial nas áreas habitacionais recentes);
- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a melhoria geral do ambiente urbano (incluindo a criação/qualificação dos espaços verdes; as obras necessárias para a promoção da acessibilidade e do uso do transporte público, da bicicleta e da deslocação pedonal; a melhoria das infra-estruturas; a descontaminação e reutilização das áreas industriais obsoletas; etc.).

Apoio à habitação

- subsídios ou outros apoios ao arrendamento para os inquilinos de fracos recursos;
- incentivos fiscais ao arrendamento de fogos vagos;
- subsídios à compra ou ao arrendamento de habitação em áreas desertificadas.

Figura 51 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte I)

Financiamento (cont.)

Financiamento das obras em edifícios privados

- subsídios para auxiliar os proprietários a conservar ou reabilitar edifícios considerados como património arquitectónico, segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento);
- créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, para apoiar os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico, que não têm capacidade imediata de arcar com os custos da sua conservação ou reabilitação;
- combinação de créditos hipotecários com subsídios públicos, estabelecimento de formas adequadas de seguros, concessão de uma garantia pública, ou outros mecanismos adequados com vista a cobrir ou diminuir os riscos e a encorajar as instituições de crédito a financiarem intervenções em edifícios antigos;
- criação de fundos reembolsáveis, que associem fundos públicos (dotações orçamentais de diferentes departamentos ministeriais e de vários níveis de governo) e privados e que, com a ajuda de incentivos fiscais, permitam gerar fundos adicionais e a renovação automática do fundo original, mediante um mecanismo de crédito, ou o reinvestimento dos lucros da venda de edifícios reabilitados em novas operações de reabilitação;
- criação de sistemas de leasing que permitam transferir a propriedade de um edifício para uma companhia especializada, que deve gerir e financiar a operação, após o que restitui em sistema de leasing os edifícios reabilitados aos proprietários originais;
- criação de sistemas que tenham por objectivo colocar no mercado de arrendamento habitação degradada e devoluta, permitindo ao arrendatário realizar trabalhos de reparação e beneficiação, e transferindo o direito de ocupação do edifício de novo para o proprietário após um período de tempo determinado;
- incentivos fiscais selectivos, concentrados em áreas onde os investimentos são raros e a sua rendibilidade fraca, para os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico (dedução das despesas com a reabilitação nos impostos, redução do imposto sobre a propriedade, etc.) segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento);
- incentivos fiscais para promover o mecenato dirigidos a indivíduos, que façam doações para fins ligados à conservação do património, variáveis de acordo com a natureza do beneficiário, e a empresas (dedução nos impostos dos donativos gratuitos e dos patrocínios que contribuam para conservação do património, variável segundo o beneficiário da oferta e às despesas com obras de arte, quando em exibição ao público).

Medidas destinadas a recuperar o investimento público na reabilitação física

- criação de taxas e impostos sobre a utilização dos edifícios e sobre os lucros;
- criação de taxas e impostos acrescidos para os edifícios devolutos.

Apoio ao desenvolvimento local

- financiamento de acções com vista a criar/desenvolver competências e capacidades nas comunidades locais;
- financiamento de acções com vista a melhorar a formação e a qualificação profissional dos jovens e dos grupos mais desfavorecidos;
- incentivos fiscais para a fixação/criação de novas actividades económicas compatíveis nas áreas em declínio, e em especial para apoiar o empreendedorismo;
- apoios financeiros (subsídios, créditos com baixas taxas de juros, incentivos fiscais, etc.) para a qualificação das actividades económicas locais;
- apoios financeiros (subsídios, incentivos fiscais, etc.) para a criação de emprego local.

Apoio ao desenvolvimento cultural

- apoio financeiro para actividades que estimulem o desenvolvimento e a diversidade cultural local, promovam o conhecimento, o respeito e o diálogo entre culturas e incentivem a criatividade;
- apoio financeiro para a identificação e interpretação do património cultural local das diversas comunidades;
- apoio financeiro a acções e medidas que promovam o acesso aos bens culturais locais.

Apoio à reestruturação do sector da construção

- apoio financeiro para acções que estimulem o desenvolvimento de técnicas e competências de reabilitação na indústria da construção.

Apoio ao sector voluntário e comunitário

- financiamento para a criação e o funcionamento de associações comunitárias;
- apoio financeiro a fundações ou organizações que actuem em prol da melhoria das condições de vida nas comunidades e do desenvolvimento comunitário;
- incentivos a fundações ou organizações dedicadas à conservação do património mediante benefícios fiscais direccionadas aos doadores (fundações) e a concessão de vantagens fiscais adequadas para as organizações.

Figura 52 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana no final da década de noventa (parte II)

5 SÉCULO XXI: O AFASTAMENTO ENTRE OS CONCEITOS E AS POLÍTICAS

5.1 O contexto urbano

5.1.1 A sociedade do conhecimento

Durante a década de noventa e o início do século XXI, muitas das tendências que tinham começado a emergir na década de oitenta 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 maioria dos países europeus especializou-se na produção de bens e serviços de qualidade, com alto valor acrescentado, e nas novas tecnologias de informação, requerendo ambas as actividades uma alta qualificação e especialização dos recursos humanos. Esta especialização contribuiu para que uma fatia considerável da população se visse excluída do mercado de trabalho, por não ter as aptidões necessárias às novas actividades em crescimento, o gerou o aumento do desemprego de longa duração.

A par com a deslocalização das indústrias e a especialização das indústrias e serviços na Europa, houve outras tendências que alteraram o mercado de trabalho, tais como:

- a introdução de novos métodos de produção, com menor recurso de mão-de-obra intensiva;
- o aumento do trabalho com baixa remuneração;
- aumento do trabalho em "part-time", temporário e precário.

O conjunto destas tendências produziu um maior e mais longo desemprego, mas também resultou na emergência de uma faixa de população que, apesar de trabalhar, se vê confrontada com uma situação de pobreza e de insegurança económica. Durante os anos noventa, o número de pessoas empregadas na UE declinou, e a taxa de desemprego atingiu um valor persistentemente alto, de 10% a meio da década, sendo que o desemprego entre os jovens era de 20% e o desemprego de longa duração afectava 50% do total de desempregados[1]. A França, por exemplo, perdeu meio milhão de postos de trabalho em cinco anos (1989-1994), o que representou uma quebra de aproximadamente 10%. O aumento do desemprego e do emprego precário deu-se em simultâneo com a procura de mão-de-obra altamente qualificada, factor que contribuiu para uma maior polarização do mercado de trabalho, e para um aumento das disparidades entre grupos socioprofissionais[2].

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 e a

[1] Mike Geddes, John Benington (eds.) – *Local partnerships and social exclusion in the European Union: New forms of local social governance?*, pág. 17.

[2] Organization for Economic Co-operation and Development – *Integrating distressed urban areas*, pág. 40.

Irlanda[3], onde se assiste a um desenvolvimento económico considerável. No final da década de noventa, entre 60% e 80% dos postos de trabalho nas cidades da UE pertencem ao sector dos serviços.

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 optimistas as perspectivas para o início do milénio, e a incerteza ganhou terreno. No entanto, a revolução tecnológica e a sociedade do conhecimento eram já uma realidade, realidade esta que veio alterar profundamente o panorama mundial.

No novo contexto globalizado, o conhecimento e a informação são cada vez mais os factores determinantes para o desenvolvimento e o crescimento. Não é somente o sector de serviços que reflecte esta nova realidade, mas a inovação e a criatividade tornam-se essenciais até mesmo para os sectores tradicionais, como a manufactura e a agricultura. O objectivo central de todos os sectores deixa de ser a produção física de um produto, para se tornar no desenvolvimento de novos produtos e de novos meios de produção, na criação de novo conhecimento e de novos conceitos e métodos de comercialização, comunicação e publicitação dos produtos[4]. Mais do que poupar tempo na cadeia de produção, ou aperfeiçoar os produtos, importa agora ser inovador e criativo na concepção de novos produtos, na criação de novas "embalagens" para velhos produtos, e na forma de os apresentar e vender, já que o tempo de vida de um produto não compensa grandes investimentos no seu aperfeiçoamento ou da sua produção. Criar e inovar, quer ao nível do sector industrial quer dos serviços, tornam-se as palavras de ordem.

A revolução tecnológica e a emergência da sociedade do conhecimento levaram a uma mudança fundamental de paradigma. O crescimento económico e o progresso encontram-se, pela primeira vez na história da humanidade, estreitamente ligados ao desenvolvimento das capacidades humanas. Neste sentido, o investimento no capital humano ganha uma nova importância, que se traduz numa aposta, por um lado, no ensino e na formação e, por outro lado, na capacidade de atracção de indivíduos altamente qualificados. Ironicamente, o crescimento económico, que nas décadas de sessenta e setenta era considerado como a panaceia para todos os males, como a única via para resolver o problema da pobreza e para melhorar as condições de vida, encontra-se agora ele próprio dependente do desenvolvimento humano, da promoção das capacidades e das aptidões da população e da melhoria da qualidade de vida e da atractividade dos lugares.

A globalização e as novas tecnologias de informação tiveram também um grande impacto na organização da sociedade civil. Com efeito, a par com um crescente nível de abstenção nos processos eleitorais e um menor envolvimento da população em movimentos partidários, as associações cívicas e o voluntariado ganharam uma importância nunca antes

[3] UN-HABITAT – *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003,* pág. 38.

[4] Ministry of Interior and Kingdom Relations – *Common Framework on future urban policy: Cities empower Europe*, pág. 3.

alcançada. No seu relatório sobre o desenvolvimento humano do ano 2000, o PNUD estima que uma em cada cinco pessoas tenha participado em algum tipo de organização cívica[5]. Os âmbitos e as escalas de actividade são variados, indo desde o combate à pobreza e às alterações climáticas, às associações de moradores, desde o apoio pós-conflito ao planeamento urbano. Os cidadãos, para além de estarem mais envolvidos em organizações cívicas, exigem uma cada vez maior transparência e responsabilização dos governos e das grandes empresas. Na década de noventa assistiu-se ao florescimento das ONG e das redes de ONG à escala global: o seu número aumentou de 23.600 em 1991 para 44.000 em 1999[6]. Algumas destas ONG têm um amplo alcance, contando com milhares de membros em vários países. A internet foi um dos meios que veio favorecer esta mobilização e organização em grande escala, aumentando o seu poder e influência, tanto na opinião pública como junto dos governos.

Para além do sector cívico e voluntário, a globalização o sector privado também teve um crescimento exponencial. Estima-se que no início do milénio existissem mais de 60.000 empresas multinacionais em comparação com as 37.000 de 1990[7]. Estas empresas têm aproximadamente 800.000 associados estrangeiros, enquanto em 1990 estes rondariam os 170.000, e milhões de fornecedores e distribuidores a operar em cadeia. Em consequência, as economias mundiais tornaram-se cada vez mais interdependentes, embora esta interdependência não fosse equilibrada: foram os países menos desenvolvidos que ficaram cada vez mais vulneráveis às flutuações das grandes economias.

Paralelamente, *«na outra ponta do espectro económico, existem milhões de pequenas e microempresas a operar tanto na economia formal como informal, que desempenham um papel crítico na criação de empregos e riqueza. (...) Nos últimos dez anos, houve um aumento claro (...) dos programas governamentais, não-governamentais e do sector privado que se focaram em construir um ambiente favorável a estas empresas e um reconhecimento crescente por parte dos decisores políticos nacionais e internacionais do seu importante contributo para o desenvolvimento»*[8].

Ao nível do sector público, as organizações internacionais também proliferaram a diversos níveis de governo. Por exemplo, as redes de cidades, com objectivos de cooperação e de troca de experiências, ou assumindo-se como instrumentos de influência e pressão, floresceram na Europa desde a década de noventa. Estas redes têm alcançado uma crescente importância não só como fóruns de aprendizagem e de cooperação política, mas também como actores poderosos na arena política europeia.

---

[5] United Nations Development Program – *Human development report 2000*, pág. 5.

[6] United Nations Development Program, cit. 5, pág. 8.

[7] United Nations General Assembly – *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector: Report of the Secretary-General,* pág. 5.

[8] United Nations General Assembly – *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector: Report of the Secretary-General,* pág. 5 (tradução livre).

5.1.2 Situação socioeconómica das cidades

Nesta nova economia baseada no conhecimento, as cidades ganham uma importância acrescida. Estas estão particularmente bem posicionadas para contribuir e beneficiar deste novo tipo de desenvolvimento, já que[9]:

- é nas cidades que a maior parte do conhecimento é gerado;
- a diversidade cultural urbana promove e atrai a criatividade;
- a economia das cidades é mais diversificada e o sector de serviços tem uma grande representação;
- a grande acessibilidade das cidades facilita a troca de conhecimentos e de informação, assim como o estabelecimento de redes.

As cidades tornaram-se assim contribuidores fundamentais para o crescimento e para o desenvolvimento. A economia e a competitividade das regiões e dos países encontram-se directamente relacionadas com das suas cidades, que são os verdadeiros motores do desenvolvimento.

No entanto, ao nível socioeconómico, as cidades não são só territórios de oportunidade: são também as áreas mais afectadas por problemas como o desemprego, a pobreza e as disparidades sociais. Segundo dados recolhidos pelo URBAN Audit, no final dos anos noventa, em 58 cidades da antiga "Europa dos 15", podem-se detectar algumas tendências comuns emergentes nas cidades europeias, das quais se destacam[10]:

- estabilização da população nas cidades e aumento da população nas conurbações urbanas;
- crescimento da internacionalização e do multiculturalismo – 10% da população urbana não é nacional e mais de 6% não é europeia;
- diminuição dos já pequenos agregados familiares urbanos;
- concentração da maior parte do desemprego, e do desemprego de longo prazo;
- crescimento das disparidades ao nível dos rendimentos e aumento da pobreza – cerca de 25% dos agregados familiares das cidades têm um rendimento inferior a 50% da média nacional;
- crescimento do regime de propriedade da habitação;
- maiores índices de criminalidade, em especial nas capitais e nas cidades do norte da Europa;
- aumento do emprego no sector de serviços, que já representa já mais de três quartos do mercado de emprego nas cidades;
- diminuição da participação dos cidadãos nas eleições locais;

[9] Ministry of Interior and Kingdom Relations, cit. 4, pág. 4.

[10] Citadas em: Ministry of Interior and Kingdom Relations, cit. 4, pág. 10-11.

- aumento das disparidades no que respeita ao nível de escolaridade – as cidades têm uma maior percentagem de população com escolaridade muito baixa, mas uma maior percentagem de licenciados do que a média nacional.

Existiram outras alterações demográficas e sociais que, a par com o aumento do desemprego e do trabalho precário, diminuíram a capacidade das famílias e dos indivíduos lidarem com uma situação económica desfavorável. Entre estas contam-se: o enfraquecimento da família nuclear e das redes alargadas de apoio familiar; o envelhecimento da população; o número crescente de famílias monoparentais, e, em especial, o aumento das famílias monoparentais em que o único elemento activo estava desempregado. Novos grupos sociais experienciam a pobreza e a exclusão social, situação que se reflectiu, por exemplo, no aumento do número dos sem abrigo na Europa.

No que respeita ao desenvolvimento urbano, apesar de todo o discurso à roda do desenvolvimento urbano sustentável e da reabilitação urbana, a tendência dominante na Europa continuou a ser a suburbanização. Segundo dados da Comissão Europeia de 2007, entre *«1996 e 2001, em 90% das aglomerações urbanas a população nos subúrbios cresceu a um ritmo mais elevado do que nos centros das cidades. Um terço destas aglomerações urbanas perdeu população neste período, verificando-se o crescimento dos subúrbios na maior parte destas e o declínio dos centros. A suburbanização da população coloca maior pressão no sistema de transportes urbanos, enquanto a suburbanização das actividades pode conduzir ao declínio económico dos centros urbanos tradicionais»*[11].

Adicionalmente, as áreas urbanas degradadas e em declínio continuaram a aumentar. A este respeito, a OCDE, com base num levantamento realizado em 10 dos seus Estados-membros, avança ainda que[12]:

- a população das cidades que habita em áreas urbanas deprimidas varia entre 7% e 25%, podendo chegar aos 10% da população nacional;
- as áreas urbanas degradadas e em declínio estão presentes, em maior ou menor grau, em todos os países, sejam ricos ou pobres, e o fenómeno não está a diminuir mas, pelo contrário, parece continuar a agravar-se.

Ao nível da distribuição espacial da população pelas áreas urbanas, assistiu-se também a uma alteração nos factores determinantes, apesar de alguns dos aspectos se terem mantido constantes. Por exemplo, ao nível do familismo, verifica-se a questão se prende menos com factores como a esposa ser ou não doméstica, ou o regime de propriedade, do que nos anos setenta. Um dos aspectos que passa agora a ter maior peso é a opção pelo "estilo de vida": agregado familiar pequeno, habitar em pequenos apartamentos centrais, não possuir carro e ir a pé para o trabalho; versus agregado familiar maior, viver na periferia com maiores áreas, e realizar as viagens pendulares casa-trabalho[13]. De facto,

---

[11] Com(2007) 273 final, *Comunicação da Comissão: Regiões em crescimento, Europa em crescimento - Quarto relatório sobre a coesão económica e social*, pág. 8.

[12] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 11.

[13] UN-HABITAT, cit. 3, pág. 19.

a distribuição da população nas áreas urbanas no início do século XXI tem essencialmente por base[14]:

- uma opção entre acessibilidade e espaço;
- a desvantagem socioeconómica.

Viver no centro ou na periferia já não tem uma conotação directa com nenhum grupo social específico. A distinção faz-se antes entre agregados familiares que preferem habitações centrais com boa acessibilidade e proximidade ao emprego, aos bens e aos serviços, e agregados familiares que valorizam mais grandes áreas e um ambiente sossegado. Com efeito, a acessibilidade pode ser "paga" de várias maneiras: com altos rendimentos, tendo agregados familiares pequenos, ou conformando-se com menores áreas e maiores densidades. Para quem pode optar, a localização da habitação tornou-se uma escolha pessoal ou familiar.

No entanto, a segregação espacial urbana continuou a existir em "guetos" que se podem localizar tanto na periferia – por exemplo, nos grandes bairros de habitação social – como nos centros das cidades – nomeadamente, nas áreas mais degradadas e com piores condições de habitabilidade. Para estes "guetos" são empurrados os grupos mais desfavorecidos que não têm capacidade de escolha. Os agregados familiares que têm maior probabilidade de serem espacialmente segregados são os atingidos pelo desemprego, os monoparentais, os têm baixo nível de escolaridade ou os pertencem a grupos étnicos minoritários.

Deste modo, pode-se concluir que, no início do século XXI, a capacidade de escolha de um dado grupo social não é um factor que determina uma localização específica – os grupos que podem optar distribuem-se por todo o território com base nas suas opções e estilo de vida –, mas a ausência de capacidade de escolha é determinante, vedando o acesso dos grupos mais desfavorecidos a grande parte das áreas urbanas, e mesmo em alguns casos, o acesso a qualquer tipo de habitação.

Com efeito, um relatório do Conselho da Europa, de 1997, sobre a exclusão social e os sem-abrigo[15] na Europa, apresenta a seguinte estimativa sobre o número de pessoas que vivem em condições sociais precárias, incluindo as que são excluídas da habitação:

- 50 milhões de pessoas vivem abaixo do limiar de pobreza;
- 31 milhões de pessoas dependem da segurança social;
- 18 milhões de pessoas estão desempregadas;
- 15 milhões de pessoas vivem em alojamentos sobrelotados, e muito abaixo das condições mínimas de salubridade e habitabilidade;
- 2,4 milhões de pessoas vivem em alojamentos "não-convencionais" que são móveis, semi-permanentes ou não construídos para a habitação humana;

[14] UN-HABITAT, cit. 3, pág. 20.

[15] Dragana Avramov – *Report on housing exclusion and homelessness.*

- 1.6 milhões de pessoas estão com processos de desalojamento e estão em risco de ficar sem casa;
- 2,7 milhões de sem-abrigo alternam entre amigos e familiares, quartos arrendados mobilados por curtos prazos de tempo e serviços para os sem-abrigo;
- 1,8 milhões de pessoas dependem dos serviços públicos e voluntários para os sem-abrigo;
- 400.000 pessoas são desalojadas em cada ano.

Este mesmo estudo aponta como principais factores de fundo para a redução das opções de habitação dos grupos mais desfavorecidos nos anos 80 e no início dos anos 90 as alterações demográficas, a renovação urbana e as alterações nas políticas de habitação. Ao nível da renovação urbana refere-se:

> *«Uma grande procura habitações e escritórios luxuosos e espaçosos no interior das cidades empurrou os pobres, em particular os agregados familiares constituídos por somente uma pessoa e as famílias com uma só fonte de rendimento, para fora do mercado normal da habitação. Quando as antigas habitações sub-regulamentares e os bairros muito degradados são demolidos, as pessoas com empregos casuais e rendimento instável, que não têm acesso a habitação social, podem perder de todo o acesso à habitação. De facto, em muitas das economias europeias desenvolvidas, a renovação urbana marcou o desaparecimento das velhas pensões que tradicionalmente ofereciam quartos individuais para arrendar, baratos e muitas vezes sub-regulamentares. (...)*
>
> *O desaparecimento dos quartos individuais (por causa da demolição das velhas pensões e por causa do aumento dos rendimentos, pensões e de outros benefícios por parte dos pequenos senhorios tradicionais, que eliminou a necessidade de estes terem inquilinos) pode ser identificado como o factor isolado mais significativo que levou ao aumento dos sem-abrigo.*
>
> *Os que não podem comportar as rendas do mercado para as habitações reabilitadas ou novas têm cada mais dificuldade em encontrar alojamento temporário em quartos mobilados baratos. Por exemplo, em França, 85% dos quartos mobilados desapareceram do mercado de arrendamento entre 1962 e 1990 (...).»*[16]

Tornava-se assim urgente tomar medidas para que as intervenções nos tecidos urbanos existentes não agravassem as condições dos mais desfavorecidos, ao mesmo tempo que melhoravam as condições de habitabilidade. A este respeito convém referir que este risco não existe somente nas intervenções de renovação urbana, mas está também presente, se bem que em menor grau, nas de reabilitação urbana.

Para além da renovação urbana e das alterações demográficas, as políticas de habitação, seguidas nas décadas de 80 e 90 em muitos países europeus, contribuíram para agravar a situação: *«As políticas de habitação actuais, que incluem escolhas sobre o modo de atenuar os efeitos colaterais negativos do desenvolvimento global, arriscam-se a tornarem-se parte do problema em vez de uma solução para a exclusão habitacional»*[17].

[16] Dragana Avramov, cit. 15, pág. 7.
[17] Dragana Avramov, cit. 15, pág. 8.

A tendência generalizada para a privatização das funções do Estado no que respeita ao fornecimento de habitação, e a alienação massiva do património habitacional público traduziu-se numa diminuição da oferta de habitação a custos acessíveis. Esta diminuição da oferta pública teve reflexo no mercado, levando a uma subida das rendas mais baixas. Mesmo quando se implementaram subsídios ao arrendamento estes não acompanharam a subida do mercado, levando a uma diminuição efectiva das opções de habitação dos grupos mais vulneráveis. Neste contexto, as tendências recentes das políticas de habitação na Europa são vistas com muito cepticismo, e a sua capacidade de responder de uma forma eficaz ao problema é posta em causa:

> *«O novo clima político parece caracterizar-se por uma retirada em relação às medidas preventivas abrangentes e por um avançar na direcção de medidas responsivas, principalmente de curto prazo. Se esta estratégia política persistir pode implicar que o financiamento a curto prazo de projectos-piloto exploratórios resulte num "flirt" político com a inovação, em vez de um compromisso para com a procura de políticas flexíveis mas eficazes.»* [18]

Por outro lado, o fornecimento de habitação perdeu preponderância nas agendas governamentais, sendo os problemas com ela relacionados remetidos para a segurança social em muitos países europeus[19]. Apesar de terem existido várias iniciativas com o objectivo de manter uma bolsa de habitação a custos controlados[20], o património habitacional público tendeu a ser residual[21] e a abranger somente os mais desfavorecidos de entre os desfavorecidos. A diminuição das oportunidades de acesso à habitação por parte dos grupos mais vulneráveis e o aumento dos sem-abrigo foram ainda agravados pelo declínio da família tradicional[22] – aumento dos divórcios, de pessoas a morarem sozinhas, de famílias monoparentais, etc. –, que se reflectiu numa redução dos sistemas de apoio de base familiar e num aumento do risco do isolamento social, reforçando as tendências para a desigualdade[23].

O crescimento das disparidades e da exclusão social nas áreas urbanas é assim um dos principais problemas que as cidades enfrentam no início do século XXI. Este problema torna-se ainda mais premente pelo facto de prejudicar grandemente, podendo mesmo pôr em causa, o desenvolvimento global da própria cidade, e o seu papel como motor do desenvolvimento da região onde se insere. No entanto, não foi só ao nível das áreas urbanas que as disparidades se acentuaram.

5.1.3 O alargamento da Europa e o problema das disparidades territoriais

Com a queda do Muro de Berlim, a 9 de Novembro de 1989, e o colapso do comunismo nos anos noventa, a Europa emergiu de várias décadas de divisão política, durante as quais os sistemas económicos e a organização social diferiram radicalmente

---

[18] Dragana Avramov, cit. 15, pág. 8.

[19] UN-HABITAT, cit. 3, pág.124.

[20] Por exemplo, por meio da criação de cooperativas de habitação, leasings a longo prazo, entre outros.

[21] À excepção dos países nórdicos e dos Países Baixos.

[22] Este fenómeno é menos sentido nos países do sul da Europa onde a família tradicional ainda tem maior expressão.

[23] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 43.

entre os dois blocos. Assistiu-se progressivamente a um estreitamento das relações entre os Estados europeus, à abertura das economias dos países da Europa de Leste e ao início do processo de liberalização. A Europa democrática cresceu de vinte e dois para quarenta e quatro Estados, com cerca de 770 milhões de habitantes – perto de 14% da população mundial. As instituições europeias ganham uma nova dimensão: o Conselho da Europa, por exemplo, cresceu, só na década de noventa, de 23 para 41 Estados-membros[24]. No entanto, este processo, ainda em curso, não está isento de riscos e trouxe novas preocupações à Europa, em especial no que diz respeito ao aumento das disparidades sociais e territoriais e ao crescimento da intolerância e mesmo, por vezes, do racismo e da xenofobia.

Com a abertura da Europa de Leste, corria-se o risco de aumentar o desequilíbrio territorial, caso a emergência de áreas localizadas de crescimento económico nestes países não fosse acompanhada pelo desenvolvimento global de todo o território dos países em causa[25]. Só o facto de novos Estados terem aderido, ou estarem em processo de adesão[26], à UE fez aumentar a preocupação com as disparidades no seu seio. No segundo relatório intercalar sobre coesão económica e social da Comissão Europeia, adoptado em 2003, é este o balanço feito relativamente às disparidades:

> *«Um aumento sem precedentes das disparidades económicas na União: o diferencial, em termos de PIB per capita, entre os 10% da população das regiões mais prósperas e a mesma percentagem de população das regiões menos prósperas mais do que duplicará relativamente à actual situação na UE 15.*
>
> *Uma mudança geográfica do padrão de disparidades: na UE25, 116 milhões de pessoas, ou seja, 25% da população total, viverá em regiões com um PIB per capita abaixo de 75% da média da UE, em comparação com os actuais 68 milhões de pessoas, ou seja, 18% do total da UE15. Destes 116 milhões, quatro em cada dez cidadãos viverão em regiões que pertencerão aos actuais Estados-membros enquanto os outros seis serão cidadãos dos países candidatos.*
>
> *Situação de emprego menos positiva: terão de ser criados três milhões de empregos para que a taxa média de emprego nos novos Estados-membros se situe ao nível do resto da UE, devido à diminuição da taxa de emprego e a uma taxa mais elevada do desemprego a longo prazo dos jovens. Na UE alargada, continuarão a registar-se diferenças apreciáveis em matéria de emprego em função da idade, do sexo e do nível de qualificações e competências.*
>
> *Por outro lado, outros factores demonstram o potencial económico de uma UE alargada: os países candidatos em geral tiveram uma taxa de crescimento superior à dos actuais Estados-membros e, globalmente eles contribuirão para elevar o nível médio de educação na União, enquanto as pessoas com um nível inferior de educação continuarão a*

[24] Já no século XXI entraram mais seis Estados-membros, elevando o número total para 47.

[25] Council of Europe – *Guidance in urban rehabilitation*, pág. 39.

[26] No final da década de noventa foi dado início às negociações de adesão de 10 países da Europa Central e de Leste: Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa e Roménia. Acrescem a estes países as ilhas mediterrânicas de Chipre e de Malta. Em 2000, o Tratado de Nice abriu a via para o alargamento, ao reformular as regras comunitárias em matéria de votação. Em 2004 foi concluído o processo de adesão dos dez países da Europa Central e de Leste.

concentrar-se, entre outras áreas, em regiões do Sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália e Grécia).» [27]

A par com a abertura da Europa de Leste e o alargamento das instituições europeias, a própria UE pôs em prática, na década de noventa, uma série de medidas que facilitaram a livre circulação de pessoas e bens: em 1993, é concluído o Mercado Único com as "quatro liberdades" (livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais); em 1995 entram em vigor os acordos de Schengen, em sete Estados-membros[28], permitindo aos viajantes poderem deslocar-se sem controlo de identidade nas fronteiras; e em 1999 inicia-se a entrada em vigor da "zona euro"[29].

Como resultado, os movimentos migratórios de pessoas que procuram melhores condições de vida dentro da Europa tornam-se uma realidade crescente, ao mesmo tempo que certas actividades económicas, essencialmente do sector secundário, também se deslocam em busca de situações mais vantajosas (designadamente, mão-de-obra mais barata) para os novos Estados democráticos[30]. Estes factores, no contexto de uma Europa em que a recessão económica e o desemprego se faziam sentir há já algum tempo, geraram uma situação contraditória, e que esteve na base da discussão por uma Europa mais solidária[31]:

- por um lado, uma grande parte da opinião pública mostrava-se cada vez mais consciente da necessidade da solidariedade e da luta contra a exclusão social;
- por outro lado, as incertezas quanto ao futuro – geradas pela recessão –, o medo do aumento do desemprego – devido à maior concorrência tanto de pessoas como de locais para implantar as actividades económicas –, a maior coabitação étnica e cultural – devida em grande parte aos movimentos migratórios -, levaram ao surgimento de atitudes e de ideologias de rejeição – até mesmo de racismo e xenofobia – e ao crescimento das tensões sociais, que se manifestavam, inclusive, em críticas quanto à possibilidade de acesso dos migrantes aos serviços públicos.

Este clima de insegurança e de risco agravou-se após o 11 de Setembro de 2001, que veio aliar o medo do terrorismo e da criminalidade em geral aos receios já existentes.

«A liberdade de circulação, só por si, altera os espaços de referência do fenómeno criminal, fazendo com que também a sociedade comunitária integre o paradigma da sociedade de risco.

As liberdades instituídas no Tratado da União Europeia vieram colocar novos problemas (por exemplo, os suscitados pela imigração) que só podem ser encarados numa perspectiva integrada (...). Estas questões, em especial a criminalidade transfronteiriça,

---

[27] Com(2003) 34 final, *Comunicação da Comissão: Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social*, pág. 2.

[28] Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. Outros países viriam a aderir posteriormente ao espaço Schengen.

[29] Somente no que diz respeito às trocas comerciais. As moedas e as notas só entraram em circulação em 2002.

[30] Para além das deslocações internas, muitas empresas começaram também a preferir destinos localizados noutros continentes, nomeadamente, na Ásia.

[31] Com(92) 542, *Communication from the Commission towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion*, pág. 5.

tocam valores eminentes: diversidade, solidariedade, segurança, respeito pela diferença, protecção dos direitos fundamentais.»[32]

Neste contexto, a década de noventa e o início do século XXI são marcados pelo combate à insegurança e à criminalidade, e pela necessidade de reforçar a coesão social e territorial na Europa, e de promover a solidariedade e a tolerância entre as várias culturas, em especial no que diz respeito à integração e ao respeito pelas minorias.

5.1.4 A governança

Segundo a UN-HABITAT, o factor mais importante que limitou – e que ainda limita – a melhoria das condições de habitação e a qualidade de vida dos grupos mais desfavorecidos foi o falhanço da governança:

«O falhanço da política é a todos os níveis – global, nacional e local. Ao nível global, as políticas que enfraqueceram os governos nacionais, sem a contrapartida de nenhum controlo central, parecem estar a levar a uma globalização descontrolada, que está a acarretar maior desigualdade e marginalização. Ao nível nacional, a liberalização e a fragmentação sectorial das políticas e dos enquadramentos analíticos e institucionais falharam no apoio das dinâmicas urbano-rurais e trans-sectoriais que são críticas tanto para o crescimento económico sustentável como para a distribuição das oportunidades. Ao nível local, a inquietante falta de capacidade para lidar ou gerir a situação deixou muitos habitantes de áreas degradadas numa terra de ninguém de ilegalidade, insegurança e degradação ambiental.»[33]

Neste contexto, emergiu a defesa de uma nova abordagem, que pretende alterar as dinâmicas das áreas em declínio e das populações excluídas, essencialmente mediante a diversificação dos regimes de propriedade do património habitacional público e a promoção de operações dirigidas a áreas de territoriais específicas, que tinham uma forte componente de "empowerment" das redes sociais e de governança local[34]:

«Tem-se tornado cada vez mais claro que as estratégias para lidar com a pobreza urbana têm de considerar muito mais do que o provimento de habitação e serviços físicos. Precisam de considerar questões de governança e vontade política; de propriedade e direitos; de capital social e de acesso; de tecnologia adequada envolvendo as pessoas com baixos rendimentos na economia e na actividade política; e de coordenação e parcerias entre todos os vários parceiros nas actividades urbanas, que estão actualmente a fornecer a um número limitado de cidadãos o que tem de ser alargado a todos, por outros meios.»[35]

Os novos sistemas de governança implicaram uma mudança na forma tradicional, centralizada de conceber as políticas públicas. Em lugar de instituições autoritárias, de uma hierarquia rígida e da subordinação ao nível mais elevado do poder, sob ameaça de sanções legais, tende-se agora para a procura do compromisso voluntário, para a coordenação entre os vários níveis de poder, e para a criação de parcerias, tanto entre

---

[32] José Pedro Aguiar-Branco – Liberdade de circulação e circulação da liberdade: inclusão, diversidade e criminalidade na União Europeia, in *Europa: Novas fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça*, pág. 17.

[33] UN-HABITAT, cit. 3, pág. 6 (tradução livre).

[34] Duncan Maclennan e Alison More – The future of social housing: Key economic questions, in *Housing Studies: Social rented housing: recent changes in Western Europe*.

[35] UN-HABITAT, cit. 3, pág. 164.

instituições públicas como entre o sector público e o privado, na formulação e implementação das políticas (co-governação[36]). No entanto, o grau de implementação de estruturas governativas mais colaborativas, democráticas, flexíveis e próximas dos cidadão varia consideravelmente entre os diferentes países da Europa. Por exemplo, no que se refere às parcerias locais, em países como o Reino Unido ou a Irlanda, no início do século XXI estas tinham já um grande enraizamento e disseminação, nomeadamente ao nível dos programas de política nacionais. Pelo contrário, em outros países, como a Espanha, Grécia ou Portugal, a sua utilização ainda é muito reduzida, estando quase sempre associada aos programas da UE onde as parcerias locais são um pré-requisito[37].

A reforma da governança foi também influenciada pela necessidade de integrar as várias políticas sectoriais. Como este objectivo estava a revelar-se difícil de alcançar, muitos países europeus empreenderam reformas institucionais com o objectivo de promover a integração das políticas urbanas[38]:

- **Bélgica** – o Ministério do Interior coordena uma política urbana "inclusiva", por via da qual as políticas urbanas são avaliadas de acordo com o seu impacto na sustentabilidade urbana;
- **Dinamarca** – foi criado um Comité Urbano interministerial, para desenvolver e coordenar a política urbana do governo;
- **França** – foi criada a Délégation Interministérielle de la Ville, especificamente para coordenar a Politique de la Ville do governo;
- **Suécia** – a Comissão das Áreas Metropolitanas do governo propôs a criação de um organismo permanente interdepartamental para coordenação das políticas urbanas;
- **Reino Unido** – foram criados os Government Offices for the Regions, que reúnem pessoal e recursos financeiros de vários departamentos governamentais (educação, emprego, comércio, ambiente, transportes, etc.) com o objectivo de providenciar um meio mais integrado de financiamento para os projectos de reabilitação urbana.

Todas estas iniciativas são exemplo, tanto do crescente empenho em coordenar as políticas sectoriais relativas às áreas urbanas, como do desafio que este objectivo continua a representar na actualidade. Tal como as abordagens com base na participação, na parceria e no "empowerment", também a integração das várias políticas sectoriais implica uma quebra com o sistema tradicional de fazer política. Com efeito, a alteração dos modos de actuação está a revelar-se, por um lado, absolutamente essencial para alcançar os objectivos mas, por outro lado, muito mais difícil de interiorizar e de implementar do que as alterações ao níveis dos próprios objectivos.

---

[36] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson (eds.) – *Cities in Europe: Europe in the cities*, pág. 3.

[37] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*, pág. 24.

[38] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 102.

5.1.5 O desenvolvimento sustentável e a persistência dos problemas ambientais

Outro dos temas recorrentes dos discursos políticos na Europa a partir dos anos noventa foi o desenvolvimento sustentável. A opinião pública e os governos mostraram-se cada vez mais preocupados com temas como a protecção do ambiente construído e da paisagem natural, a redução das emissões ou a eficiência energética. A expressão "desenvolvimento sustentável" encontrou lugar em todas as agendas políticas, e ganhou legitimidade junto dos cidadãos europeus.

Em 1994, na Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis[39] foi elaborada a Carta de Aalborg[40], que vincula os seus signatários ao processo Agenda Local 21, e lançada a Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis. Como resultado, a Europa tornou-se líder mundial da Agenda Local 21, tendo em 2002 mais de cinco mil municípios emprenhados no processo, dos quais dois mil tinham assinado a Carta de Aalborg[41]. Em 2004 realizou-se a IV Conferência Europeia sobre Cidades e Vilas Sustentáveis, "Aalborg+10: Inspirando o Futuro"[42], na qual foi adoptado o documento *Compromissos de Aalborg*[43], que foi imediatamente assinado por 110 autoridades locais. Este documento representa um avanço significativo, já que vincula os seus signatários a metas explícitas e quantitativas, assim como as acções práticas, a serem empreendidas durante a próxima década. O processo Agenda Local 21 estabeleceu-se como um elemento-chave no desenvolvimento sustentável da Europa, e tornou-se no elemento principal de apoio das autoridades locais para os projectos e iniciativas que visam o desenvolvimento sustentável[44].

No entanto, os avanços no terreno não têm sido muitos. Apesar do sucesso relativo das iniciativas em curso – medido essencialmente pela adesão às iniciativas –, a aceitação da Agenda Local 21 ao nível europeu não era homogénea, existindo até mesmo alguns sinais de a sua implementação estar a esmorecer, inclusive nos locais onde tinha sido acolhida mais entusiasticamente[45]. Paralelamente, muitos problemas ambientais das cidades persistiam ou agravavam-se.

> *«Um inquérito da European Environment Agency mostrou que 70 a 80% das cidades europeias com mais de 500.000 habitantes não cumpriam os padrões da Organização Mundial de Saúde para a qualidade do ar. A concentração de "smog de inverno" nas cidades afecta 70 milhões de cidadãos da UE.(...) As concentrações de ozono afectam perto de 80% da população da UE pelo menos uma vez por ano.»*[46]

---

[39] Realizada em Aalborg, Dinamarca, em Maio de 1994.

[40] *Carta das cidades e vilas europeias para a sustentabilidade*, aprovada pelos participantes na I Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

[41] Dados do último levantamento do Local Governments for Sustainability, disponíveis em: http://www.iclei-europe.org

[42] Realizada entre 9 e 11 de Junho de 2004, em Aalborg, Dinamarca.

[43] *AALBORG+10 Inspirando o futuro*, aprovada pelos participantes na IV Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis.

[44] Conclusões do projecto de investigação Local Authorities Self-Assessment of Local Agenda, que tinha por objectivo registar os progressos realizados ao nível da gestão urbana eco-eficiente e de novos sistemas de governança urbana, no âmbito da implementação da Agenda Local 21. Sítio do projecto: http://www.iclei-europe.org

[45] Com(2004) 60 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Para uma estratégia temática sobre ambiente urbano*, pág. 9.

[46] Com(97) 197 final,, cit. 48, annex 3, pág. 4 (tradução livre).

O uso de transporte privado – uma das principais fontes de poluição urbana – continuava a aumentar, apesar das melhorias empreendidas ao nível dos transportes públicos. Esta situação reduzia significativamente os efeitos positivos que o desenvolvimento de tecnologias "mais limpas" na indústria automóvel e a melhoria dos transportes públicos poderiam ter proporcionado. Por outro lado, o contínuo aumentar do transporte privado teve também outras consequências negativas ao nível da qualidade do ambiente urbano, para além das emissões e da poluição sonora e do ar. Com efeito, as consequências para o usufruto dos espaços públicos eram devastadoras, assim como para a economia urbana – os custos estimados, em 2001, da poluição atmosférica originada pelo tráfego rodoviário e dos congestionamentos eram respectivamente 1,7% e 0,5% do PIB da UE (prevendo-se que este último atingisse 1% até 2010)[47].

O tratamento das águas residuais e dos resíduos sólidos urbanos, assim como do seu armazenamento, eram também questões preocupantes, a par com a crónica falta de espaços verdes nas cidades, o grande nível de impermeabilização dos solos, a dispersão urbana e a existência de extensas áreas com edifícios de baixa qualidade. A má qualidade ambiental, aliada a uma gestão urbana deficiente e à falta de planeamento estratégico estavam a ter como resultado problemas de saúde, perda de competitividade e uma diminuição significativa da qualidade de vida.

A expansão urbana continuava a ser o principal problema, em especial pelas suas consequências ao nível da ocupação das áreas verdes e do aumento da dependência do transporte privado, com os consequentes congestionamentos, consumo de energia e emissões. Na década de noventa, 80% da população europeia habitava em cidades[48], o que fazia da Europa o continente mais urbanizado do mundo[49]. Desde os anos oitenta, as cidades tinham crescido 20%, expandindo-se para as zonas rurais a um ritmo mais rápido do que o crescimento da população, que se tinha radicado em apenas 6% para o mesmo período[50].

No início do século XXI, os problemas ambientais que as cidades europeias enfrentam são de natureza bastante complexa, já que as suas causas se encontram interligadas[51]. Adicionalmente, as iniciativas locais para combater um dado problema ambiental podem gerar novos problemas noutras áreas, ser comprometidas por opções políticas de áreas vizinhas, ou colidir com políticas de escala mais ampla (nacionais ou regionais)[52] – por exemplo, a viabilidade de um sistema de transportes públicos ecológicos numa cidade

---

[47] Com(2001) 370, Comissão das Comunidades Europeias – *Livro branco: A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*.

[48] Com(97) 197 final, *Communication from the Commission: Towards an urban agenda in the European Union*, annex 3, pág. 3.

[49] Apesar de, em grande parte devido à suburbanização, muitas cidades terem perdido população, como por exemplo, Bruxelas, Paris, Hannover, Barcelona, Londres, Lisboa, Porto, entre outras.

[50] Com(2004) 60 final, cit. 45, pág. 26.

[51] Por exemplo, se por um lado o automóvel veio possibilitar a dispersão e a fragmentação das áreas urbanas, por outro lado, esta dispersão e fragmentação criou uma enorme dependência em relação ao transporte privado; o aumento do tráfego automóvel, por sua vez, aumentou a poluição sonora e do ar, que se sente particularmente nos centros urbanos, degradando a qualidade do seu ambiente e levando muitas pessoas a preferir viver nas áreas urbanas periféricas, o que aumenta a dispersão e a fragmentação das áreas urbanas, resultando todo o processo num ciclo vicioso.

[52] Com(2005) 718 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano*, pág. 3.

pode ser comprometida pela oferta excessiva de terrenos urbanizáveis na periferia, decorrente das opções ao nível do uso dos solos de um município vizinho, ou mesmo pelo crescimento da oferta de lugares de estacionamento no centro da cidade.

As questões ambientais e a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, longe de estarem resolvidas, continuam assim a ser um dos principais desafios europeus. A melhoria da gestão urbana e da protecção e optimização dos recursos das cidades são dois dos campos onde os progressos são mais necessários. A construção é outro desses campos. Na Europa as pessoas passam quase 90% do seu tempo dentro de edifícios, o que coloca um grave problema ambiental:

> *«O aquecimento e a iluminação dos edifícios são responsáveis pela maior quota individual de utilização da energia (42%, dos quais 70% para aquecimento) e produzem 35% de todas as emissões de gases com efeito de estufa. Os edifícios e o ambiente construído utilizam metade dos materiais retirados da crosta terrestre e são a fonte de 450 MT [megatoneladas] de resíduos de construção e de demolição por ano (mais de um quarto de todos os resíduos produzidos). A Comunicação intercalar "Para uma Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos"[53] salienta que os volumes de resíduos de construção e demolição estão a aumentar e que a natureza dos resíduos se está a tornar mais complexa à medida que aumenta a gama de materiais utilizados na construção. Tal facto limita a margem para reutilização e reciclagem destes resíduos (presentemente apenas de cerca de 28%), aumentando a necessidade de aterros e de extracção mineira.»*[54]

Torna-se assim cada vez mais necessária uma intervenção ao nível da construção, que englobe não só uma maior aposta na reabilitação do que na construção nova, como também uma mudança no modo de conceber, construir, reabilitar e demolir os edifícios, de modo a minimizar as consequências ambientais. Com efeito, estima-se que a aplicação de isolamento térmico no parque edificado europeu mais antigo representaria por si só uma redução de aproximadamente 42% nas emissões de CO_2 para a atmosfera derivadas dos edifícios, para além da economia em custos energéticos[55]. A reabilitação dos edifícios existentes, com vista a uma maior sustentabilidade, ganhou ainda maior importância com o alargamento da UE, visto que *«mais de 40% dos habitantes das maiores cidades dos países candidatos e em vias de adesão vivem em grandes complexos habitacionais pré-fabricados e produzidos em massa. O número eleva-se a 80% em Bucareste»*[56].

5.1.6 Abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção

O reconhecimento do papel fundamental desempenhado pelas cidades na nova economia, a par com a concentração de problemas sociais, económicos e ambientais em áreas urbanas específicas, levou a uma crescente territorialização e integração das políticas sectoriais. O desenvolvimento social, económico e territorial tornam-se mais próximos, com consequências importantes ao nível dos conceitos e das práticas. A territorialização

---

[53] Com(2003) 301 final, *Comunicação da Comissão: Para uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos.*

[54] Com(2004) 60 final, cit. 45, pág. 21-22.

[55] Com(2004) 60 final, cit. 45, pág. 22.

[56] Com(2004) 60 final, cit. 45, pág. 22-23.

das políticas sociais é reflexo de uma ampla consciencialização dentro da comunidade política que as abordagens tradicionais tanto de natureza sectorial – habitação, emprego, educação, etc. – como dirigidas para categorias sociais especificas – jovens, idosos, migrantes, desempregados, etc. –, deviam ser complementadas por abordagens mais integradas, multidimensionais e geograficamente localizadas, espelhando as causas complexas da exclusão social e a sua concentração espacial[57]. Por outro lado, o desenvolvimento do território, assim como o seu planeamento, não podiam ser separados do desenvolvimento económico:

> *«A convergência entre a abordagem económica e a territorial às políticas espaciais provavelmente representa a inovação cultural mais relevante no pensamento e nas práticas das políticas da última década, tornando as políticas de desenvolvimento regional/inter-regional mais próximas das políticas de planeamento. Por um lado, a eficiência das estruturas territoriais é sentida crescentemente como um elemento crucial no desenvolvimento do potencial dos territórios, não só como um pré-requisito para o crescimento, mas como uma componente relevante da própria competitividade dos territórios. Por outro lado, os planeadores físicos estão a tornar-se cada vez mais conscientes do facto de a complexidade dos sistemas territoriais, e das cidades em particular, não poderem ser decompostos em campos separados, e que a eficácia do planeamento não pode ser alcançada sem um tratamento conjunto de formas e funções, eficácia dos contentores e rendibilidade económica dos conteúdos, redes físicas e relações socioeconómicas imateriais.»*[58]

O reconhecimento crescente que a exclusão social, o declínio económico e a degradação física de certas áreas urbanas afectavam tanto a competitividade como o desempenho económico global das cidades como um todo, levou a uma maior difusão das abordagens dirigidas às áreas com maior concentração problemas. A territorialização das políticas sociais e económicas materializou-se no terreno essencialmente por via de processos de reabilitação urbana, que se tornavam cada vez mais frequentes e integrados. À intervenção de âmbito meramente físico das décadas de sessenta e setenta, aliaram-se outras preocupações na década de oitenta, que incluíram acções em domínios cada vez mais diversificados. No entanto, nem todos os países europeus tinham o mesmo tipo de abordagem face aos problemas da degradação e declínio urbanos e da exclusão social. Por exemplo, na década de oitenta[59], a abordagem do Reino Unido foi mais voltada para a dinamização económica, enquanto a França se centrou nos aspectos sociais. O primeiro tipo de abordagem defende que a melhor via para resolver os problemas reside nos incentivos às actividades económicas, enquanto a abordagem de pendor mais social aposta essencialmente em dar resposta às necessidades mais prementes das comunidades, como a melhoria das condições de habitação ou o apoio social.

Durante a década de noventa, com a ascensão da exclusão social na agenda política, as abordagens com um pendor eminentemente social ganharam terreno em muitos países europeus. A territorialização das políticas sociais, apesar das vantagens que apresentava,

---

[57] Mike Geddes, John Benington (eds.) – *Local partnerships and social exclusion in the European Union: New forms of local social governance?*, pág. 25.

[58] Organization for Economic Co-operation and Development – *OECD Territorial Outlook*, pág. 159 (tradução livre).

[59] Ver pontos: 4.1.2.2 A experiência do Reino Unido e 4.1.5 A experiência francesa.

levou à proliferação de processos de reabilitação urbana mais voltados para as necessidades das populações do que para a criação de oportunidades de desenvolvimento local, sendo alvo de uma série de críticas (ver Figura 53). As principais críticas às abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção de pendor marcadamente social alegavam que a sua escala era demasiado pequena, que não tinham em conta a cidade como um todo e que eram incapazes de dar resposta aos problemas económicos e sociais subjacentes, já que a origem destes residia frequentemente fora destas áreas.

Abordagens à exclusão social dirigidas a áreas específicas de intervenção
Vantagens e críticas

Vantagens	Críticas
As abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção, ao concentrar os recursos podem: o ajudar a compensar as falhas do mercado, sempre que o sector privado não está disposto a investir em áreas que têm uma concentração de pessoas desfavorecidas; o aumentar o capital social da comunidade – aptidões, confiança, recursos, capacidade organizacional, redes internas; o aumentar as oportunidades dos indivíduos encontrarem saídas para a exclusão; o melhorar o acesso aos serviços nas comunidades excluídas pela integração das políticas e recursos de diferentes organismos e actores da área, ligando as políticas gerais ás iniciativas especificas; o servir de catalisador para atrair mais recursos e oportunidades; o encorajar o desenvolvimento de boas práticas e inovação na concepção de políticas.	*As abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção não são a opção mais correcta e eficaz porque:* o não têm em consideração nem contribuem para a cidade como um todo; o fornecer a comunidades específicas recursos e atenção acrescidos cria uma cultura de dependência a longo prazo que contribui para que os seus residentes não procurem saídas para a exclusão; o nem todos os indivíduos excluídos vivem em áreas de exclusão e as abordagens dirigidas a áreas de intervenção não dão resposta às suas necessidades; o concentrar recursos numa área priva outras áreas, provavelmente com problemas e necessidades semelhantes; o tentar resolver os problemas da exclusão social em áreas específicas das cidades está condenado a fracassar, já que as suas causas e as soluções potenciais – sejam elas alterações económicas e sociais ou recursos e programas institucionais – residem fora das áreas de exclusão.

Figura 53 – Abordagens à exclusão social dirigidas a áreas específicas de intervenção: vantagens e críticas[60]

No entanto, com o passar do tempo, verificou-se o sucesso que as estratégias de reabilitação urbana, concebidas e geridas localmente estavam a alcançar. Muitas tinham começado por actuar somente ao nível da melhoria das condições de habitabilidade e do apoio social, mas evoluíram para integrar uma série de outras preocupações, alargaram o seu âmbito de actuação, e conseguiram mobilizar recursos locais, nacionais e mesmo europeus. Apesar deste tipo de intervenção não estar isento de problemas e críticas, cada vez mais os Estados europeus apostaram nesta via, considerando, por um lado, que as vantagens superavam os riscos[61], e, por outro lado, que os poucos sucessos alcançados na luta contra a exclusão social estavam a ocorrer exactamente no âmbito dos processos locais e integrados de reabilitação urbana.

A consciência das fraquezas que este tipo de intervenções podiam ter, levou a que se concentrassem esforços em dois sentidos:

[60] Fonte: Michael Parkinson – *Combating social exclusion: Lesson from area-based programmes in Europe*, pág. 3.
[61] Michael Parkingson, cit. 60, pág. 3.

- focar os processos nas oportunidades das áreas e não somente nos seus problemas;
- melhorar a coordenação entre as políticas e integrar as intervenções na estratégia de desenvolvimento global da área urbana.

A par com a solução ou minimização de um problema existente, pretende-se agora despoletar o potencial e os recursos "adormecidos" numa dada área, sejam estes recursos materiais ou humanos, ou potencial geográfico, económico, cultural, entre outros.

Enquanto as abordagens que se centram nos problemas e nas necessidades das áreas urbanas se preocupam essencialmente com desafios sociais e físicos – como a pobreza e a degradação física de um dado bairro –, as que se centram em oportunidades tendem a assumir uma abordagem mais económica e a focar-se em áreas mais alargadas. Porém, se uma actuação somente voltada para a minimização de problemas numa escala restrita dificilmente consegue inverter as dinâmicas de declínio e ser mais do que um paliativo temporário, as abordagens voltadas exclusivamente para as oportunidades tendem geralmente a "passar ao lado" do objectivo de melhorar a coesão social e a colocar em risco a protecção dos valores culturais, já que os indivíduos e os grupos que geralmente estão melhor posicionados para aproveitar as oportunidades geradas pela intervenção não são os mais desfavorecidos – estes continuam à margem – e a optimização dos recursos físicos passa muitas vezes pela densificação dos usos do solo.

O desafio encontra-se então em alcançar um equilíbrio entre ambas as abordagens: as que se dirigem aos problemas e às necessidades das áreas urbanas e as que se centram na criação e aproveitamento de oportunidades. Conseguir integrar estas duas perspectivas e escalas de actuação é uma tarefa complexa, mas fundamental para inverter a espiral de declínio que afecta certas áreas e populações urbanas. Alcançar o desenvolvimento económico local, a par com a reabilitação física e a melhoria das condições de vida da população mais desfavorecida, implica não só uma aposta na melhoria das condições de habitação, na qualificação dos espaços e equipamentos públicos, no ensino, na formação e no desenvolvimento de aptidões e competências na própria comunidade, como ter uma visão estratégica do papel que dada área urbana pode desempenhar numa economia mais global, e de como optimizar os seus recursos endógenos – que podem residir na sua localização, no património construído, nas relações que mantêm com outras áreas, nos seus recursos humanos, entre outros. Coordenar as políticas e os objectivos a diferentes escalas (europeia, nacional, regional e local) torna-se assim essencial para o sucesso das intervenções, para a sua sustentabilidade, e para que estas possam contribuir para o desenvolvimento global da cidade em que se inserem.

Tanto para a atrair investimento e alcançar o desenvolvimento local, como para melhorar as condições de vida da população, é ainda necessário optimizar e melhorar o acesso e a disponibilização de serviços, assim como os recursos físicos da área, tanto em termos de infra-estruturas, como de edifícios e espaços públicos.

Os recursos físicos, tanto naturais como construídos, passam também crescentemente a ser vistos como oportunidades, e não somente mais um problema a resolver –

degradação, abandono ou desadequação. Por exemplo, o problema dos edifícios devolutos – habitacionais, industriais, ou outros – encara-se agora como uma oportunidade para, por exemplo, atrair novos habitantes – promovendo a coabitação social e o rejuvenescimento da população – ou para instalar novas actividades. O património arquitectónico torna-se cada vez mais valorizado como um recurso para o desenvolvimento da indústria em maior crescimento na Europa: o turismo cultural. A reabilitação e reutilização destes recursos desempenha também um papel importante para alcançar o objectivo mais amplo do desenvolvimento sustentável de toda a área urbana, tendo efeitos que ultrapassam a escala da intervenção.

No que diz respeito às políticas nacionais, durante a década de noventa, as abordagens às áreas degradadas e em declínio foram muito variadas:

> *«Na década de noventa, os decisores políticos reconheceram que as políticas sectoriais tinham um sucesso limitado. Os governos têm sido lentos em tomar medidas preventivas, mas actuaram no sentido de aplicar medidas curativas. De uma forma geral, as políticas envolveram um processo de tentativa e erro, reflectindo, por um lado, a falta de modelos bem-sucedidos para uma abordagem territorial em vez de sectorial, e, por outro lado, a novidade de muitos dos aspectos subjacentes que as políticas tinham de abordar. A monitorização e a avaliação sistemáticas têm sido assim uma parte importante do processo político. Em alguns países, as respostas políticas são programas piloto experimentais que actuam num número limitado de áreas. Noutros, no entanto, as iniciativas foram agora generalizadas na estratégia governamental global de combate à concentração da pobreza e da exclusão urbanas.»*[62]

No entanto, a existência de aspectos comuns entre os vários países, reflecte o que aparenta ser um consenso emergente sobre um conjunto de tendências no âmbito das políticas urbanas, e dos quais se destacam:

- aposta nas iniciativas dirigidas a áreas específicas de intervenção;
- maior flexibilidade e coordenação das políticas públicas;
- definição das estratégias de intervenção ao nível local;
- reforço participação e das parcerias – englobando os vários níveis de governo, o sector privado, o sector voluntário e a comunidade;
- abordagem multissectorial;
- ênfase no desenvolvimento dos recursos existentes nas comunidades;
- incorporação das iniciativas locais nas políticas globais.

Seguidamente far-se-á um resumo de duas experiências nacionais – França e Reino Unido –, que foram exemplo dos dois pólos de abordagem da década de oitenta – pendor social e económico, respectivamente – e que ilustram nesta fase dois percursos de procura de maior equilíbrio, que embora sejam muito diferentes, incluem os aspectos comuns referidos anteriormente.

---

[62] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 78 (tradução livre).

5.1.7 Experiências nacionais

5.1.7.1 França

No âmbito das políticas nacionais, a experiência francesa destaca-se como sendo um dos primeiros casos em que se promoveu uma política urbana com vista a dar uma resposta integrada às várias dimensões da exclusão social. Em 1988, com a criação da "Politique de la Ville" passa-se da reabilitação de bairros para uma perspectiva mais global de reabilitação urbana. O objectivo desta política é revalorizar certos bairros urbanos e reduzir as desigualdades sociais entre territórios, já que *«é, com efeito, em nome da solidariedade nacional e da recusa da segregação urbana que o poder público intervém nestes sectores»*[63]. Para tal, são englobas no âmbito desta política medidas legislativas e regulamentares em múltiplos domínios: habitação, emprego, desenvolvimento económico, segurança e prevenção da delinquência, ensino e promoção da igualdade de oportunidades. Esta política assenta ainda em dois pilares fundamentais: as parcerias e a cooperação contratual.

Logo em 1988 são criados três órgãos de gestão da "Politique de la Ville" ao nível nacional:

- "Conseil National des Villes" – instância consultiva, composta por membros eleitos e personalidades qualificadas, presidida pelo Primeiro-ministro;
- "Comité Interministériel des Villes" – instância deliberativa, encarregue de definir e de coordenar as acções do Estado;
- "Délégation Interministérielle de la Ville" – instância técnica, encarregue de realizar as acções de avaliação, de comunicação e de formação.

A "Politique de la Ville" é oficializada em 1990, com a nomeação pelo governo de um Ministre de la Ville, para facilitar a coordenação interministerial, fundamental para a implantação desta política[64]. Esta política implica uma integração horizontal – cooperação entre diferentes departamentos ministeriais –, mas também uma integração vertical – parceria entre o Estado, as autarquias e outros actores locais. A regulação e os termos da cooperação entre todos os actores são feitos com base em contratos redigidos para o efeito: os "Contrats de Ville", que evoluíram em 2007 para os "Contrats Urbains de Cohésion Sociale"[65]. A reabilitação urbana foi assim um dos primeiros campos de ensaio para novas formas de governança em França, cujas metodologias foram posteriormente aplicadas em outras áreas:

> *«Desde as primeiras leis de descentralização de 1982, a recomposição das relações entre o Estado e as autarquias locais deram origem em França a um sistema variado de*

[63] Catherine Foret e Françoise Porchet – La réhabilitation urbaine, pág. 19.

[64] De facto, 11 das 34 missões do Estado identificadas pelo projecto de lei de finanças para 2007 é incluído de uma forma ou de outra na "Politique de la Ville". Ver: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi – *Document de politique transversale*.

[65] Os "Contrats de Ville" terminaram em 31 de Dezembro de 2006. Foi então instaurado um novo quadro contratual para a "Politique de la Ville", que foi definido pelo "Comité Interministériel des Villes et du Développement Urbain", de 9 de Março de 2006. Os "Contrats Urbains de Cohésion Sociale" têm uma duração de três anos (2007-2009), podendo ser renovados para o período de 2007-2012.

cooperação contratual para a implementação da acção pública. A reabilitação urbana foi um dos domínios privilegiados desta inovação institucional: pode-se dizer que foi através das primeiras operações em bairros existentes (OPAH, HVS, DSQ, etc.) que o modelo do contrato se afirmou como instrumento de elaboração e de gestão dos projectos urbanos complexos.» [66]

Os "Contrats de Ville" – que substituem as convenções DSQ da década de oitenta –, pretenderam resolver alguns dos problemas das iniciativas anteriores, ao centrarem-se já não em bairros individuais, mas tendo em consideração a escala urbana no seu todo (incluindo áreas metropolitanas). No entanto, como os poderes locais propuseram muitos projectos que estavam pouco relacionados com os problemas dos bairros degradados ou em declínio, e dada a dificuldade de cooperação intermunicipal, o governo restringiu rapidamente o âmbito dos "Contrats de Ville" apenas a projectos para os quais ficasse claramente demonstrado o seu contributo para o desenvolvimento das áreas urbanas desfavorecidas.

Vários aspectos que contribuem para a qualidade de vida podem ser abordados pelos "Contrats de Ville": conservação de edifícios e gestão de bairros, qualificação dos espaços públicos, melhoria dos equipamentos e do comercio, acesso ao emprego, prevenção da delinquência, luta contra o insucesso escolar, desenvolvimento das actividades económicas, entre outros. O "Contrat de Ville" é formalizado num documento escrito, que apresenta em primeiro lugar os objectivos estratégicos – descrição das opções políticas –, seguidamente define os eixos prioritários de intervenção – ou "acções temáticas" – e, por último, designa as áreas abrangidas por estas acções e define as modalidades financeiras da sua execução.

Sendo um compromisso colectivo a médio prazo de vários actores face a um projecto de iniciativa local, o "Contrat de Ville" visa conciliar as prioridades do Estado – garante do interesse geral –, com as das autarquias locais – mais próximas dos cidadãos e dos seus problemas quotidianos –, e as dos actores não-governamentais – sector privado, população, entre outros. Trata-se de uma parceria a formalizada por contrato, que surgiu como instrumento para dar resposta a vários dos desafios colocados pelas intervenções de reabilitação urbana, designadamente[67]:

- Territorialização das políticas sociais e a coordenação das políticas sectoriais – o procedimento contratual, pela sua flexibilidade, favorece a compatibilização de diferentes políticas e a articulação das múltiplas acções a realizar no âmbito dos processos. A elaboração dos "Contrats de Ville" toma em consideração os diversos instrumentos da política da habitação – "Programmes Locaux de l'Habitat", "Plans Départementaux pour le Logement des plus Démunis", etc. – e todos os procedimentos que são da competência dos diferentes ministérios que participam na "Politique de la Ville" – "Contrats Locaux de Sécurité", "Plans Locaux d'Insertion par l'Economique", etc. –, para além das intervenções de iniciativa privada.

[66] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 63, pág. 27.

[67] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 63, pág. 29-31.

- Integração de múltiplos actores – o "Contrats de Ville" permite coordenar as acções dos numerosos actores necessários aos processos de reabilitação urbana, tendo por base a negociação. A sua elaboração passa pelo acordo sobre orientações comuns entre parceiros que se comprometem colectivamente com um programa de acção a médio prazo (5 anos). O "Contrats de Ville" pode ser assinado por conjuntos de actores muito diversos: o Estado, uma região e um município ou conjunto de municípios; entre municípios (para a delegação de competências de um outro); entre entidades públicas e privadas; entre organismos HLM, instituições de acção social, investidores ou proprietários. Acontece ainda frequentemente que entidades que não assinaram o "Contrat de Ville" participem posteriormente na sua execução, por meio de contratos específicos para o financiamento de operações particulares.
- Adaptação ao contexto – o carácter flexível dos "Contrats de Ville" permite dar resposta aos problemas específicos de cada contexto, adaptando a solução à escala – a área de intervenção pode ser relativamente restrita ou englobar vários municípios – e à origem dos problemas – mediante a mobilização e a coordenação das respectivas políticas sectoriais e dos diversos actores.
- Continuidade da acção pública nas áreas desfavorecidas – a reabilitação urbana é um processo que necessita de tempo e que exige uma vontade política forte, mantida na continuidade. A contratualização favorece a organização de planos de intervenção plurianuais, isto é, de instrumentos de decisão colegiais aptos a gerir operações longas e complexas e que, substituindo a lógica do financiamento caso a caso, definem a atribuição de financiamentos globais para o projecto, levando os signatários a programarem as suas intervenções e a hierarquizarem-nas, definindo uma ordem de prioridades colectivamente assumida.

Apesar de todos estes aspectos positivos, a "Politique de la Ville" teve dificuldade em incentivar a participação do sector privado. A sua pouca focalização em incentivos ao desenvolvimento económico das áreas em causa levou a que, durante a década de noventa, fossem criadas medidas adicionais para impulsionar a "Politique de la Ville". Por exemplo, em 1992, foram assinados protocolos entre cidades e empresas com o objectivo de desenvolver parcerias público-privado. Porém, nem assim estas não foram muito difundidas – o sector privado ainda não se tinha tornado um parceiro activo nas negociações dos "Contrats de Ville"[68].

Em 1995, o governo começou a incentivar a actividade económica e o emprego em certas áreas em crise. Esta politica de discriminação positiva deu origem às "Zones Urbaines Sensibles" (ZUS) e a "Zones de Redynamisation Urbaine" (ZRU). As ZUS e as ZRU foram redefinidas mais rigorosamente em 1996, no "Pacte de Relance pour la Ville", que introduziu ainda as "Zones Franches Urbaines" (ZFU). Resumidamente, as principais

[68] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 83.

características de cada uma das categorias – ZUZ, ZRU e ZFU – e os incentivos a estas associados são:

- ZUS – territórios caracterizados pela presença de grandes conjuntos ou bairros de habitação degradada e um desequilíbrio acentuado entre habitação e emprego. As ZUS são identificadas pelo Estado, e consideradas como territórios prioritários no âmbito da "Politique de la Ville", candidatáveis a um "Contrat de Ville". As ZUS compreendem as ZRU e estas as ZFU.
- ZRU – distinguem-se das outras ZUS por estarem confrontadas com dificuldades acrescidas, aferidas em função da sua situação no aglomerado, das suas características económicas e comerciais e de um índice específico. Este índice é estabelecido em condições fixadas por decreto, tendo em conta o número de habitantes do bairro, a taxa de desemprego, a proporção de jovens com menos de vinte e cinco anos, a proporção das pessoas que abandonam o sistema escolar sem diploma e o potencial fiscal dos municípios interessados. As ZRU compreendem as ZFU.
- ZFU – são ZRU com uma dimensão superior a 10.000 habitantes (passando para 8.500 habitantes em 2006), e que correspondem a bairros particularmente desfavorecidos em relação aos critérios tidos em conta para a determinação das ZRU. O perímetro da ZFU é determinado por decreto, tendo em conta os elementos que podem facilitar a implantação de empresas ou o desenvolvimento das actividades económicas. Neste sentido, o perímetro da ZFU pode englobar locais próximos, mas que não pertencem ao bairro, desde que estes possam contribuir para o projecto de desenvolvimento global do bairro.

Com o "Pacte de Relance pour la Ville" as isenções fiscais tornaram-se mais significativas: previa-se que as isenções fiscais concedidas às actividades económicas localizadas nestas áreas tivessem atingido, aproximadamente, dois mil milhões de francos em 1997. Adicionalmente, o investimento no subsídio ao emprego jovem (18-25 anos) foi de mais mil milhões de francos. Os incentivos e as isenções fiscais sobre as actividades económicas e sobre as obrigações sociais de que estas áreas beneficiam são múltiplos, e as suas condições de atribuição variaram no tempo (tipo de empresas, valores máximos das isenções, etc.). No entanto, a título de exemplo, apresenta-se na Figura 54 alguns dos benefícios fiscais em vigor em 2003.

Nos primeiros cinco anos de funcionamento das ZFU, foram criadas nas áreas abrangidas 10.000 empresas e 45.000 empregos[69]. No entanto, tal como aconteceu relativamente à experiência do Reino Unido de incentivo às actividades económicas, as ZFU não estão isentas de críticas nem de consequências indesejáveis, designadamente[70]:

- as empresas atraídas para as áreas pelos incentivos fiscais nem sempre têm um perfil de actividade que favoreça um desenvolvimento urbano equilibrado (por

[69] Patrick Engelbach, cit. 71.

[70] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 126.

exemplo, em algumas zonas desfavorecidas, as propriedades imobiliárias comerciais disponíveis foram ocupadas por empresas industriais, tornando a área ainda menos atractiva como local de residência);

- os empregos criados nestas áreas nem sempre promoveram a diminuição do desemprego porque, muitas vezes, foram simplesmente transferidos de outras localizações, e podiam ser ocupados por residentes, por não residentes ou por residentes que já tinham emprego noutros sítios;
- tem dado origem a um certo grau de substituição e de deslocalização, atraindo negócios viáveis de áreas vizinhas e fomentando uma competição injusta entre as empresas localizadas nas ZFU e as das áreas circundantes;
- o rótulo de ZFU aumentou a estigmatização dos bairros, chegando mesmo por vezes a reforçar a relutância dos investidores relativamente a essas áreas.

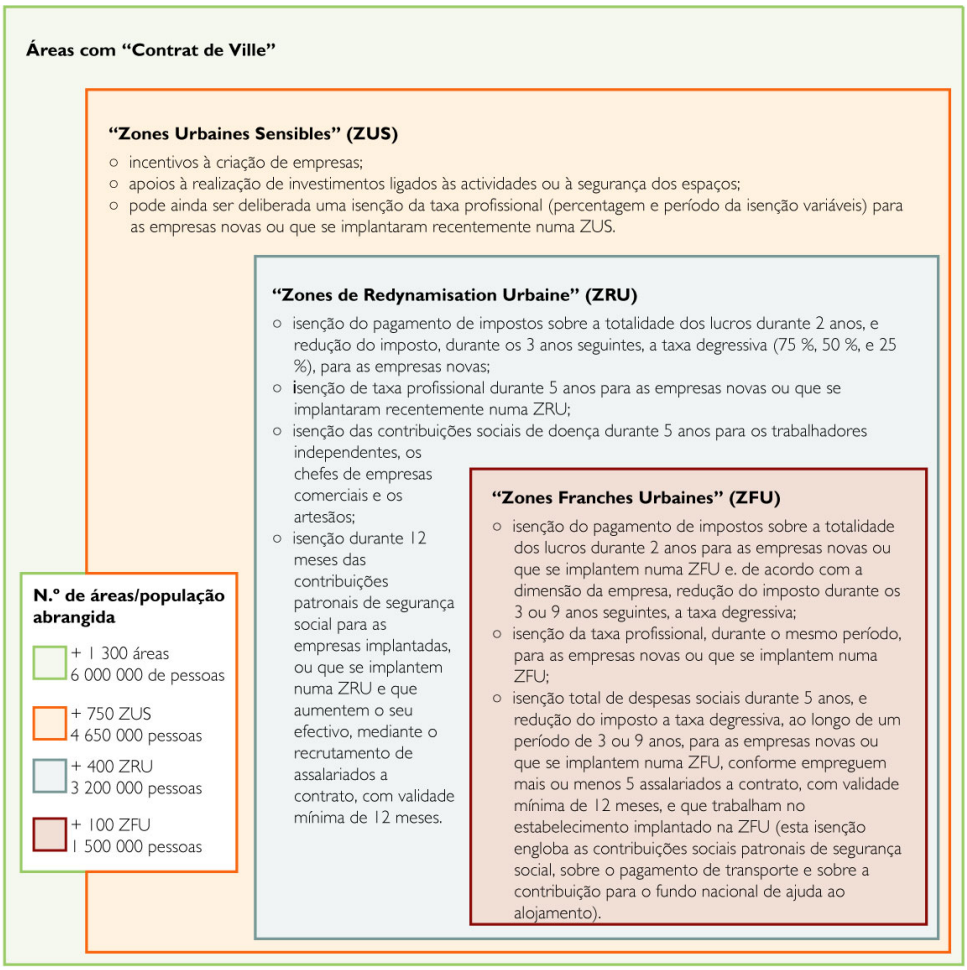


Figura 54 – Territórios de intervenção prioritária em França[71]

[71] A descrição dos incentivos fiscais foi retirada de uma entrevista a Patrick Engelbach, responsável pela "mission développement économique" da DIV, em Março de 2003: Patrick Engelbach – *ZUS, ZRU, ZFU: Le point sur les quartiers urbains prioritaires*. O número de territórios é o apontado pelo "Observatoire des ZUS", para 2006.

Parece assim que a dinamização das actividades económicas, que favoreça e fortaleça o desenvolvimento local, é ainda uma área onde é necessária uma maior reflexão no futuro. Como o objectivo destas medidas não é o crescimento económico das áreas por si só, mas antes actuar como instrumento de inclusão social e de desenvolvimento local, este tem de ser ancorado nas necessidades, nos recursos e nas potencialidades locais. As políticas com base em subsídios e incentivos não estão a dar resposta ao problema, em parte por não terem em conta os reais objectivos que devem estar subjacentes à promoção do desenvolvimento das actividades económicas. Estas experiências à micro escala vêm de facto reforçar o que há muito se concluiu à macro escala: o crescimento económico não é sinónimo de desenvolvimento e não tem por consequência "natural" a erradicação da pobreza e a coesão social.

Apesar destas observações, a experiência francesa tem tido uma clara evolução. A "Politique de la Ville" está presente, actualmente, em 300 localidades, e abrange seis milhões de habitantes. Os processos de reabilitação urbana, em França, foram notavelmente alargados durante as últimas décadas: partindo da conservação do património arquitectónico, passaram pela melhoria do conforto térmico dos alojamentos, e conjugam hoje o ordenamento do território e o urbanismo com acções de desenvolvimento social, económico e cultural. Actualmente os seus objectivos fundamentais são a inserção e a qualificação urbana dos bairros em crise e o fomento da diversidade social e funcional nas áreas urbanas, com vista ao equilíbrio e à coesão territorial.

Em França a política tende ainda a ser muito centralizada, sendo dado pouco poder e poucas responsabilidades às autarquias locais. No entanto, o esforço feito no sentido de passar de um Estado mandatário para a um Estado "incitador" e garante da parceria é um sinal de evolução muito significativo.

Na experiência francesa convém ainda sublinhar a importância que tem sido dada, desde a década de noventa, aos processos de monitorização e avaliação das políticas reabilitação urbana. De facto, os frequentes reajustes e alterações que tem sofrido a "Politique de la Ville", tal como a criação de novos instrumentos para a sua implementação, ou a modificação dos existentes, são um reflexo directo desses processos. Nos últimos vinte anos, tem-se assistido a um aperfeiçoamento constante e contínuo de uma mesma política. O processo de avaliação francês veio ainda confirmar que as intervenções de ordem técnica tinham de ser encaradas apenas como uma das vertentes da política de reabilitação, e que *«para intervir num tecido habitado é necessária uma estratégia global, que passa ao mesmo tempo por uma vontade política afirmada, pelo reconhecimento dos habitantes como actores-chave da transformação dos bairros e por novas práticas de trabalho em parceria»*[72].

Por último, é ainda de sublinhar a crescente importância que a participação tem vindo a adquirir em França. Em 1998, a participação dos habitantes é anunciada como estando no coração da "Politique de la Ville": os habitantes deviam pronunciar-se, em especial, a

[72] Catherine Foret e Françoise Porchet, cit. 63, pág. 23.

montante da elaboração dos projectos, sobre as prioridades dos programas de acção que se referem ao quadro da sua vida quotidiana, sem esquecer o seu envolvimento na concepção, implementação e avaliação das acções a realizar. Em 2002, a lei relativa à democracia de proximidade cria os conselhos de bairro, que são entidades com papel consultivo. Adicionalmente, o Estado francês faz cada vez mais depender a sua participação e a atribuição de fundos para os processos de reabilitação urbana da condução de fases de negociação e de debate público. Este factor contribuiu para o desenvolvimento das capacidades de diálogo, tanto ao nível das instituições e dos gestores das intervenções, como dos habitantes. Importantes evoluções são ainda dignas de nota ao nível das autarquias locais: o impacto dos métodos de intervenção propostos nas OPAH, seguidamente nas operações DSQ, e por último nos "Contrats de Ville", fez-se sentir sobre a organização dos serviços técnicos municipais e sobre a condução das políticas urbanas, pelo menos nos aglomerados submetidos a estes procedimentos. A presença sobre o terreno de equipas de projecto formadas na abordagem integrada aos bairros "contaminou" gradualmente o funcionamento interno das cidades, com consequências tanto ao nível do papel dos representantes eleitos como dos técnicos.

No entanto, apesar dos avanços efectuados e de ter uma das mais longas tradições de abordagens integradas a áreas desfavorecidas, a experiência francesa não é isenta de fraquezas e críticas, das quais se destacam[73]:

- sistema ainda demasiado centralizado;
- pouco envolvimento do sector privado nos "Contrats de Ville";
- dificuldade em envolver efectivamente a população na tomada de decisão;
- afectação pouco substancial de recursos;
- pouca integração com outras iniciativas a ocorrer na mesma área;
- complexidade burocrática do processo.

5.1.7.2 Reino Unido

Uma experiência muito diferente da francesa é a do Reino Unido, tradicionalmente mais adepto de políticas de mais orientadas para as questões económicas e para o sector privado. O Reino Unido apostou, na década de oitenta, na atracção do investimento privado por meio de incentivos e subsídios às empresas e actividades económicas. No entanto, estas abordagens foram na generalidade um fracasso, tanto no Reino Unido, como noutros países:

> *«Os vários tipos de zonas empresariais criados em diferentes países da OCDE (...) tinham por objectivo estimular o mercado imobiliário local e, simultaneamente, encorajar o desenvolvimento ou a relocalização de empresas e a melhoria ambiental, mediante a oferta de incentivos fiscais. (...) As limitações da abordagem com base em zonas empresariais remontam à incapacidade dos governos ancorarem as empresas na comunidade local. As vantagens da localização estavam largamente associadas aos*

[73] Michael Parkinson, cit. 60, pág. 21.

subsídios, que não exigiam que as empresas contratassem localmente, nem que integrassem a comunidade local de qualquer outra forma. O relativo fracasso da abordagem levou a um repensar de como tornar o papel do sector privado mais estável, independente de subsídios e sem se basear na filantropia.»[74]

Face a esta situação, a nova abordagem adoptada no Reino Unido pretendeu por um lado, alcançar um maior equilíbrio entre as questões económicas e sociais, e por outro lado, garantir que as actividades económicas geradas ou promovidas pela intervenção contribuíam directamente para o desenvolvimento das comunidades locais. A via para alcançar estes objectivos passou pela integração das comunidades e do sector privado na concepção das estratégias e na definição dos objectivos das intervenções. O novo programa criado, o "City Challenge", diferia consideravelmente das experiências anteriores a vários níveis:

- era a primeira tentativa do Reino Unido para abordar o problema das áreas degradadas ou em declínio de uma forma integrada;
- as autarquias locais lideravam o processo;
- exigia o envolvimento activo das comunidades locais afectadas pelo programa, para além do restante sector privado;
- as estratégias para a revitalização económica e social dos bairros em crise eram definidas pelos poderes locais, em parceria com os actores-chave da comunidade local e com o sector privado;
- as estratégias tinham de demonstrar quais seriam os resultados para a cidade como um todo da atribuição de financiamento específico à área de intervenção;
- as estratégias tinham de identificar quais eram os beneficiários-alvo;
- as estratégias a financiar eram seleccionadas por concurso;
- ao contrário da experiência francesa, a selecção das estratégias a financiar baseava-se na qualidade da proposta e não nos problemas e necessidades da área;
- as intervenções eram implementadas por equipas multidisciplinares;
- tinha um limite temporal predefinido.

O "City Challange" tinha um carácter muito competitivo. Esta aposta na competição – em vez de, por exemplo, ter uma base contratual como em França –, está bem patente até nos termos e expressões utilizados num dos relatórios interinos realizados sobre a iniciativa:

«No primeiro round, 17 autoridades englobando 15 áreas foram convidadas a competir pelo estatuto City Challenge. Estas foram seleccionadas para representar um amplo leque de circunstâncias de todo o país e pela sua capacidade de conceber rapidamente planos imaginativos. As propostas eram submetidas por parcerias multissectoriais. Onze áreas foram seleccionadas como Pioneiras para liderar a iniciativa. Para o segundo round, que

[74] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág.108-109 (tradução livre).

teve início em Abril de 1993, todas as 57 Urban Programme Authorities foram convidadas a concorrer. Houve vinte vencedores de 54 propostas.»[75]

Apesar de abranger as dimensões social, económica e física, o "City Chalenge" evidencia ainda a tradição britânica de aproximar a reabilitação urbana do mercado e de apostar mais na competitividade do que na coesão, consistindo quase numa analogia da situação de concorrência entre empresas a competir pelo mesmo negócio. O processo de selecção era muito penalizador para as áreas mais desfavorecidas, que não tivessem oportunidades de desenvolvimento aparentes ou a capacidade para as aproveitar.

No entanto, este programa teve uma boa aceitação geral. O carácter competitivo foi considerado vantajoso, em particular porque[76]:

- estimulou a integração multissectorial e o relacionamento entre empresas e autarquias;
- exigiu compromissos em relação ao futuro;
- requeria uma gestão mais controlada;
- produziu propostas mais imaginativas e positivas para alcançar a mudança.

Todos os "City Challenge" tiveram a mesma escala temporal (cinco anos) e igual quantidade de financiamento, distribuído por prestações anuais constantes. O financiamento era assegurado pelo Estado, pelo sector privado e por programas comunitários. Nos seus cinco anos de vigência, este programa representou um investimento público de 37,5 milhões de libras na reabilitação urbana.

Quanto a resultados, o relatório interino[77] conclui que este programa ultrapassou as expectativas iniciais. No entanto, este sucesso mede-se em relação aos resultados alcançados nas áreas de intervenção, não num aumento da coesão global – ou seja, não têm em conta a permanência de fortes disparidades nas áreas mais desfavorecidas, que não conseguiram ter acesso ao programa. O relatório refere também que os resultados poderiam ter sido melhores se o período de tempo fosse superior a cinco anos, o que permitiria um maior investimento na consulta pública, no planeamento da intervenção e no desenvolvimento de parcerias.

Este programa esteve na base de uma nova iniciativa, lançada em 1994, o "Single Regeneration Budget" (SRB), que foi aplicado de forma muito mais alargada. Tal como o "City Challenge", este novo programa tinha uma preocupação especial com a coordenação entre políticas sectoriais e entre os diversos actores. Conjugava recursos dos Ministérios do Ambiente, dos Transportes, da Educação e Emprego e do Comercio e Indústria. Estes recursos eram administrados ao nível regional, pelos novos "Government Offices for the Regions". Parte do SRB era reservado para um programa semelhante ao "City Challenge", também por concurso, e ao qual podia candidatar-se qualquer área urbana – o "Single Regeneration Budget Challenge Fund". Este programa permitia maior

[75] Hilary Russell [et al] – *City Challenge: Interim national evaluation*, pág. 1.

[76] Hilary Russell [et al], cit. 75, pág. 1.

[77] Hilary Russell [et al], cit. 75.

flexibilidade na aplicação dos recursos e as parcerias podiam ser lideradas por qualquer organização, já não estando a sua liderança limitada às autarquias. Apesar da maioria das parcerias ter continuado a ter à frente o poder local, algumas foram lideradas por grupos comunitários e pelo sector privado, tendo resultados satisfatórios[78].

Tanto o "City Challenge" como o SRB representaram um passo em frente no que respeita ao equilíbrio das dimensões social, económica e física das intervenções face às políticas do Reino Unido da década de oitenta. Para além das políticas impulsionadas pelo governo central, cada vez mais as autarquias locais implementaram políticas próprias para dar resposta à exclusão social, afectando-lhe uma percentagem crescente dos seus recursos[79].

Com a chegada ao poder do Partido Trabalhista em 1997, a questão da exclusão social e das áreas degradadas ou em declínio assumiu ainda maior preponderância, assim como o envolvimento das comunidades locais. Por exemplo, para problemas como desemprego de longo prazo foi criado um novo sistema – o "Welfare to Work"; para as questões da educação e da saúde, passou-se a afectar mais recursos às áreas com uma taxa significativa de pessoas com deficiências a estes níveis; para incentivar o envolvimento das comunidades locais foram estabelecidas as "Local Strategic Partnerships", cujo objectivo era envolver um maior espectro da população local na formulação de políticas locais, designadamente ao nível do desenvolvimento comunitário e da reabilitação urbana.

Foram introduzidas duas iniciativas para lidar especificamente com a reabilitação do património habitacional público de fraca qualidade – o "Estate Renewal Challenge Fund" e "Housing Action Trusts". Fiéis à forte aposta do Reino Unido no sector privado, estas iniciativas tinham por objectivo ultrapassar o problema do financiamento público da reabilitação habitacional mediante a transferência da propriedade das autarquias locais com limitações financeiras para organizações independentes com capacidade de angariação de fundos[80].

O governo também tomou medidas no sentido de fortalecer os poderes e as iniciativas das autoridades locais. O Local Government Act 2000[81] deu a todas as autoridades locais em Inglaterra e no País de Gales um amplo leque de poderes para promover o bem-estar económico, social e ambiental nas suas áreas territoriais.

Considerando que o SRB não tinha tido tanto impacto como seria desejado, o governo resolveu recentrar a sua atenção sobre as áreas mais desfavorecidas. Foi assim lançado um conjunto de iniciativas dirigidas a áreas específicas de intervenção, com o objectivo de melhorar a qualidade de vida e as perspectivas futuras dos seus residentes. Neste âmbito foi criado um novo organismo interministerial, chefiado pelo Primeiro-ministro, que tinha por objectivo assegurar uma resposta integrada e coordenada aos problemas da exclusão social: "The Social Exclusion Unit".

---

[78] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 94.

[79] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 94.

[80] Organization for Economic Co-operation and Development, cit. 2, pág. 95.

[81] Great Britain – *Local Government Act 2000 Elizabeth II: Chapter 22*.

Embora de carácter muito diversificado, as várias iniciativas dirigidas às áreas mais desfavorecidas tinham em comum o princípio da parceria – entre níveis de governação e entre o sector público e o privado –, e da participação da população na tomada de decisão. Com vista exactamente a promover o envolvimento da população na concepção dos programas e no seu orçamento, foram criados instrumentos como o "Neighbourhood Management Pathfinders", as parcerias "New Deal for Communities" e os "Local Area Agreements"[82]. Muitos destes programas eram geridos por "Local Strategic Partnerships"[83].

De entre as iniciativas dirigidas a áreas específicas de intervenção, centradas na resposta aos problemas sentidos nessas áreas, destacam-se[84]:

- O Neighbourhood Renewal Fund (NRF) – que visa promover a coesão territorial dentro do Estado, mediante a discriminação positiva das áreas em declínio. Os objectivos a atingir podem variar de área para área, mas devem obrigatoriamente incluir seis domínios específicos: crime, educação, emprego, saúde, habitação e a melhoria geral das condições de vida. No orçamento de 2004 foi decidido despender 525 milhões de libras por ano com as 86 autoridades locais responsáveis pelas áreas mais desfavorecidas no âmbito deste fundo.
- As parcerias "New Deal for Communities" (NDC) – que visam alcançar estratégias integradas de reabilitação que dêem resposta aos problemas interligados que afectam certas áreas. Actuam em 39 bairros, escolhidos pela concentração de problemas e carências no seu território. Cada NDC tem um financiamento médio de 52 milhões de libras por ano, durante dez anos.
- O "Safer and Stronger Communities Fund" – que conjuga financiamento do Department of Communities and Local Government e do Home Office, com vista a combater o crime, o comportamento anti-social e o uso de drogas, em especial em bairros problemáticos. A sua actuação inclui ainda a promoção do "empowerment" das comunidades e a qualificação das ruas e dos espaços públicos.
- As "City Strategy" – mediante as quais o Department of Work and Pensions está a testar uma abordagem inovadora aos serviços de combate ao desemprego, passando de uma estratégia nacional global para uma abordagem onde a estratégia nacional é suplementada por estratégias concebidas ao nível local, focadas nas necessidades de áreas desfavorecidas específicas.
- A "Local Enterprise Growth Initiative" (LEGI) – que tem por objectivo dar resposta à fraca actividade económica nas áreas desfavorecidas. Visa assim aumentar o potencial económico e produtivo dessas áreas mediante um aumento dos rendimentos locais e das oportunidades de emprego. As autoridades locais

[82] Her Majesty's Treasury – *Review of sub-national economic development and regeneration*, pág. 29.

[83] Philip Booth – Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain. In *Journal of housing and the built environment*, pág. 263.

[84] Her Majesty's Treasury, cit. 82, pág. 29-30.

podem candidatar-se ao financiamento LEGI no âmbito do NRF. O LEGI dá a oportunidade de as autoridades e as comunidades locais determinarem as necessidades, opções e soluções para o desenvolvimento empresarial nas áreas desfavorecidas.

Este conjunto de iniciativas, centradas nos problemas e necessidades das áreas urbanas mais desfavorecidas, diferem geralmente, no âmbito e na escala de actuação, das iniciativas lançadas no Reino Unido com vista a promover o desenvolvimento económico e a participação – ou mesmo liderança –, do sector privado no desenvolvimento urbano, e que se centram mais nas oportunidades. Em geral, as iniciativas centradas em problemas e necessidades têm uma componente social mais forte e uma área de actuação mais limitada, muitas vezes restringindo-se a um bairro específico, e são pouco integradas no processo de desenvolvimento urbano global. As iniciativas orientadas para o aproveitamento de oportunidades têm um carácter eminentemente mais físico e/ou económico, e podem englobar grandes áreas de intervenção. Ao contrário da França, que tenta centrar os dois tipos de abordagem na "Politique de la Ville", o Reino Unido aposta numa multiplicidade de programas, mas onde se pode notar uma clara diferença e falta de integração entre a aposta na resolução de problemas e a de aproveitamento de oportunidades, que frequentemente nem sequer se destinam a áreas desfavorecidas.

De entre o segundo tipo de intervenções destacam-se os Business Improvement Districts (BID). Estes foram criados pelo Local Government Act 2003[85], com o objectivo de impulsionar ainda mais o papel do sector privado. As autoridades e a comunidade empresarial locais passaram a poder formar parcerias para a criação de BID. Os BID permitem que áreas locais se desenvolvam e financiem os seus próprios projectos e serviços. Possibilitam que as empresas de um dada área liderem e desenvolvam os seus próprios planos de melhoramente da área, para além dos que são elaborados pelas autarquias locais. As propostas são sujeitas a aprovação por votação e são financiadas por uma taxa sobre as actividades económicas dentro de uma área específica. Esta taxa é destinada somente a financiar as melhorias e os serviços extra identificados na proposta. Cada BID opera por um máximo de cinco anos, período após o qual é necessária nova votação. A autoridade local tem a responsabilidade de apoiar o desenvolvimento de BID e de facilitar o seu funcionamento.

Este programa reflecte uma tendência crescente no Reino Unido para deixar a cargo do sector privado a intervenção no ambiente urbano. Mas não é o único exemplo. Richard Rogers foi convidado a liderar a Urban Task Force, que visava definir uma estratégia para alcançar um ambiente urbano de qualidade. O relatório[86] entregue pela Urban Task Force em 1999, centrava-se nos aspectos físicos e visuais da reabilitação urbana, apresentando um conjunto de princípios e medidas com vista a alcançar a qualidade ambiental nas áreas urbanas. Uma das recomendações apresentadas foi a criação de "Urban Regeneration Companies" (URC), com o objectivo de reabilitar fisicamente as áreas centrais das

[85] Great Britain – *Local Government Act 2003 Elizabeth II: Chapter 26*.

[86] Department of Environment, Transport and the Regions – *Towards an Urban Renaissance: Report of the Urban Task Force*.

cidades. As URC acabaram por ser criadas no final dos anos noventa, sendo no entanto alvo de críticas, em especial no que diz respeito à falta das dimensões económica e social nos seus objectivos, e à retirada de competências das autarquias locais:

> *«Mais uma vez os políticos pareceram regredir para a ideia de um organismo com um único objectivo, para tomar conta de uma actividade que tradicionalmente esteve a cargo das autoridades locais.»*[87]

No entanto, há algumas diferenças entre as URC e as antigas UDC: as URC são empresas independentes, lideradas por parceiros do sector privado, mas cujos accionistas incluem as autarquias locais relevantes, a Regional Development Agency governamental, e a agência nacional para a reabilitação urbana English Partnerships, para além do sector privado e de representantes das comunidades; são regidas pelo direito empresarial e foi encorajado um forte envolvimento das autarquias locais. As URC foram constituídas muito rapidamente: em Março de 2003 já estavam trinta em funcionamento. Convém no entanto sublinhar que a sua actividade ao nível físico muitas vezes não se baseia na reabilitação mas na renovação das áreas urbanas.

Durante a década de noventa, houve ainda em Inglaterra uma interessante mudança de orientação por parte do English Heritage[88]. Este organismo tinha sido criado em 1983, como órgão consultor do governo sobre o património histórico construído, e assumindo desde muito cedo preocupações com a gestão do património público em associação com os movimentos conservacionistas. Nos anos noventa, consciente dos benefícios económicos e do potencial de mercado da reutilização dos edifícios históricos, o English Heritage aproxima-se das agências de reabilitação, em especial da English Partnerships, no âmbito dos programas SRB[89]. Após 1997, com o apoio do governo trabalhista à reabilitação, o English Heritage anunciou uma *«mudança de radical papel (...) para se tornar muito mais num vigilante do planeamento, bem como numa "agência de reabilitação da linha da frente", afastando-se do seu papel tradicional na conservação. (...) O English Heritage já não pode mais pensar somente em conservação, mas antes em qualidade ambiental»*[90].

Dois dos instrumentos de financiamento criados no âmbito do Heritage Lottery Fund – do qual o English Partnership é consultor –, o Conservation Area Partnerships Scheme (que foi de pouca duração) e o Heritage Economic Regeneration Scheme, revelaram também uma mudança nas prioridades e nos critérios de financiamento ao património, de uma preocupação restrita com o tecido histórico, para uma perspectiva que passa a incluir a promoção da criação de empregos e de actividades económicas nas áreas mais degradadas. Foram ainda criadas pelo Heritage Lottery Fund as Townscape Heritage Initiatives, que se centram na reabilitação do património através do incentivo às actividades económicas.

---

[87] Philip Booth, cit. 83, pág. 263.

[88] Cuja denominação official é Historic Buildings and Monuments Commission for England.

[89] Edward Hobson – *Conservation and planning*, pág. 46.

[90] L. Rogers – *English Heritage seeks radical role change*. Citado em: Edward Hobson, cit. 89, pág. 47.

A conservação do património histórico e as suas instituições, tradicionalmente separadas no Reino Unido do planeamento e do desenvolvimento urbano em geral, parecem estar assim a aproximar-se, com o aumento da consciência do seu potencial para o desenvolvimento económico: *«as distinções entre retórica da conservação, reabilitação urbana e qualidade de projecto podem estar a desaparecer»*[91]. No entanto, esta abordagem não está isenta de riscos se o desenvolvimento urbano e o crescimento económico forem alcançados às custas do património e não com base no respeito pelo seu valor intrínseco, aspecto para o qual vários autores têm alertado [92].

Resumindo, o modelo actual do Reino Unido consiste em ter múltiplos organismos em funcionamento, cada um com uma lógica específica, a actuar em áreas diversas. Existe uma clara diferença entre as iniciativas dirigidas aos problemas e às necessidades das áreas urbanas e as que se orientam para oportunidades. No entanto, parece haver pouca interligação entre as duas abordagens e as áreas sobre as quais estas incidem, assim como pouco equilíbrio entre as dimensões económica, social e física das intervenções. A relação parece ser a seguinte: "áreas competitivas – abordagem dirigida às oportunidades económicas – liderança do sector privado – renovação física" versus "áreas com carências - ênfase na resolução de necessidades sociais – liderança do sector público – reabilitação física". Com efeito, nas áreas de oportunidade não há acções dirigidas aos aspectos sociais, e a iniciativa é deixada em geral ao sector privado, enquanto as áreas de exclusão são tratadas como se fossem isentas de oportunidades, as abordagens têm uma escala muito limitada, relacionam-se pouco com a estratégia de desenvolvimento global da área urbana em que se inserem, e as acções de desenvolvimento económico e a participação do sector privado têm muito menos preponderância. Embora seja ainda cedo para avaliar os resultados deste vasto leque de iniciativas, tudo indica que o desafio principal se centra em encontrar um equilíbrio e uma interligação entre os dois tipos de intervenção e as duas escalas e territórios de actuação. Ao nível das parcerias entre o sector público e o sector privado, o Reino Unido é sem dúvida um dos Estados europeus que tem mais experiência e onde estas foram mais desenvolvidas.

5.1.8 A diversidade cultural

Para além do reconhecimento do papel das cidades como motor de desenvolvimento e da concentração de problemas e oportunidades nestas existentes, o crescimento do interesse Europeu nas áreas urbanas deu-se também por outra via: a do aumento dos conflitos e das tensões sociais. No início do século XXI, o aumentar dos conflitos armados, dos actos terroristas e das tensões sociais – tanto derivadas das disparidades sociais existentes, como geradas pelos próprios conflitos e atentados –, colocou nas agendas mundiais a questão da promoção da tolerância e do respeito pelas outras culturas, e da solidariedade entre os povos.

Deste modo, a promoção da integração das diversas culturas, não por um processo de homogeneização, mas pela aceitação, protecção e valorização das diferenças, tornou-se

[91] Edward Hobson cit. 89, pág. 48 (tradução livre).

[92] Sobre estes aspectos ver: Edward Hobson cit. 89, pág. 47-50.

num dos desafios da Europa. Como o conhecimento é uma das vias privilegiadas para a tolerância – como o prova toda a história da humanidade, em que o medo do desconhecido foi por demasiadas vezes fonte de sentimentos de rejeição e de conflitos –, o fomento do conhecimento sobre as várias culturas, passou a ter um papel fundamental.

No entanto, no contexto europeu, a promoção da tolerância e do respeito pela diversidade não se colocava somente ao nível da luta contra a exclusão social e a criminalidade, mas assume ainda contornos políticos. Com os sucessivos alargamentos da UE, o número de sociedades, culturas, etnias, línguas e valores que a constituíam tornou-se consideravelmente diversificado. Por outro lado, o longo processo que a UE percorreu desde os anos cinquenta, marcado simultaneamente pelo aprofundamento contínuo da integração e pelos sucessivos alargamentos, tinha atingido uma nova etapa no virar do século, em que a UE tentava passar de uma comunidade económica para uma união política. Paralelamente, a tendência para o absentismo nas eleições europeias não parou de aumentar, sintoma da pouca identificação e do desinteresse e generalizado da opinião pública relativamente às instituições comunitárias.

Percebeu-se rapidamente que, para atingir uma verdadeira união política, esta não se podia fundamentar somente em tratados e acordos, mas devia enraizar-se num espírito colectivo de cidadania europeia e de identidade comum. No entanto, este não é um objectivo fácil de alcançar:

> *«Sem dúvida, a noção de identidade europeia é problemática na maioria dos casos. Devido à separação entre Igreja e Estado, e à fraca religiosidade da maioria dos europeus, não pode construir-se em torno do cristianismo, como aconteceu no passado, ainda quando a reacção anti-islâmica generalizada assinala a persistência histórica do espírito de cruzada. Não pode construir-se em torno da democracia: em primeiro lugar, porque muitos outros países do mundo partilham os ideais democráticos. (...) Seria difícil, e dramático, construí-la à volta da etnicidade, num momento em que a Europa está a ficar cada vez mais diversa. É impossível, por definição, construí-la sobre uma identidade nacional, se bem que a preservação da identidade nacional seja necessária para que avance a unificação europeia. E não será fácil defender uma identidade económica da Europa (...) à medida que se globalizam as actividades económicas (...). A maioria das pessoas sentem-se europeias – para além de se sentirem francesas, espanholas ou catalãs – segundo as sondagens de opinião dos anos noventa? Sim. Sabem o que significa? Na sua maioria, não. Sabe você?»*[93]

Como consolidar uma identidade comum, num território social e culturalmente tão diverso, tornou-se assim um dos grandes desafios da UE. A via escolhida foi a de utilizar o que aparentemente consistia um obstáculo – a diversidade –, como uma oportunidade: fundar a identidade comum europeia sobre a própria diversidade. Era a diversidade o que caracterizava esta Europa que nascia, e o seu factor de união – esta foi a proposta da UE. A escolha desta via transparece claramente no lema da UE "Unida na diversidade", que começou a ser usado por volta do ano 2000, e que foi pela primeira vez objecto de referência oficial no *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, assinado em

[93] Manuel Castells – *La era de la información: Economía, sociedad y cultura III: Fin de milenio*, pág. 366 (tradução livre).

Roma em 2004, e que sintomaticamente representa (ou antes, representava) o culminar da transformação da UE de potência económica em união política.

No entanto, esta diversidade cultural de que tanto se fala por razões sociais e políticas, e que tanto se procura aceitar, proteger e valorizar por razões de coesão e de segurança, enfrenta uma ameaça crescente derivada dos processos de globalização, da abertura dos mercados e do avanço das tecnologias de informação. Ironicamente, os mesmos factores em grande parte responsáveis pela evidenciação das diferenças e pelo choque e conflito entre as culturas, tornam-se também na maior ameaça à diversidade.

Os consumidores passam a poder adquirir produtos – incluindo bens culturais – de qualquer parte do mundo nos estabelecimentos locais. Os mercados culturais tornam-se globais, e o comércio de bens e serviços culturais quintuplicou no período de 1980-1998[94]. As indústrias culturais sofreram um crescimento exponencial, que se prevê ir ainda acelerar no futuro, tornando-se num dos *«pilares da sociedade de informação, também conhecida por "sociedade do conhecimento"»*[95]. Alguns números relativos ao sector cultural na UE ilustram bem o crescimento e a importância do sector[96]:

- o sector cultural teve um lucro de mais de 654 mil milhões de euros em 2003;
- o sector cultural contribuiu para 2,6% do PIB da UE em 2003;
- o crescimento global do valor acrescentado do sector foi de 19,7% no período 1999-2003;
- em 2004, pelo menos 5,8 milhões de pessoas trabalhavam no sector, o equivalente a 3,1% da população empregada na Europa.

No entanto, a par com o processo de maior difusão e consumo dos bens, a sua produção tendeu a concentrar-se. De facto, são as economias mais fortes e desenvolvidas que têm capacidade para divulgar e exportar os seus bens em grande escala – e isto é válido tanto para o MacDonalds, como para a Shakira ou o Código Da Vinci.

Por outro lado, a feroz concorrência que se estabeleceu entre os meios de produção e difusão leva a que estes privilegiem os mercados e as audiências, optando por produtos que agradem ao maior número de pessoas – o que exclui as escolhas das minorias e, frequentemente, até a cultura nacional[97]. Assim, a concorrência desigual que se estabelece entre as culturas economicamente mais fortes e as mais débeis, e entre as escolhas culturais da população dominante e as das minorias, leva a que haja um enorme desequilíbrio nas oportunidades de expressão, difusão e acesso aos bens e serviços culturais.

Este desequilíbrio tem graves consequências ao nível da homogeneização cultural, que já se sentem actualmente, mas que se teme venham a ser agravadas no futuro. Com efeito,

---

[94] UNESCO – *Culture, trade and globalization: questions and answers*, pág. 8.

[95] UNESCO, cit. 94, pág. 8.

[96] KEA European Affairs, Media Group (Turku School of Economics) and MKW Wirtschaftsforschung GmbH – *Study on the cultural economy in Europe*.

[97] Por exemplo, é de longa data em Portugal a luta pelo estabelecimento de cotas de transmissão de música portuguesa na rádio.

é frequente as gerações mais novas terem um acesso mais facilitado a bens culturais que não pertencem à sua cultura de nascença, e que serão integradas, ou mesmo substituirão, as suas referências culturais. Existe assim o perigo de muitas culturas acabarem por ser absorvidas pela cultura dominante, empobrecendo a diversidade e a riqueza cultural da humanidade. Este fenómeno, assim como os fenómenos migratórios, têm reflexos no sentimento de identidade e enraizamento[98], hoje considerados fundamentais para a coesão social e para o desenvolvimento. Com efeito, a troca entre as culturas, que pode ser uma oportunidade única de potenciar a criatividade humana e a tolerância entre os povos, se não for equilibrada, pode promover o empobrecimento e a homogeneização cultural.

Em parte como reacção a este processo, assiste-se a um crescimento dos movimentos que reclamam o direito de expressão das suas culturas. Por outro lado, e a par com o enfraquecimento dos Estados-nação, emergiu também um movimento de crescente afirmação das identidades regionais e locais[99] (ver Figura 55).

Face ao perigo da homogeneização cultural cresce a valorização das diferenças. Como refere Scott Ault:

> *«Ao mesmo tempo que o mundo se torna mais interligado, as culturas influenciaram-se mutuamente e um "mundo cultural único e homogéneo" começou a emergir. Isto despoletou um acordar das pessoas por todo o globo, e muitos grupos culturais estão a trabalhar mais afincadamente que nunca para preservar as suas identidades culturais e o seu orgulho nas comunidades. As tradições e valores locais estão a fazer um corajoso retorno.»*[100]

Esta valorização das diferenças, da identidade local e do património também teve reflexos no que diz respeito à competitividade das cidades. Com efeito, cada vez mais os recursos culturais das cidades, quer ao nível do património construído, quer ao nível da produção cultural imaterial e da promoção de eventos associados, tornou-se uma forte mais-valia e um factor determinante o crescimento económico e para a imagem, o prestígio e a capacidade de atracão das cidades. Começam assim a surgir estratégias de desenvolvimento urbano que têm por base a valorização e a promoção da identidade cultural da cidade e dos seus recursos endógenos, bem como do seu potencial criativo, gerado pela diversidade cultural existente nestas áreas.

Outra consequência que teve o crescimento exponencial das indústrias culturais foi a transformação dos meios de produção, que em muitos casos eram parte integrante e indissociável do valor cultural do produto. Com a produção em massa, muitas vezes deslocalizada e sem recurso aos modos de fazer tradicionais, o produto final perdeu muitas vezes parte do seu valor e a sua autenticidade, e banalizou-se. Muitas das técnicas

---

[98] Este aspecto é bastante notório, por exemplo, nos chamados "emigrantes de segunda geração", os filhos dos emigrantes que nasceram fora do país de origem dos pais.

[99] Como transpareceu, por exemplo, do desmembrar da antiga Jugoslávia e da URSS de acordo com as identidades culturais com as quais se identificava a sua população. Council of Europe, cit. 25, pág. 40.

[100] Scott Ault – The New Campfire: Culture-based parks and attractions in an era of globalization, in XIII Asamblea General de ICOMOS – *Estrategias relativas al patrimonio cultural mundia: La salvaguarda en un mundo globalizado: Principios, prácticas y perspectivas*, pág. 361.

e dos saberes tradicionais também se perdem no processo. Assim, a tentativa de maximizar a produção e a difusão de um bem cultural está muitas vezes na origem do desaparecimento do próprio bem e das práticas a este associadas – património imaterial –, a par com a proliferação dos seus simulacros.



A Common Ground promove uma iniciativa intitulada Parish maps (mapas de freguesia) que tem por objectivo incentivar a acção local de protecção do património e valorizar o património das comunidades. Através da realização do seu Parish map, uma comunidade expressa e (re)descobre simultaneamente, as características e os bens que valoriza na sua comunidade e aos quais atribui significado – um primeiro passo para defender e lutar pelo seu lugar e o seu património – num processo pelo qual as pessoas se aproximam e reforçam a identidade e a coesão local.

Citando as trabalhadoras retratadas na fotografia ao lado: «Quando estamos a trabalhar em conjunto as pessoas não nos olham de cima, estamos a olhar uns para os outros olhos nos olhos, como iguais.»

Num Parish map podem estar representados edifícios, vida selvagem, história, trabalho, pessoas, festividades, etc. – tudo o que a população considerar que ilustra positivamente o seu território e a sua comunidade.

Em cima à esquerda: Paris map de Tow Law.
Em cima à direita: Pormenor do Parish map de Easton.
Ao meio à esquerda: Parish map de River Wear Este.
Ao meio à direita: Parish map de River Wear Oeste.
Ao lado: habitantes de Oswestry a trabalhar no seu Parish map.

Figura 55 – Exemplos de Parish maps (mapas de freguesia)[101]

[101] Sobre a iniciativa Parish maps ver: Common Ground – *Parish maps*.

O turismo e, em especial, o turismo cultural, tornou-se uma das indústrias mais promissoras na Europa. Segundo a UE[102], considerado na sua acepção estrita[103], o turismo representava em 2007 cerca de 4% do PIB da UE, chegando a atingir os 12% em Malta. O contributo indirecto do turismo para o PIB é ainda mais elevado: este gera indirectamente mais de 10% do PIB da UE e assegura cerca de 12% do emprego total. Com afeito, o crescimento da indústria do turismo nos últimos anos tem sido bastante superior ao do resto da economia, e prevê-se que continue a aumentar nos próximos anos. Neste contexto, o turismo cultural é cada vez mais visto como uma fonte de receitas e de criação de emprego.

O património cultural, como um dos principais atractores do turismo cultural, é cada vez mais encarado como um instrumento para o desenvolvimento económico, e como um produto com grande potencial lucrativo. Mas não é só o património "autêntico" que é visto como uma potencial atracção turística: as encenações, as réplicas, muitas vezes as caricaturas desse mesmo património começam a proliferar, ameaçando banalizar, diminuir o valor intrínseco e o significado do património cultural das comunidades. Um reflexo desta transformação da cultura em produto é o número crescente de parques de diversões e atracções turísticas como temas ligados ao património[104] – por exemplo, o parque temático Mythos, em Atenas, ou Great Wall World Cultural Heritage Park, em Badaling, China. Esta (re)criação do património cultural veio colocar na ordem do dia as discussões sobre o valor da autenticidade e sobre os critérios de interpretação e apresentação do património:

> *«A "encenação artificial" do turismo cultural, festivais e eventos públicos pode na realidade minar a identidade cultural se não for enraizado nas tradições locais e se tiver como principal motivação o ganho económico.»*[105]

Ao nível da arquitectura e do urbanismo surgem também novos desafios. Difunde-se a prática das cidades adquirirem projectos de um pequeno número de autores eleitos, cuja escolha se baseia não tanto na adequação do projecto e da sua filosofia à situação específica da cidade ou área urbana, mas antes razões de outra ordem:

> *«Duas dezenas de arquitectos internacionais desenvolveram a sua prática como um verdadeiro "star-system". Contam com o apoio de vários escritórios de arquitectura que têm o seu nome e estão localizados nas mais proeminentes cidades do mundo. Parecem beneficiar presentemente de uma espécie de monopólio dos maiores e mais visíveis projectos arquitectónicos e urbanos, mas não só. Por vezes, até as pequenas e médias comunidades pedem a sua contribuição em situações delicadas, na esperança que a aura do estrelato limite o criticismo da oposição. O "star-system" é também usado em cidades economicamente em declínio, de modo a chamar a atenção para si próprias e,*

---

[102] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo – *Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável: Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo*, pág. 2.

[103] Fornecedores tradicionais de viagens e serviços turísticos (hotéis, restaurantes, cafés, agências de viagem, locação de viaturas, companhias aéreas, etc.) que oferecem bens e serviços directamente aos visitantes.

[104] Sobre este tema ver: Scott Ault, cit. 100.

[105] European Commission – *European City Visions: Workshop Report*, pág. 4 (tradução livre).

consequentemente, atrair visitantes, o que supostamente irá revitalizar a actividade da cidade (o sindroma-Bilbao).» [106]

Esta situação tem levado a uma ainda maior tendência para a homogeneização da paisagem urbana, onde as especificidades se esbatem pelo generalizado coleccionar de projectos cuja forma e imagem se repete em todo o mundo. Esta repetição é ainda reforçada pela contínua reprodução destes "ícones" pelas próprias cidades na promoção da sua imagem – postais, objectos promocionais, apresentações de vídeo, etc. –, o que, paradoxalmente, em vez de as tornar distintas, específicas, únicas, as uniformiza, desejavelmente no grupo das "mais bem-sucedidas do mundo".

A reprodução de modelos e estilos arquitectónicos e urbanísticos não é uma prática nova, remonta aos seus primórdios. No entanto, na actualidade as suas características mudaram. Enquanto antes as ideias e os conceitos eram geralmente absorvidos pelos artistas e artesãos locais, num processo de aculturação bidireccional – não só os artistas locais eram influenciados pelos "estilos internacionais" como os próprios modelos se transformavam e evoluíam com base nas práticas, materiais, condições e culturais locais –, agora o que sucede é a difusão de uma única produção, levada a cabo supostamente por um arquitecto individual – apesar do enorme número de arquitectos e técnicos que trabalham nos bastidores para que seja possível uma produção em massa. Isto não promove nenhum tipo de apropriação nem de fertilização cultural e coloca sérias ameaças à identidade e especificidade das cidades, tão importantes para a sua imagem e competitividade, cuja procura está, paradoxalmente, na origem desta tendência.

5.1.9 Os desafios

Foram muitas as alterações que se verificaram na Europa entre a década de noventa e o início do século XXI. Surgiram novas oportunidades para as cidades, do mesmo modo que se agravaram muitos dos seus problemas. De um modo geral, a abordagem aos novos desafios urbanos consistiu numa tentativa de acomodar e aproveitar ao máximo as mudanças em vez de as ver como obstáculos ao desenvolvimento. De entre os principais desafios actuais destacam-se[107]:

- implementar uma estratégia de coesão social e territorial que tenha por objectivo reduzir as disparidades entre a Europa Ocidental, Central e de Leste;
- impulsionar um desenvolvimento económico sustentável e equilibrado entre as regiões da Europa, para garantir a sua competitividade na arena internacional;
- diminuir as disparidades a várias escalas: entre áreas urbanas, entre cidades, entre as cidades e as áreas rurais, entre regiões, e entre países;
- implementar políticas gerais e iniciativas localizadas para dar resposta ao fenómeno crescente da exclusão das disparidades sociais;

[106] European Commission – *SUIT: Sustainable development of urban historical areas through an active integration within towns*, pág. 7 (tradução livre).
[107] Council of Europe, cit. 25, pág. 49-50.

- promover o desenvolvimento urbano sustentável e a melhoria do ambiente urbano, nomeadamente mediante a passagem de processos de desenvolvimento urbano lineares – construção de novos empreendimentos em terrenos desocupados –, para processos mais complexos de reciclagem e reabilitação urbanas – trabalhar com as cidades existentes;
- tirar partido dos recursos e das oportunidades existentes nas áreas urbanas mais desfavorecidas dando simultaneamente resposta aos seus problemas e necessidades;
- coordenar os objectivos e as prioridades das iniciativas locais com os das políticas globais e dar flexibilidade às políticas globais para acomodarem as especificidades locais;
- desenvolver novas formas de governança, descentralizadas e participadas, baseadas na cooperação entre níveis de governo e entre governos do mesmo nível (por exemplo, entre municípios); em parcerias entre os sectores público, privado, voluntário e comunitário; e na participação, cooperação e responsabilização de todos os actores em todas as fases do processo;
- promover a segurança urbana a par com a solidariedade e a tolerância entre culturas e o respeito pelas minorias;
- promover a diversidade cultural das comunidades, como condição fundamental para a prosperidade urbana, a estabilidade e a coesão social;
- assegurar a todos o direito fundamental à cultura, à expressão da sua cultura e ao acesso aos bens culturais, sem discriminação de nenhum tipo;
- promover o potencial do património cultural e natural para o desenvolvimento, garantindo simultaneamente a sua protecção e autenticidade;
- fomentar o papel do património cultural face à globalização, designadamente, no reforço das identidades locais, na preservação da diversidade cultural e na promoção da tolerância e da coesão.

5.2 A evolução dos conceitos

5.2.1 Desenvolvimento sustentável

5.2.1.1 *A* Convenção Europeia da Paisagem

Fruto de todo o trabalho desenvolvido nas áreas do ambiente, património e desenvolvimento sustentável na década de noventa, a Convenção Europeia da Paisagem[1] foi a primeira convenção internacional sobre desenvolvimento sustentável[2]. Esta Convenção alia de forma inovadora a política de protecção do património cultural e natural à política de desenvolvimento sustentável, estendendo as preocupações com a protecção, conservação e valorização dos recursos a todo o território e a todas as dimensões do desenvolvimento: social, económica, ambiental e cultural. O seu aspecto mais inovador reside no facto de abordar a paisagem como um elemento fundamental para a qualidade de vida das populações, em qualquer parte do território: nas áreas urbanas, rurais e costeiras, nas áreas degradadas e nas áreas de grande qualidade, nas áreas consideradas de notável beleza e nas áreas comuns da vida quotidiana. A paisagem passa a ser entendida como *«uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da acção e da interacção de factores naturais e ou humanos»*[3] e como um elemento chave para o bem-estar social e individual. Reconhece-se que:

- a paisagem contribui para a formação das culturas locais e representa um componente fundamental do património natural e cultural, contribuindo para o bem-estar humano e para a consolidação da identidade europeia;
- a paisagem desempenha importantes funções de interesse público aos níveis cultural, ecológico, ambiental e social, e constitui um recurso favorável à actividade económica;
- a protecção, a gestão e o ordenamento da paisagem pode contribuir para a criação de emprego e envolve direitos e responsabilidades para todos.

Partindo destes pressupostos, a Convenção Europeia da Paisagem tem por objectivo promover a protecção, a gestão e o ordenamento da paisagem, e organizar a cooperação europeia nesse domínio. Os Estados signatários comprometem-se a implementar um conjunto de medidas ao nível nacional, nomeadamente:

- reconhecer juridicamente a paisagem como uma componente essencial do ambiente humano, uma expressão da diversidade do seu património cultural e natural comum, base da sua identidade;

---

[1] *European Landscape Convention.*

[2] Dos documentos preparatórios da adopção desta Convenção destacam-se: a *Resolution 256 (1994) of Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 3rd Conference of Mediterranean Regions*, na qual se solicita à CPLRE que conceba uma Convenção para a gestão e protecção da paisagem natural e cultural da Europa; a *Resolution 53 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the preliminary draft European landscape convention*, onde se apresenta a versão preliminar da Convenção; e a *Recommendation 31 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the preliminary draft European landscape convention*, que solicita os pareceres da PACE, do Comité das Regiões da UE e da UNESCO sobre a versão preliminar da Convenção.

[3] *European Landscape Convention.*

- estabelecer e aplicar políticas de paisagem visando a protecção, a gestão e o ordenamento da paisagem;
- estabelecer procedimentos para a participação da população, das autoridades locais, das autoridades regionais e de outros intervenientes interessados, na formulação e implementação das políticas de paisagem;
- integrar transversalmente os objectivos das políticas de paisagem nas suas políticas de ordenamento do território e de urbanismo, e nas suas políticas cultural, ambiental, agrícola, social e económica, bem como em quaisquer outras políticas com eventual impacte directo ou indirecto na paisagem.

Em 2008 foram adoptadas pelo CMCE as Directrizes para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem[4]. Este documento contém um conjunto de directrizes teóricas, metodológicas e operativas, avançando propostas que têm em conta a evolução do conceito de paisagem e de património, bem como a experiência havida até há data na implementação da Convenção.

No que respeita ao conceito de paisagem, considera-se que este está a sofrer uma rápida e profunda evolução, e que a Convenção, interpretada em conjunto com as Directrizes agora adoptadas, constitui uma inovação face a outros documentos internacionais sobre o património natural e cultural. O conceito de paisagem da Convenção difere dos conceitos que consideram a paisagem como um recurso (conceito patrimonial de paisagem) e a abordam como parte do espaço físico. O conceito subjacente à convenção pretende expressar *«o desejo de confrontar, frontalmente e de forma abrangente, o tema da qualidade do ambiente onde as pessoas vivem; isto é reconhecido como um pré-requisito para o bem-estar individual e social (entendido no sentido físico, fisiológico, psicológico e intelectual) e para o desenvolvimento sustentável, para além, de um recurso que contribui para a actividade económica»*[5]. É por esta razão que o âmbito da Convenção se estende a todo o território, incluindo áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas; zonas terrestres, lagos e recursos hídricos interiores e zonas marinhas; paisagens excepcionais, comuns e degradadas – todas estas áreas são igualmente importantes, já que todas fazem parte do ambiente onde as pessoas vivem, que deve ser, em qualquer situação, qualificado e protegido. Do mesmo modo, a Convenção não se limita aos elementos naturais, artificiais ou culturais, mas a todo conjunto, visto que a paisagem é composta por todos os seus elementos constituintes, bem como pelas relações que se estabelecem entre estes. A posição holística do Conselho da Europa relativamente à paisagem e à sua gestão está claramente expressa seguinte no excerto:

> *«A percepção sensorial (visual, auditiva, olfactiva, táctil, de paladar) e emocional que a população tem do seu ambiente, e o reconhecimento da sua diversidade e características históricas e culturais específicas, é essencial para o respeito e a salvaguarda da identidade da própria população e para o enriquecimento individual e da sociedade como um todo.*

[4] *Recommendation (2008) 3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention.*

[5] Recommendation (2008) 3, cit. 4, ponto 1.2 (tradução livre).

Implica um reconhecimento dos direitos e das responsabilidades das populações de terem um papel activo nos processos de aquisição de conhecimento, tomada de decisão e gestão da qualidade dos lugares onde vivem. O envolvimento público nas decisões de intervenção, e na implementação e gestão destas decisões ao longo do tempo, é visto não como um acto formal, mas como uma parte integrante dos procedimentos de gestão, protecção e planeamento.»[6]

Esta abordagem à paisagem é assim bastante mais inovadora e abrangente do que a que se começa a desenhar por parte de outras instituições internacionais. Por exemplo, a UNESCO está actualmente a alargar o seu âmbito de actuação à "paisagem urbana histórica"[7], embora mantenha uma perspectiva mais restrita e sectorial, e menos centrada nas pessoas e mais no património, do que a do Conselho da Europa. É esta a razão pela qual se integrou neste trabalho a Convenção Europeia da Paisagem no âmbito do desenvolvimento sustentável, enquanto a actividade desenvolvida pela UNESCO é analisada no âmbito do património cultural.

Tendo por base o conceito abrangente de paisagem proposto pelo Conselho da Europa, é defende-se do ponto de vista operacional que[8]:

- se concebam políticas específicas para a paisagem e simultaneamente se inclua de forma transversal a dimensão paisagística em todas as políticas sectoriais que têm um impacto directo ou indirecto no território;
- seja feita a transição de uma política baseada somente na protecção de características e partes do território reconhecidas como excepcionais, para uma política baseada na qualidade de todo o ambiente da vida quotidiana, quer este seja excepcional, comum ou degradado;
- se definam e experimentem novas formas de colaboração entre os vários organismos e níveis de administração;
- se adopte uma nova abordagem à observação e à interpretação da paisagem, que deve: olhar para o território como um todo, e não se resumir à identificação dos lugares a proteger; incluir e combinar simultaneamente várias abordagens, ligando as perspectivas ecológica, arqueológica, histórica, cultural, perceptiva e económica; e incorporar aspectos sociais e económicos.

Neste enquadramento, a reabilitação torna-se um instrumento da política de paisagens, ao promover a melhoria da qualidade ambiental das áreas degradas e ao contribuir para a preservação e conservação dos elementos valorizados da paisagem urbana nas áreas em que actua. Com efeito, uma política de paisagem deve incluir a programação da reabilitação das áreas degradadas, para além da salvaguarda e conservação de elementos e áreas a proteger. Adicionalmente, os processos de reabilitação urbana, quer tenham tido na sua origem aspectos de ordem predominantemente social, económica, cultural ou

[6] Recommendation (2008) 3, cit. 4, ponto 1.2 (tradução livre).

[7] Ver ponto 5.2.4.6 Da cidade histórica à paisagem urbana histórica.

[8] Recommendation (2008) 3, cit. 4, ponto 1.4.

ambiental, devem em todos os casos incluir nos seus objectivos a protecção, a gestão e o planeamento da evolução da paisagem.

As Directrizes para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem especificam pormenorizadamente os princípios, as acções, o faseamento, os meios e os instrumentos que devem ser utilizados para a protecção, gestão e ordenamento da paisagem, segundo o espírito da Convenção. Estes não vão ser aqui revistos de forma exaustiva, mas a análise centrar-se-á somente nos aspectos que dizem respeito de forma mais directa à reabilitação urbana. Dado que a reabilitação urbana actua frequentemente em tecidos antigos, que fazem parte do património identitário das populações, o primeiro aspecto que vai ser analisado prende-se com a relação entre a política de paisagem e as políticas de conservação do património natural e cultural. A este respeito, considera-se que a dimensão paisagística deve ser incluída nas políticas de protecção e conservação do património:

> *«Mais especificamente, a protecção e conservação dos elementos pontuais, lineares e de superfície que fazem parte do património cultural e histórico (por exemplo, centros históricos, vilas, arqueologia industrial, jardins históricos, etc.) devem ser tidos em conta na incorporação deste património na paisagem.*
>
> *As abordagens aos monumentos históricos devem ser alvo de planos especiais ou de regulamentos concebidos para preservar a relação física, histórica, simbólica, visual e compositiva com contextos próximos e distantes; por outras palavras, é essencial parar de dar atenção (e, logo, protecção) limitada somente aos elementos excepcionais simples e individuais e, em vez disso, focar a tenção em todo o sistema no qual esses elementos são muitas vezes somente um componente.»*[9]

A identificação de elementos significantes do património histórico deve pôr em evidência o seu papel no sistema de relações histórico, material e imaterial que estabelece com o seu contexto alargado. Para tal, devem ser criados instrumentos que salvaguardem e qualifiquem este sistema, bem como regulamentos que controlem e orientem o desenvolvimento de actividades nas estruturas e sítios a proteger.

Considera-se ainda que as políticas que visam somente identificar e proteger os sítios excepcionais têm vindo a entrar em crise, em especial quando se sobrepõem a outras políticas, e se assumem como políticas passivas de protecção, isolando os elementos do território onde se inserem, e permitindo somente alterações aprovadas por peritos e especialistas na matéria. Defende-se que a introdução de regulamentos específicos para sítios particulares deve ser feita mediante um acordo partilhado sobre os seus objectivos, que inclua:

- a continuidade das representações sociais atestadas pela iconografia, pelas histórias dos viajantes, pelos documentos históricos, etc.;
- os valores actuais que são descritos pelos especialistas, mas que ainda não foram integrados pelas populações (arquitectura contemporânea, arqueologia industrial, etc.);

[9] Recommendation (2008) 3, cit. 4, ponto 7 (tradução livre).

- os sistemas de valores, nomeadamente os simbólicos, que são atribuídos pelas populações locais (património menor, sítios que se relacionam com a história ou as lendas locais, etc.) e muitas vezes negligenciados pelos peritos do património.

Este documento integra assim os últimos avanços no que respeita à identificação do património[10] numa visão integrada da paisagem. Propõe-se que esta identificação deixe de ter por base critérios relacionados com as características dos bens – pitoresco, beleza natural, beleza excepcional, etc. – e assuma critérios com base em sensibilidades ou riscos específicos. Refere-se ainda que as características de uma paisagem dependem de factores económicos, sociais, ecológicos, culturais e históricos, a origem dos quais é muitas vezes externa aos próprios sítios. Assim, devem ser encontrados instrumentos e concebidas medidas de protecção da paisagem que permitam actuar, não só sobre as características presentes nos sítios, mas também sobre os factores externos que estão na sua origem ou que os afectam.

A necessidade de participação de múltiplos actores no processo de identificação torna-se também essencial, já que devem ser considerados todos os sistemas de valores em presença:

> *«A participação implica uma comunicação nos dois sentidos entre os peritos e cientistas e a população. (...) Isto também influencia a actividade de identificação e avaliação, entendida como uma comparação dialéctica entre as análises dos peritos e os valores atribuídos pela população à paisagem, tendo em conta que existem diferentes sistemas de "valores" e "não-valores" que podem estar bem enraizados ou ainda em processo de definição; estes sistemas de valores (universal, específico das culturas nacionais, das culturas locais, da cultura de cada indivíduo) pertencem tanto à cultura académica como à popular; estes são qualitativos e não quantificáveis e alguns, por vezes, opõem-se mutuamente. O conceito de participação envolve ter em conta a percepção social da paisagem e as aspirações populares nas escolhas relativas à protecção, à gestão e ao ordenamento da paisagem.»*[11]

Está-se assim bastante distante das listas de classificação hierárquica das qualidades da paisagem elaboradas por peritos. Com efeito, a Convenção Europeia da Paisagem tem como um dos seus princípios básicos a participação, em todas as fases do processo de formulação e implementação da política de paisagem, de todos os actores relevantes: autoridades nacionais, regionais e locais, a população directamente afectada, o público em geral, as ONG, os operadores económicos e os profissionais e peritos ligados à paisagem.

Para além de a reabilitação ter de considerar estes aspectos no âmbito da sua intervenção, a implicações da Convenção Europeia da Paisagem para a reabilitação urbana não se resumem às questões ligadas à protecção e à conservação das características valorizadas da paisagem. A reabilitação é integrada explicitamente nas das fases do processo que leva à acção no domínio da paisagem, mais especificamente, na definição dos objectivos qualitativos e no alcançar desses mesmos objectivos. Para se entender

[10] Ver ponto 5.2.4.3 Património cultural, significado e processos partilhados.

[11] Recommendation (2008) 3, cit. 4, ponto II.2.3 (tradução livre).

melhor esta integração, convém resumir quais são e em que consistem as fases fundamentais deste processo, explicitando o papel da reabilitação:

- Conhecimento da paisagem: identificação, análise e avaliação – deve englobar uma análise integrada dos vários aspectos da paisagem, que vá além da soma de vários estudos sectoriais, e que inclua: um entendimento e uma descrição das características físicas dos sítios nas suas condições actuais, revelando os traços deixados pelos processos naturais e humanos e reconhecendo as características da paisagem que resultam da acção e interacção de factores naturais e humanos; o exame dos seus processos de desenvolvimento e a colocação em evidência das forças passadas, presentes e previsíveis para o futuro, com origem em factores naturais ou humanos, e as possíveis pressões e riscos que as paisagens enfrentam; reconhecimento das características e dos sistemas de valores baseados na análise de peritos e no conhecimento das percepções sociais da paisagem.
- Definição de objectivos qualitativos para a paisagem – deve ser baseada nas características e qualidades específicas dos lugares em causa, e na identificação das suas dinâmicas e potencial, bem como no modo como a paisagem é percepcionada pela população. Os objectivos qualitativos da paisagem devem ser definidos pelos instrumentos gerais de política de paisagem aos diferentes níveis (nacional, regional, local, etc.) e formalmente implementados no planeamento urbano e rural e nos documentos de desenvolvimento, bem como nos instrumentos sectoriais. Estes instrumentos devem, por seu lado, dar uma contribuição específica para a formulação dos objectivos qualitativos da paisagem. Os objectivos qualitativos da paisagem devem incluir: a preservação e a conservação de características com qualidade (morfologia, elementos constituintes, cores, etc., tendo também em conta os métodos de construção, os materiais, as características simbólicas dos lugares, etc.); a definição de vectores de desenvolvimento, de acordo com a diversidade de características reconhecidas às paisagens e assegurando que esse desenvolvimento não degrada a sua qualidade global; a reavaliação e/ou a reabilitação de áreas degradadas ou problemáticas de modo a restaurar as suas qualidades ou a conferir-lhes novas qualidades.
- Alcançar estes objectivos mediante a protecção, a gestão e o ordenamento ao longo de um período de tempo – as medidas de protecção devem ter em conta que a paisagem está sempre sujeita a um grau de mudança, que tem de ser aceite dentro de certos limites, pelo que não devem ser concebidas para parar o tempo ou restituir características naturais ou derivadas da acção humana que já não existem, mas podem orientar as alterações aos sítios de modo a transmitir as suas características específicas, materiais e imateriais, às gerações futuras. A gestão é uma acção contínua que visa influenciar as actividades que podem modificar a paisagem, podendo ser vista como uma forma de planeamento adaptativo que evolui à medida que as sociedades transformam o seu modo de vida, o seu desenvolvimento e o seu ambiente, ou como um projecto territorial que tem em conta novas aspirações sociais, as mudanças antecipadas nas características

biofísicas e culturais e o acesso aos recursos naturais. O **ordenamento da paisagem** pode ser visto da mesma forma que um projecto territorial, e diz respeito às formas de mudança que possam antecipar novas necessidades sociais, ao ter em conta a evolução em curso. O ordenamento deve também ser consistente com o desenvolvimento sustentável e permitir que os processos ecológicos e económicos possam ocorrer a médio e a longo prazo, e também inclui **a reabilitação de áreas degradadas** para que estas possam alcançar os objectivos qualitativos definidos para a paisagem (áreas urbanas, industriais, contaminadas, etc.).

- **Monitorizar as alterações, avaliação dos efeitos das políticas, e eventual redefinição das escolhas**.

Com a Convenção Europeia da Paisagem, a política de protecção e conservação deixa de recair exclusivamente sobre territórios e elementos excepcionais, passando para ser uma política global de protecção, conservação e qualificação de toda a paisagem. A reabilitação urbana torna-se um instrumento fundamental desta política, mediante o qual se promovem os seus objectivos qualitativos, sejam estes de protecção, conservação ou qualificação. O bem-estar e a qualidade de vida das populações estão no centro desta nova abordagem à paisagem e à conservação, que visa promover de forma integrada as dimensões ambiental, cultural, social e económica dos territórios, nos seus componentes materiais e imateriais.

5.2.1.2 Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

Em Setembro do ano 2000, realizou-se na sede da ONU a Cimeira do Milénio. Nesta Cimeira foi adoptada a Declaração do Milénio das Nações Unidas[12], na qual 147 dos líderes mundiais se comprometem com um conjunto de objectivos a alcançar até 2015: os "Objectivos de desenvolvimento do milénio" (ver Figura 56). Entre os oito objectivos definidos contam-se a erradicação da pobreza e a sustentabilidade ambiental, que tinham metas específicas com relevância particular para a reabilitação urbana.

No seguimento da Cimeira do Milénio, realizaram-se três outros encontros que se esperava poderem dar um importante contributo para alcançar os objectivos definidos até 2015:

- a 4.ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Doha em 2001;
- a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey em 2002;
- a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo em 2002.

[12] *Resolution A/RES/55/2, United Nations Millennium Declaration*. Versão portuguesa: Cimeira do Milénio – *Declaração do Milénio das Nações Unidas*.

Objectivos de desenvolvimento do milénio
Cimeira do Milénio

Erradicar a pobreza extrema e a fome
o reduzir para metade a percentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 dólar por dia; o reduzir para metade a percentagem da população que sofre de fome.
Alcançar o ensino primário universal
o garantir que todos os rapazes e raparigas terminem o ciclo completo do ensino primário.
Promover a igualdade de género e a autonomização da mulher
o eliminar as disparidades de género no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis, até 2015.
Reduzir a mortalidade de crianças
o reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos.
Melhorar a saúde materna
o reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna.
Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças
o deter e começar a reduzir a propagação do VIH/SIDA; o deter e começar a reduzir a incidência de malária e outras doenças graves.
Garantir a sustentabilidade ambiental
o integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais; inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais; o reduzir para metade a percentagem da população sem acesso permanente a água potável; o melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100.000 habitantes de bairros degradados, até 2020.
Criar uma parceria global para o desenvolvimento
o continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório – inclui um compromisso em relação a uma boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza, tanto a nível nacional como internacional; o satisfazer as necessidades especiais dos países menos avançados – inclui o acesso a um regime isento de direitos e não sujeito a quotas para as exportações dos países menos avançados, um programa melhorado de redução da dívida dos países muito endividados, o cancelamento da dívida bilateral oficial e a concessão de uma ajuda pública ao desenvolvimento mais generosa aos países empenhados em reduzir a pobreza; o satisfazer as necessidades especiais dos países em desenvolvimento sem litoral e dos pequenos Estados insulares; o tratar de uma maneira global os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais, a fim de tornar a sua dívida sustentável a alongo prazo; o em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens um trabalho digno e produtivo; o em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar acesso a medicamentos essenciais, a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento; o em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em particular os das tecnologias da informação e comunicação.

Figura 56 – Objectivos de desenvolvimento do milénio[13]

Dado que as duas primeiras conferência se afastam dos temas mais directamente relevantes para a reabilitação urbana, ir-se-á seguidamente analisar mais em detalhe somente o encontro relativo ao desenvolvimento sustentável. No entanto, convém sublinhar que as expectativas geradas em torno deste conjunto de iniciativas eram bastante elevadas:

[13] Resolution A/RES/55/2, cit. 12, (tradução: UNICEF Portugal, disponível em: http://www.unicef.pt).

«"Desafiada pelos objectivos que os seus líderes políticos definiram na Cimeira do Milénio, e abalada por um sentimento de destino comum pelo horror do 11 de Setembro de 2001, durante os doze meses seguintes, a raça humana finalmente reuniu a vontade de enfrentar as verdadeiramente difíceis questões com que se defronta. Em debates apaixonados, tidos nas salas de reunião e nos corredores de três grandes assembleias mundiais, esta conscienciosamente reuniu os instrumentos, forjou as estratégias, e construiu as parcerias criativas que eram necessárias para a tarefa."

Eis o que eu gostaria de ler daqui a quinze anos. Tomemos pois a decisão de o tornar realidade!»[14]

Estas foram as palavras de Kofi Annan no encerramento de um discurso que realizou no âmbito da sua visita à Europa para promover a adesão à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que se ia realizar meio ano depois. No entanto, a sua visão não se concretizou[15]. Apesar de nos anos noventa muito ter sido alcançado ao nível do desenvolvimento sustentável, em especial no que respeita à sensibilização da sociedade civil e à proliferação de iniciativas locais – nomeadamente, no âmbito da Agenda 21 Local –, assistia-se a uma progressiva perda de ímpeto: *«à medida que a nossa atenção se centrou no conflito, na globalização ou, mais recentemente, no terrorismo, falhamos frequentemente em ver como estes estão interligados com a questão da sustentabilidade. Esta palavra tornou-se uma invocação piedosa, em vez do apelo urgente à acção concreta que deveria ser»*[16].

De facto, as abordagens ao desenvolvimento continuavam a ser, na sua generalidade, sectoriais e fragmentadas; os padrões de consumo e de produção permaneciam insustentáveis para os recursos e os ecossistemas da terra; a distribuição da riqueza estava cada vez mais desigual; os impactos negativos do desenvolvimento para o ambiente e para as comunidades faziam-se sentir com uma intensidade superior do que na década anterior. Neste contexto, a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável reunia expectativas de mudança – de o desenvolvimento sustentável converter-se definitivamente de um conceito abstracto em políticas, compromissos e acções concretas.

«A Agenda 21 e tudo o que desta se seguiu pode dizer-se que nos deu o "quê" – "qual" é o problema, que princípios devem guiar a nossa resposta.

Joanesburgo tem de dar-nos o "como" – como provocar as mudanças necessárias na política pública; como usar a política e os incentivos financeiros para enviar os sinais

---

[14] Kofi Annan – *From Doha to Johannesburg by way of Monterrey: How to achieve, and sustain, development in the 21st century*, pág. 12 (tradução livre).

[15] Quanto ao primeiro encontro, em Doha acordou-se iniciar a abertura dos mercados agrícolas e industriais, com vista a tornar mais justas as regras do comércio para os países em desenvolvimento. Seguiu-se o encontro realizado em Cancún em 2003, que visava traduzir o acordo de Doha em objectivos concretos, e que fracassou após quatro dias de discussão, com posições opostas defendidas pelos países do Norte – ou seja, os mais desenvolvidos – e os do Sul. No encontro seguinte, realizado em Genebra em 2004, conseguiu-se chegar a um esboço de acordo, com o compromisso dos Estados Unidos, da UE, do Japão e do Brasil de abolirem os subsídios à exportação. Realizaram-se mais encontros nos anos seguintes, sem no entanto se assinar nenhum acordo, com impasses entre diversos países a impedirem o progresso das negociações. O último encontro realizou-se em Genebra, em Julho de 2008, onde as negociações voltaram a fracassar após oito dias de discussão.

Relativamente à Conferência de Monterrey, o documento final (ver: Conference on Financing for Developmen – *Monterrey Consensus*) consistiu num conjunto de declarações de intenção não-vinculativas. Nem os países em desenvolvimento nem os países desenvolvidos se comprometeram com objectivos concretos. Somente os Estados Unidos e a UE adoptaram declarações unilaterais nas quais se comprometiam a aumentar o seu apoio financeiro aos países em desenvolvimento. A reforma dos sistemas monetário, financeiro e de comércio internacionais foi também reduzida a uma promessa de melhoria de cooperação entre as instituições existentes. Apesar de ter tido pequenos avanços, a Conferência de Monterrey ficou longe de ser uma conferência histórica.

[16] Kofi Annan, cit. 14, pág. 7 (tradução livre).

correctos às empresas e à indústria; como oferecer melhores escolhas aos consumidores e aos produtores individuais; como, no fundo, fazer as coisas acontecer.»[17]

Dez anos após a realização da Cimeira da Terra e a consequente adopção da Declaração do Rio e da Agenda Habitat, realizou-se assim, em Joanesburgo, a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, sob os auspícios da ONU. Esta Cimeira gerou muita controvérsia, que teve início logo na fase de preparação do encontro, e terminou com um claro distanciamento entre as posições assumidas pelos governos e os anseios expressos pelas ONG e pela sociedade civil (ver Figura 57).

A declaração política do encontro – a Declaração de Joanesburgo[18] – limitou-se praticamente a reafirmar os compromissos assumidos na Cimeira da Terra, não trazendo novos objectivos ou compromissos para agenda política. Estranhamente, a UNESCO afirma no resumo do relatório de um encontro internacional que organizou no ano seguinte, que *«apesar dos esforços da UNESCO para promover a cultura, foi necessário de esperar pela Cimeira Mundial de Joanesburgo, em 2002, para que, por fim, a cultura fosse reconhecida como um pilar do desenvolvimento sustentável ao lado dos outros três (económico, ecológico e social)»*[19]. No entanto, esta afirmação não é verdadeira. A Cimeira não fez nenhum avanço nesta matéria, estando claramente expresso na Declaração de Joanesburgo uma perspectiva do desenvolvimento sustentável assente unicamente em três pilares: *«assumimos a responsabilidade colectiva de desenvolver e fortalecer os pilares interdependentes e que se reforçam mutuamente do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento económico, desenvolvimento social e protecção ambiental»*[20]. Com efeito, a cultura praticamente não é mencionada neste documento.

Quanto ao plano de acção[21] aprovado, este esteve muito aquém das expectativas. Dois terços do plano correspondem a compromissos pouco significativos, já assumidos anteriormente, e alguns dos novos compromissos chegam mesmo a representar um retrocesso face a anteriores acordos. A própria ONU acabou por reconhecer as limitações da Cimeira por entre os "politicamente correctos" elogios à mesma: *«De qualquer ponto de vista, a Cimeira de Joanesburgo aplanou o terreno e pavimentou a via para a acção. No entanto, entre todos os objectivos, calendarizações e compromissos que foram acordados em Joanesburgo, não houve nenhumas soluções miraculosas para apoiar a luta contra a pobreza e a contínua degradação do ambiente natural. De facto, não houve nem magia nem milagres – somente o reconhecimento que eram necessários passos pragmáticos e sustentáveis para abordar muitos dos mais urgentes problemas do mundo»*[22].

---

[17] Kofi Annan, cit. 14, pág. 10 (tradução livre).

[18] *Johannesburg Declaration on sustainable development.*

[19] Rencontre Internationale Fès 2003 Patrimoine et Developpement Durable dans des Centres Historiques Urbains – *Rencontre Internationale Fès 2003 Patrimoine et Developpement Durable dans des Centres Historiques Urbains: Rapport*, Pág. 19 (tradução livre).

[20] *Johannesburg Declaration on sustainable development,* ponto 5 (tradução livre).

[21] World Summit on Sustainable Development – *Plan of implementation of the World Summit on Sustainable Development.*

[22] United Nations – *The Johannesburg Summit test: What will change?,* (tradução livre).

CorpWatch

«Com os mais poderosos governos do mundo a apoiar integralmente a agenda da globalização empresarial, foi acordado mesmo antes da Cimeira que não haveria novos acordos vinculativos. Em vez disso, o foco centrou-se na implementação de velhos acordos, principalmente mediante parcerias com o sector privado. Por outras palavras, aqueles aspectos da sustentabilidade que eram convenientes para o sector privado seriam implementados.»
Kenny Bruno – Sustainable development: R.I.P. The Earth Summit's deathblow to sustainable development.

Worldwatch Institute
Vision for a Sustainable World

«Comparada com a Cimeira da Terra de 2002 no Rio, a Cimeira deste verão em Joanesburgo estava condenada a ser algo decepcionante. As negociações que precederam Joanesburgo não tinham dado nenhuma razão para se esperarem avanços dramáticos, e não houve nenhum. Após o encontro, muitas organizações não-governamentais denunciaram a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável como um fracasso. Até experientes funcionários da ONU, embora aliviados por a Cimeira não se ter desmoronado por completo, estavam bastante emudecidos nas suas respostas.»
Hilary French – *From Rio to Johannesburg and beyond: Assessing the Summit.*

Friends of the Earth

«A Cimeira da Terra devia ter sido sobre a protecção do ambiente e a luta contra a pobreza e a destruição social. Em vez disso foi feita refém da ideologia do mercado livre, por uma administração dos Estados Unidos retrógrada e por empresas globais que ajudam a manter no activo políticos reaccionários. Esta é a pior traição política em décadas.»
Comentário de Charles Secrett, director da organização Friends of the Earth, in Friends of the Earth – *Earth Summit betrayal: press release.*

Down To Earth

«As negociações eram noites de trabalho frenéticas para chegar a consensos. Os activistas estavam atarefados a exercer pressão sobre os negociadores para haver mudanças. Nesta azáfama para chegar a acordo quanto à linguagem apropriada, ninguém parecia dar conta que o próprio rascunho estava tão desmaiado que mesmo que todos os parênteses fossem removidos, o resultado se totalizaria em praticamente nada. Não admira então que o documento final consista somente em dar novas embalagens a objectivos frouxos – muitas vezes ainda mais diluídos que nos acordos anteriores.»
Sunita Narain – *The World After.*







Em cima à esquerda: agricultores indianos e africanos manifestam-se a favor da liberdade de comércio nas ruas de Joanesburgo durante a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, sob o lema "Trade not Aid".

Em cima à direita: manifestação de desapontamento de delegados à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

Ao lado: manifestação da organização War on want, do Movimento dos sem-terra e do Fórum anti-privatização. Nas camisolas pode ler-se "Land! Food! Jobs!" e "No to privatisation of our lives!".

Figura 57 – Reacções de ONG, de delegados e da sociedade civil face aos resultados da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

A continuação deste texto torna quase risível, se não fosse o lamentável da situação, a tentativa da ONU de sublinhar alguns objectivos concretos do plano de acção: *«Como uma Cimeira orientada para a implementação, Joanesburgo não produziu um resultado particularmente espectacular – não existiram acordos que levarão a novos tratados e muitos dos objectivos acordados derivavam de uma panóplia de várias reuniões anteriores de menor importância. Mas alguns novos objectivos importantes foram estabelecidos, tais como: reduzir para metade a percentagem de pessoas*

sem acesso a saneamento básico até 2015; utilizar e produzir químicos por meios que não acarretem efeitos adversos significativos para a saúde humana e o ambiente, até 2020; manter ou restaurar as reservas de peixe delapidadas para níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável com carácter urgente e, se possível, até 2015; e reduzir significativamente até 2010 o ritmo actual de perda de diversidade biológica» [23].

O que a ONU na realidade está a afirmar é que não existiram compromissos para melhorar o ambiente, mas compromissos para diminuir o ritmo de destruição, e para não "exagerar" nas consequências negativas para a saúde das pessoas e para o ambiente. Com efeito, para dar alguns exemplos dos objectivos mais concretos: o ponto 20 do plano de acção representa um retrocesso face ao Protocolo de Quioto e à luta contra as alterações climáticas, ao promover tecnologias de **combustíveis fosseis** "mais limpas"[24]; o ponto 23, tal como a ONU refere, aborda os químicos perigosos, mas o objectivo é somente que estes sejam *«utilizados e produzidos por meios que minimizem os* ***efeitos adversos significativos****»*[25] sobre a saúde das pessoas e o ambiente, ou seja, podem continuar a ser prejudiciais, desde que não em demasia; o ponto 42 refere a redução *«do* ***ritmo actual de perda*** *da diversidade biológica»*, o que na prática quer dizer que o objectivo não é evitar a extinção de espécies, mas antes que estas se extingam de forma mais lenta.

O espírito pessimista no final do encontro era tal que se considerou como sendo o resultado mais positivo o facto de não ter havido um retrocesso ainda maior: *«apesar de todos os receios, a Cimeira Mundial não sacrificou o Princípio da Precaução (agir para proteger o ambiente mesmo se a prova de potencial dano futuro ao ecossistema da Terra não for conclusiva) e o paradigma da Responsabilidade Comum mas Diferenciada (todas as nações devem intentar e salvar o planeta, mas é esperado que os países ricos arquem com uma parte maior do fardo financeiro que os países pobres). (...) Quando a Cimeira Mundial terminou, os governos congratulavam-se uns aos outros pelo sucesso no resultado da cimeira. A sociedade civil descreveu a Cimeira como uma oportunidade desperdiçada de criar um plano significante com objectivos concretos, metas temporais e financiamento para a implementação da Agenda 21. As ONG culpavam principalmente os Estados Unidos pelo bloqueio a progressos significativos, com a União Europeia a ser demasiado fraca nas negociações e a G77/China satisfeita por ter conseguido mais financiamento para o seu desenvolvimento»*[26].

Na fase final da Cimeira, a UE, juntamente com outros países[27], submeteu uma declaração sobre o aumento das cotas da energia renovável, onde os signatários expressaram um forte compromisso com a promoção da energia renovável e um aumento das cotas das fontes renováveis de energia no total global do fornecimento de energia primária. Este talvez tenha sido o compromisso mais palpável deste encontro – assumido à margem do próprio encontro.

---

[23] United Nations – *The Johannesburg Summit test: What will change?* (tradução livre).

[24] World Summit on Sustainable Development, cit. 23, pág. 9.

[25] World Summit on Sustainable Development, cit. 23, pág. 13 (tradução livre).

[26] Heinrich Boell Foundation – *What are the outcomes of the World Summit?*.

[27] *Joint declaration by Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, the European Union, Hungary, Iceland, Lithuania, Malta, New Zealand, Norway, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, the Alliance of Small Island States, Switzerland and Turkey: The way forward on renewable energy*.

A reacção da PACE à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi expressa em dois documentos: a Recomendação 1594 (2003)[28] e a Resolução 1319 (2003)[29]. Nestes documentos a PACE reafirma o seu empenho em alcançar os objectivos do desenvolvimento sustentável, e louva o facto de a Cimeira ter conseguido relacionar de forma mais estreita a luta contra a degradação ambiental e a erradicação da pobreza. Considera ainda que um benefício adicional do encontro foi a criação de programas voluntários de parceria entre os governos, as ONG e as empresas, com vista a alcançar o desenvolvimento sustentável, mas sublinha a importância de garantir que estas parcerias não sejam criadas em prejuízo dos grupos populacionais mais carenciados e vulneráveis.

Apesar destes pontos que considera positivos, a PACE manifesta o seu desapontamento face a muitos dos resultados do encontro, sublinhando que:

- o plano de acção permanece fraco, em especial no que se refere à energia, à biodiversidade, à regulação dos mercados mundiais e às alterações dos padrões de produção e consumo;
- existe a possibilidade de as decisões políticas destes encontros serem vãs, e continuarem a ser inoperativas se não forem complementadas por uma implementação tangível do plano de acção;
- a avaliação final deste encontro teve um severo veredicto negativo de uma parte significativa da comunidade internacional, parte da qual o encararam como estando a pôr em causa o papel da cooperação multilateral;
- não existiram avanços relativamente à reforma institucional necessária para a governança mundial, que deverá envolver uma revisão dos papéis da Organização Mundial do Comércio e do Banco Mundial na promoção do desenvolvimento sustentável, e que poderá incluir a criação de novas organizações ambientais de nível internacional.

Quanto ao último aspecto, a PACE sublinha estar convencida que o desenvolvimento sustentável só poderá ser alcançado mediante a introdução de novos padrões de produção e consumo, o que implica o repensar da ordem internacional estabelecida. Deplora ainda o facto dos Estados Unidos da América se terem retirado do processo de ratificação do Protocolo de Quioto e de a Federação Russa, após ter declarado na Cimeira que iria em breve ratificar o dito protocolo, não parecer estar decidida a tomar esta decisão a breve prazo, impedindo assim a entrada em vigor do documento.

A PACE refere ainda o facto de a sua contribuição para o processo preparatório da Cimeira – tal como a de outros organismos parlamentares, como o Parlamento Europeu – não ter sido devidamente considerada, e que tal deverá ser alterado no futuro. Insiste que os acordos futuros devem incluir um maior controlo por parte dos organismos

---

[28] *Recommendation 1594 (2003) of the Parliamentary Assembly on follow-up to the World Summit on Sustainable Development: a common challenge.*

[29] *Resolution 1319 (2003) of the Parliamentary Assembly on follow-up to the World Summit on Sustainable Development: a common challenge.*

parlamentares, e que estes devem ter uma maior participação nas negociações e no acompanhamento das decisões tomadas.

Na mesma sessão, e ainda tendo como pano de fundo a Cimeira de Joanesburgo, a PACE adopta uma outra resolução sobre desenvolvimento sustentável e globalização[30]. Neste documento, a PACE sublinha que *«em anos recentes, duas tendências opostas mas igualmente restritivas emergiram no entendimento do conceito de desenvolvimento sustentável: para alguns, este tornou-se alvo de um pendor excessivamente económico, sendo usado muitas vezes como uma justificação para um crescimento mais acelerado, argumentando-se que isto irá ajudar a reduzir a pobreza e a alcançar a sustentabilidade económica, enquanto ao mesmo tempo serve de desculpa para promover a abertura dos mercados, a desregulamentação financeira, a privatização dos recursos naturais e a biopirataria. Para outros, o desenvolvimento sustentável passou por um processo de excessiva simplificação ecológica, no qual o conceito se restringido à sustentabilidade ambiental»*[31].

A PACE argumenta que as duas tendências devem ser contrabalançadas por uma forma de desenvolvimento sustentável que se centre nos seres humanos e que seja simultaneamente mais abrangente e mais radical. Sublinha que o desenvolvimento sustentável é um processo multifacetado, que procura um equilíbrio entre as dimensões ecológica, económica e social, tendo também em conta aspectos políticos – participação e democratização –, éticos – responsabilidade, solidariedade, justiça social e suficiência – e culturais – diversidade local e expressão artística. Para além destes aspectos, a PACE relembra que o desenvolvimento sustentável também requer *«uma reavaliação dos nossos princípios básicos de estilo de vida, e da forma como as nossas sociedades funcionam, em particular no que respeita à produção e ao consumo. Isto implica mudanças significativas nas atitudes e nos comportamentos, nas quais a consciencialização que vivemos num espaço comum, a responsabilidade individual pelas acções e aprender a identificar perspectivas de longo prazo e parcerias entre actores (...) têm prioridade sobre os factores materiais»*[32].

Uma das propostas que a PACE avança para que a promoção do desenvolvimento sustentável se torne, efectivamente, uma realidade é a codificação e a compatibilização dos acordos internacionais. Com efeito, a multiplicidade de acordos internacionais, de carácter sectorial e fragmentado, leva a que estes sejam cada vez menos valorizados e tenham pouco impacto. Mediante a codificação destes acordos, a PACE acredita que seria possível promover a formulação de regras básicas para o desenvolvimento sustentável, e torná-las mais acessíveis, facilitando o seu entendimento, bem como a sua adopção e implementação.

> *«A este respeito, a criação de uma única instituição internacional ambiental responsável por acompanhar a implementação dos protocolos internacionais e pela sua coerência, uma ideia formulada mas não mantida na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo em 2002, deve ser considerada, conjuntamente com o futuro empossar desta instituição com a responsabilidade de preparar a codificação dos*

[30] *Resolution 1318 (2003) of the Parliamentary Assembly on globalisation and sustainable development.*

[31] Resolution 1318 (2003), cit. 30 (tradução livre).

[32] Resolution 1318 (2003), cit. 30 (tradução livre).

instrumentos multilaterais existentes, de modo a promover a formulação de regras básicas de desenvolvimento sustentável e a torná-las mais acessíveis.»[33]

Para finalizar, a PACE sublinha que a adaptação da economia global de modo a torná-la mas social, ecológica e economicamente sustentável, oferece a maior oportunidade de investimento da história da humanidade.

A Cimeira do Milénio veio assim confirmar o que se vinha a temer há já algum tempo: o esmorecimento do compromisso político em prol do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável, considerado como um dos principais avanços da década de noventa, entrou definitivamente no discurso político mas não se traduziu em acção. Os problemas sociais e ambientais agravaram-se, os conflitos culturais extremaram-se, as disparidades económicas acentuaram-se, mas o crescimento económico – de uns poucos –, traduzido na liberalização e desregulamentação dos mercados e na lei do maior lucro a qualquer o custo, não só não saiu do topo da agenda, como parece estar-se a afirmar ainda mais como o principal valor e objectivo político. Apesar de algumas das consequências mais graves desta situação já se estarem a fazer sentir – aumento dos conflitos sociais e das guerras, da pobreza extrema, do desemprego, das catástrofes naturais, etc. –, e dos alertas de algumas das instituições internacionais, a situação não parece estar para mudar a curto prazo.

Existe no entanto uma nova força que se está a organizar e a crescer, e onde talvez resida a maior fonte de esperança em relação a uma verdadeira mudança de atitude: a sociedade civil. Não é possível predizer até que ponto a organização da sociedade civil se assumirá como um "novo poder", como um verdadeiro parceiro nas decisões face ao desenvolvimento. No entanto, esperemos que tal venha a acontecer pela via da governança, e não pela via do conflito ou de crises extremas, em consequência do desespero ou de catástrofes naturais ou humanitárias.

5.2.1.3 A coesão territorial ou a dimensão territorial do desenvolvimento sustentável

Todo o trabalho que tinha sido desenvolvido pelo Conselho da Europa na década de noventa relativamente à coesão territorial[34] culminou com o lançamento dos Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu[35], adoptados em Hanôver, no ano 2000. Tendo como pano de fundo a crescente globalização e com o alargamento do Conselho da Europa a novos Estados-membros da Europa de Leste, os princípios orientadores têm por objectivo contribuir para a aproximação das "duas Europas", através da implementação de princípios de desenvolvimento sustentável à escala Europeia.

Os princípios definidos devem ser implementados ao nível nacional, regional e local, e têm como base os valores da subsidiariedade e da reciprocidade, não só como requisitos da democracia, mas também como forma de preservar a *«"unidade na diversidade" da*

[33] Resolution 1318 (2003), cit. 30 (tradução livre).

[34] Ver ponto 4.2.3.3 A coesão territorial.

[35] CEMAT – *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu.*

Europa, resultante da sua história e geografia»[36]. De acordo com o conceito de sustentabilidade, estes princípios têm como principal objectivo a *«(...)harmonização entre as expectativas económicas e sociais em relação ao território e as suas funções ecológicas e culturais, contribuindo assim para um desenvolvimento territorial equilibrado, a longo prazo, e em grande escala»*[37]. O desenvolvimento territorial sustentável é assim definido tendo em conta os seus quatro pilares: económico, social, ambiental e cultural.

Os dez princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável apresentados neste documento são:

- promover a coesão territorial através de um desenvolvimento social e económico mais equilibrado das regiões e de uma maior competitividade;
- incentivar o desenvolvimento gerado pelas funções urbanas e melhorar a relação cidade-campo;
- promover uma acessibilidade mais equilibrada;
- desenvolver o acesso à informação e ao conhecimento;
- reduzir os danos ambientais;
- valorizar e proteger os recursos naturais e o património natural;
- valorizar o património cultural como factor de desenvolvimento;
- explorar os recursos energéticos com segurança;
- incentivar um turismo sustentável e de grande qualidade;
- minimizar o impacto das catástrofes naturais.

No âmbito do "Princípio 7 – Valorizar o património cultural como factor de desenvolvimento", o texto considera que: *«(...)A política de ordenamento do território deveria contribuir para a gestão integrada do património cultural, concebida como processo evolutivo de protecção e de conservação do património que, simultaneamente, não deixa de ter em conta as necessidades da sociedade moderna. (...) Não é apenas a conservação do passado que está em jogo, mas também a harmonia e a criatividade na relação espacial entre a arquitectura moderna, o desenho urbano, e o património tradicional»*[38]. Neste sentido, a valorização do património cultural não diz somente respeito aos edifícios e espaços antigos, mas também aos modernos: inclui garantir a qualidade dos novos projectos de arquitectura e de desenho urbano, tanto intrínseca como no que respeita à sua relação com o contexto.

Para a implementação destes princípios considera-se que o envolvimento do sector privado é indispensável, e deve ser encorajado. O sector privado tem um importante papel a desempenhar, especialmente em dois campos de actividade[39]:

---

[36] CEMAT, cit. 35, pág. 1.
[37] CEMAT, cit. 35, pág. 2.
[38] CEMAT, cit. 35, pág. 11-12.
[39] CEMAT, cit. 35, pág. 7-9.

- Financiamento de **grandes projectos de infra-estruturas e equipamentos**, que quando têm por base um correcto ordenamento do território prospectivo podem gerar uma nova dinâmica no desenvolvimento económico das áreas circundantes e contribuir para um desenvolvimento territorial equilibrado.
- Impulsionamento do **sector habitacional**, que no contexto de um desenvolvimento regional equilibrado e sustentável, tem um papel específico a desempenhar. Esse papel deriva da sua função social, da sua relevância em termos quantitativos e dos efeitos multiplicadores na economia e no emprego. Assim, a construção de habitação juntamente com a reabilitação e a modernização do parque habitacional existente, é um dos mais importantes sectores de investimento da economia.

São ainda definidas no âmbito deste documento, medidas de ordenamento do território mais pormenorizadas, específicas para diferentes áreas. Para áreas urbanas são propostas as seguintes medidas:

- *«formulação de estratégias adaptadas ao contexto local e destinadas a ultrapassar os efeitos da reestruturação económica;*
- *controlo da expansão urbana: contenção das tendências para a suburbanização, através da disponibilização dentro das cidades e das vilas de mais terrenos para construção*[40]*, promovendo o desenvolvimento dos centros urbanos, elevando a qualidade de vida e melhorando as condições de habitabilidade das áreas urbanas;*
- *requalificação dos bairros degradados, diversificação de actividades e de grupos sociais dentro da estrutura urbana, especialmente em cidades onde se estão a criar áreas de exclusão social;*
- *gestão cuidadosa dos ecossistemas urbanos, em especial no que respeita a espaços livres e espaços verdes, água, energia, resíduos e ruído;*
- *desenvolvimento de um sistema de transportes públicos eficaz e "amigo do ambiente", concebido para contribuir para uma mobilidade sustentável;*
- *criação de estruturas de planeamento intermunicipais, tendo em vista a coordenação do ordenamento e a implementação das diversas medidas, assim como o desenvolvimento de redes de cidades;*
- *conservação e valorização do património cultural;*
- *desenvolvimento de redes de cidades.»*[41]

Tendo em conta estas medidas apresentadas para as áreas urbanas, fica clara a importância da reabilitação urbana no âmbito da visão da CEMAT sobre o desenvolvimento territorial sustentável. Com efeito, a reabilitação urbana, ao actuar sobre as áreas degradadas e em declínio, promovendo o desenvolvimento local, contribui para contrabalançar os efeitos da reestruturação económica; ao promover a melhoria, a reutilização e o aproveitamento dos edifícios e infra-estruturas urbanas existentes, contribui para controlar a expansão urbana e para a gestão eficaz dos recursos; ao

[40] *«Activando terrenos baldios intersticiais, utilizando métodos de construção que permitam um melhor aproveitamento do espaço, urbanizando terrenos junto de nós de transportes e de estações ferroviárias».* CEMAT, cit. 35, pág. 13.

[41] CEMAT, cit. 35, pág. 13-14.

contribuir para controlar a expansão urbana facilita a criação de um sistema de transportes públicos eficaz e a mobilidade sustentável; e, por último, a conservação e valorização do património cultural, a requalificação dos bairros degradados, e a diversificação de actividades e de grupos sociais dentro da estrutura urbana, são objectivos centrais da reabilitação urbana, sendo esta actualmente considerada como o melhor instrumento para alcançar de forma integrada estes mesmos objectivos. No que respeita às áreas urbanas, os Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu vieram sublinhar que o desenvolvimento territorial sustentável não pode ser alcançado sem uma forte aposta na reabilitação urbana.

Com o progressivo processo de integração de novos Estados-membros no Conselho da Europa e de alargamento da UE, a CEMAT continuou a aproveitar a oportunidade – e a necessidade – que se presenteava para promover uma abordagem integrada à coesão territorial *«mediante um desenvolvimento social e económico mas equilibrado das regiões e uma competitividade melhorada, que respeita a diversidade e singularidade da Europa»*[42]. Para este fim, adoptou a Declaração de Ljubljana[43], em 2003, sobre a dimensão territorial do desenvolvimento sustentável. Nesta declaração a CEMAT reforça o seu compromisso para com o desenvolvimento sustentável, mas sublinha que a progressiva difusão e integração nas políticas deste conceito tem sido feita com base em diferentes interpretações e modelos de implementação que reflectem uma diversidade e aspirações e perspectivas. Neste contexto, a CEMAT recorda que o desenvolvimento sustentável *«não é só uma questão ambiental. Foram acordados três aspectos do desenvolvimento sustentável: sustentabilidade económica, sustentabilidade ambiental e sustentabilidade social»*[44]. Estes três aspectos implicam respectivamente: crescimento e desenvolvimento económico; integridade dos ecossistemas e atenção à capacidade de carga da biodiversidade; e inclusão de valores como equidade, "empowerment", acessibilidade e participação. A CEMAT relembra ainda que os Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu introduziram uma quarta dimensão: a da sustentabilidade cultural.

Com estas considerações, a Declaração de Ljubljana visa dar um maior impulso à integração das políticas sectoriais nas estratégias de desenvolvimento territorial, e sublinhar a importância de considerar os aspectos mais "esquecidos" do desenvolvimento sustentável – a sua dimensão social e cultural. Para além da integração entre sectores, a integração e a cooperação dos vários níveis de governação e dos vários actores é outro dos pontos que se considera ter de ser mais trabalhado:

> *«[D]e modo a alcançar a sustentabilidade, as políticas de desenvolvimento territorial devem uma dimensão trans-sectorial substancialmente mais forte. A abordagem ao desenvolvimento territorial envolve a cooperação dos vários sectores de actividade, dos vários níveis de governo, e dos vários actores. Portanto, esta é uma importante política de implementação, que fornece soluções com ampla aceitação. Permite que todas as políticas*

[42] *Ljubljana declaration on the territorial dimension of sustainable development.*

[43] *Ljubljana declaration on the territorial dimension of sustainable development.*

[44] *Ljubljana declaration on the territorial dimension of sustainable development.*

públicas com impactos territoriais sejam escrutinadas e avaliadas de modo a fortalecer e aumentar as suas sinergias e a sustentabilidade dos seus resultados. Mas as políticas sectoriais devem também elas próprias integrar plenamente a dimensão da sustentabilidade (...).»[45]

Considera-se ainda que como os problemas que afectam o território não respeitam fronteiras administrativas, é necessário promover a cooperação entre Estados, regiões e municípios – mesmo que os últimos pertençam a diferentes nacionalidades –, de modo a definir estratégias eficazes para dar resposta aos problemas existentes e promover um desenvolvimento territorial sustentável. Neste sentido, defende-se que seja dada possibilidade às autoridades regionais e locais de colaborarem directamente entre si, dentro do Estado a que pertencem, ou mesmo entre diferentes Estados.

A CEMAT sublinha também a existência de um conjunto de processos em curso que estão a desafiar a sustentabilidade do futuro comum europeu e para os quais é necessário reforçar a resposta política – nomeadamente, o acentuar das assimetrias sociais, económicas e de acessibilidade, e dos fenómenos de exclusão; a deterioração do ambiente, a degradação das áreas urbanizadas e o mau funcionamento das infra-estruturas e serviços físicos e sociais; a intensificação do fluxo de tráfego; a ocorrência mais frequente de desastres naturais ou derivados da acção humana; a perda de vitalidade e qualidade de vida em muitas áreas rurais; a necessidade de revitalizar as cidades, de conter a expansão urbana e de reduzir a ameaça à identidade cultural das comunidades. De entre as medidas recomendadas para dar resposta a estes desafios destacam-se seguidamente as que, de forma directa ou indirecta, incentivam o desenvolvimento de processos de reabilitação urbana, ou que têm de ser consideradas nos objectivos dos mesmos:

- reduzir as disparidades, em especial mediante uma localização mais equilibrada e eficiente das actividades, infra-estruturas e serviços no território, de modo a melhorar a sua acessibilidade;
- reabilitar as áreas em declínio e as áreas industriais e comerciais abandonadas, de modo a conter o consumo do solo, reduzir a carência social e o desemprego, e melhorar a qualidade de vida urbana;
- aumentar a eficiência dos transportes e das redes energéticas e minimizar os seus impactos adversos;
- prevenir e minimizar os potenciais danos derivados de desastres naturais, em especial tornando a morfologia urbana e as estruturas menos vulneráveis;
- proteger e melhorar o ambiente construído e natural, em especial quando estes se encontram poluídos ou degradados, ou em risco de tal acontecer;
- alcançar um equilíbrio entre preservar o património cultural existente e atrair novos investimentos, e apoiar as comunidades que habitam ou trabalham nas áreas urbanas e rurais;

[45] *Ljubljana declaration on the territorial dimension of sustainable development.*

- aumentar a participação do público nas abordagens ao desenvolvimento territorial e na concepção e implementação de políticas de desenvolvimento territorial.

A governança e o desenvolvimento equilibrado das regiões europeias continuaram a ser temas centrais do debate no encontro seguinte do CEMAT, que se realizou em 2006. A Resolução n.º 1[46] focou-se essencialmente nos aspectos relacionados com o desenvolvimento policêntrico, que é visto como um modelo de desenvolvimento a longo prazo com potencial para dar resposta às disparidades que põem em causa a coesão territorial na Europa. Apesar de este documento considerar que o desenvolvimento policêntrico adquire significados diferentes consoante os contextos em que é evocado – razão pela qual não é feita uma tentativa de dar uma definição exacta do conceito –, são apresentados três princípios que se consideram consensuais, qualquer que seja o enquadramento conceptual do debate:

- complementaridade como pilar do desenvolvimento policêntrico;
- desenvolvimento policêntrico como um objectivo político integrado, multissectorial e multi-escala;
- implementação do desenvolvimento policêntrico como uma estrutura base para a coesão territorial.

Dado que o desenvolvimento policêntrico é tratado pela CEMAT essencialmente como um instrumento para alcançar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável, o objectivo de reduzir as assimetrias e as desigualdades é prioritário. Neste âmbito, defende-se que o desenvolvimento policêntrico deve ter por base os potenciais latentes, as relações existentes e os recursos endógenos das áreas territoriais. Defende-se ainda a necessidade de desenvolver novos instrumentos, tendo em especial conta que a eficiência económica é frequentemente prejudicial à equidade socio-espacial, bem como a necessidade de integrar as várias políticas e instrumentos sectoriais. Em contraposição aos instrumentos "duros" tradicionais que se baseiam demasiado ao nível territorial no investimento em infra-estruturas e na dimensão física da intervenção, a CEMAT propõe: *«instrumentos "brandos" que possam permitir um uso mais eficaz dos recursos infra-estruturais, organizacionais e humanos. Estes podem somente ser alcançados com um enquadramento institucional forte e com o apoio da comunidade de actores. Ao contrário dos auxílios financeiros directos, que geram melhorias materiais (e. g. uma novo estrada) num período de tempo relativamente curto, os investimentos "brandos" podem tornar-se mais eficazes somente após longos períodos de tempo, mas com um menor peso em custos de manutenção subsequentes»*[47].

O desenvolvimento policêntrico requer ainda um fortalecimento da cooperação e das parcerias horizontais e verticais, bem como o desenvolvimento de capacidades junto das instituições, em especial das autoridades regionais e locais de áreas cujas tradições administrativas e culturais no que respeita à criação de parcerias sejam menos desenvolvidas. Com efeito, a CEMAT defende que um modelo de desenvolvimento

[46] *Resolution n.º 1 on polycentric development: promoting competitiveness, enhancing cohesion.*

[47] Resolution n.º 1, cit. 46 pág. 4 (tradução livre).

territorial mais policêntrico implica formas de governança também estas mais policêntricas. Este tema – o da governança territorial – foi o foco central da Resolução n.º 2[48] adoptada no encontro da CEMAT de 2006, e que será analisada mais à frente neste documento[49].

Com o aumento da actividade da UE ao nível do território e, em especial, das áreas urbanas, a atenção dada pela CEMAT às actividades desta instituição aumentou. Em todos os documentos emanados do encontro de 2006[50], a CEMAT faz referência de forma directa às iniciativas comunitárias, no contexto das opiniões e posições que expressa sobre o desenvolvimento territorial. Na generalidade dos casos, a CEMAT manifesta o seu apoio às iniciativas em curso e apoia o reforço da actividade da UE nesta área, em especial nos domínios da cooperação, desenvolvimento territorial e urbano sustentável e coesão territorial. No entanto, é feita referência à necessidade de tornar as iniciativas das duas instituições – UE e CEMAT – complementares, em lugar de duplicar as iniciativas, e à posição privilegiada da CEMAT, como único fórum territorial verdadeiramente alargado da Europa, para promover o desenvolvimento de redes de cooperação.

Convêm ainda mencionar, no âmbito da coesão territorial, um outro documento adoptado na mesma altura pela CEMAT: a Declaração de Lisboa sobre a criação de redes para o desenvolvimento territorial sustentável do continente Europeu[51]. Neste documento a CEMAT reafirma o seu compromisso com uma abordagem integrada à coesão e à inclusão territorial, mediante um desenvolvimento social e económico mais equilibrado das regiões e uma coesão e competitividade melhoradas, que respeitem a diversidade e a singularidade da Europa e a identidade dos seus povos. Para alcançar este objectivo, a CEMAT considera que as redes, consistindo num conjunto de nodos e das suas respectivas relações directas e indirectas, são um instrumento fundamental, já que permitem apoiar uma interdependência duradoura entre diferentes agentes e territórios.

A visão do desenvolvimento futuro da Europa subjacente a este documento tem assim por base o fortalecimento das interacções e dos intercâmbios a vários níveis (local, regional, nacional, europeu e mesmo global) entre pessoas, comunidades, grupos e territórios e entre diferentes sistemas de redes. As redes são ainda consideradas como instrumentos para promover uma melhor governança, já que a partilha de conhecimento e boas práticas, a aprendizagem colectiva, o envolvimento, a monitorização e a responsabilização são uma nova forma de promover uma adaptação competitiva aos desafios da globalização e da coesão territorial.

No que respeita às prioridades identificadas para o desenvolvimento de redes, o fortalecimento das redes de cidades é considerado fundamental. Neste âmbito, é feita uma referência particular ao desenvolvimento de redes de cidades temáticas em diversas áreas, nas quais se inclui a reabilitação urbana, onde estas podem ser especialmente

---

[48] *Resolution n.º 2 on territorial governance: empowerment through enhanced coordination.*

[49] Ver ponto 5.2.5.1 A governança urbana e a participação na vida pública.

[50] Resolution n.º 1, cit. 46; Resolution n.º 2, cit. 48; *Resolution n.º 3 on the Territorial Agenda of the European Union and its relation to CEMAT;* e *Lisbon Declaration on "Networks for sustainable spatial development of the European continent: Bridges over Europe".*

[51] *Lisbon Declaration on "Networks for sustainable spatial development of the European continent: Bridges over Europe".*

eficientes na recolha de informação e conhecimento. O desenvolvimento de redes de ONG e de grupos sociais são também consideradas como uma prioridade, tanto no domínio social como cultural, para promover a inclusão, a conservação do património, a troca de experiências e de conhecimento e a criatividade e inovação. Considera-se ainda fundamental para a coesão territorial europeia que se desenvolvam redes de cooperação, não só entre as áreas centrais, mas incluindo as periféricas.

Apesar de a Declaração de Lisboa ser inteiramente dedicada à promoção do funcionamento em rede como instrumento da coesão territorial, a CEMAT sublinha que as redes não podem ser vistas como uma panaceia para resolver a falta de coesão territorial, o desenvolvimento insustentável e as disparidades territoriais. Com efeito, as medidas para promover a criação e o funcionamento de redes dedicadas a temas centrais para a coesão territorial não substituem a implementação de medidas e programas específicos para dar resposta aos problemas no terreno.

5.2.2 As Cartas urbanas

5.2.2.1 A Carta Europeia para a salvaguarda dos direitos humanos nas cidades

Um bom exemplo do aumento da cooperação e da criação de redes entre cidades é o grande número de documentos internacionais – cartas, declarações, etc. – que foram adoptadas por autarquias locais europeias desde o início do século[52]. A Carta Europeia para a salvaguarda dos direitos humanos nas cidades[53] é um destes documentos, tendo sido adoptada por autoridades locais de diversas cidades europeias, na 2.ª Conferência Europeia de Cidades para os Direitos Humanos[54], realizada no ano 2000. Dado que os signatários são autoridades locais, esta Carta não representa um compromisso nacional, mas assume-se de qualquer forma como um acordo político conjunto destas autoridades face a um programa de governo local para as cidades em causa[55].

Esta Carta tem por objectivo constituir um instrumento coordenado de orientação das políticas urbanas locais e de adequação das medidas e dos regulamentos locais às novas necessidades de protecção e garantia dos direitos humanos nas cidades. As razões avançadas para justificar a necessidade de uma carta deste tipo prendem-se com o facto de *«existirem muitos direitos que ainda não são "efectivos" e de os cidadãos sentirem dificuldade em orientar-se no labirinto dos procedimentos legais e administrativos»*[56]. Adicionalmente, argumenta-se que a escala local está melhor posicionada para garantir estes direitos, dada a sua proximidade aos cidadãos e o facto de as autoridades nacionais e internacionais não serem acessíveis a muitos destes cidadãos. Este argumento serve também para transmitir a vontade das autoridades locais de assumirem um papel de muito mais relevante do que até então na reestruturação das relações de poder em curso:

---

[52] Ver por exemplo, as European City Summit (ponto 5.3.4).

[53] *European Charter for the safeguarding of human rights in the city*.

[54] "2nd European City Conference for Human Rights", realizada em Saint Denis.

[55] Em 2006, este documento já tinha sido ratificado por mais de 350 cidades de 21 países europeus.

[56] *European Charter for the safeguarding of human rights in the city*, (tradução livre).

«E por último, face à crise que está a abalar actualmente a democracia eleita no âmbito dos Estados nacionais e tendo em conta a preocupação em relação à burocracia europeia, a cidade emerge como um potencial novo espaço político e social.»[57]

Defende-se assim uma "democracia de acessibilidade", que confere a todos os cidadãos a oportunidade de participar na cidadania – a "cidadania da cidade". Em termos de conteúdo dos direitos a observar, a Carta inclui direitos fundamentais reconhecidos em outros textos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos ou a Carta Social Europeia. As principais áreas focadas são:

- **Disposições gerais** – direito à cidade; princípio da equidade e da não-discriminação; direito à liberdade cultural, linguística e religiosa; protecção dos grupos e cidadãos mais vulneráveis; dever da solidariedade; cooperação intermunicipal internacional; princípio da subsidiariedade.
- **Direitos civis e políticos da cidadania local** – direito à participação política; direito à associação, reunião e manifestação; à protecção da vida privada e familiar; direito à informação.
- **Direitos económicos, sociais, culturais e ambientais de proximidade** – direito geral aos serviços públicos de protecção social; direito à educação, ao trabalho, à cultura, à habitação, à saúde, ao lazer e a um meio ambiente saudável e qualificado; direito a um urbanismo harmonioso e sustentável e à circulação e à tranquilidade na cidade.
- **Direitos relativos à administração democrática local** – direito à eficácia dos serviços públicos; princípio da transparência.
- **Mecanismos para garantir os direitos humanos de proximidade** – acesso à administração de justiça local; criação de organismos de polícia de proximidade; implementação de mecanismos preventivos[58]; mecanismos de taxação e orçamentais[59].

A propósito do conteúdo deste documento, existe um conjunto de aspectos que justificam um comentário adicional:

- O artigo sobre o direito à cidade estabelece que *«[a] cidade é um espaço colectivo que pertence a todos os seus habitantes, que têm o direito de nesta encontrar as condições para a realização política, social e ecológica, assumindo ao mesmo tempo deveres de solidariedade»*[60], ou seja, esta é uma carta sobre os direitos humanos **na** cidade e os direitos dos habitantes **da** cidade, e não sobre o direito **à** cidade. Esta é a razão pela qual os aspectos ligados à limitação do acesso à cidade – como por exemplo,

[57] *European Charter for the safeguarding of human rights in the city*, (tradução livre).

[58] Mediadores sociais ou de bairro, em particular nas zonas mais vulneráveis; criação de uma instituição independente e imparcial, como o provedor do cidadão.

[59] Os signatários comprometem-se a elaborar os seus orçamentos de modo a que as disposições relativas às receitas e às despesas permitam tornar efectivos os direitos enunciados na Carta, por exemplo, mediante a implementação de orçamentos participados.

[60] *European Charter for the safeguarding of human rights in the city*, art.º 1, ponto 1 (tradução livre).

a especulação fundiária e imobiliária – não têm o mesmo peso que nas Cartas sobre o direito à cidade[61].

- O direito à participação política é definido de forma bastante limitada quando comparado com os documentos que estavam a ser produzidos por outras instituições na mesma altura[62], não implicando de nenhuma maneira processos de tomada de decisão partilhados, resumindo-se somente ao direito de eleger os representantes locais; à promoção do acesso a este direito aos cidadãos estrangeiros que residam na cidade há dois anos; ao direito dos cidadãos de participar em debates, de interpelar as autoridades municipais sobre as questões que afectam a comunidade local e de expressar as suas opiniões.
- Apesar de serem referidos mecanismos de implementação no documento, na realidade não é apresentado mecanismos formais de implementação e de monitorização, deixando-se a cargo das autoridades locais a definição dos mesmos. Esta situação, apesar de ser apelativa para atrair novos signatários, pode significar que as disposições da Carta não chegam a ser operacionalizadas.

Este último aspecto foi abordado na 4.ª Conferência Europeia de Cidades para os Direitos Humanos[63], onde se refere relativamente ao valor legal da Carta: *«concluímos que a Carta é um instrumento programático; um enquadramento que orienta as políticas públicas e legislativas das autoridades; um guia para a interpretação dos regulamentos locais. Não há qualquer dúvida que tem um valor moral e ético. O seu valor legal baseia-se no seu carácter de acordo interadministrativo e transnacional. (...) Os efeitos legais são "matizados" pela tipologia das obrigações contempladas na Carta. A Carta estabelece compromissos de "conduta", não relativos a "resultados". Não admira que os verbos mais encontrados sejam "promover" e "fomentar"»*[64]. É esta "tipologia das obrigações", e a sua não concretização em objectivos e medidas concretas de actuação, que se questiona, e que torna este instrumento em pouco mais do que uma declaração de intenções, que não se pode sequer considerar ambiciosa ou inovadora[65].

5.2.2.2 A revisão da Nova Carta de Atenas

Em 2003, o CEU lança a primeira revisão da Nova Carta de Atenas de 1998, apresentando a sua visão actualizada sobre as cidades e o planeamento urbano[66]. Os princípios gerais da Carta de 1998 são mantidos, havendo no entanto uma visão mais estruturada e desenvolvida do modelo de cidade proposto, e do papel do urbanista na construção desse mesmo modelo. Com efeito, este novo documento dirige-se essencialmente aos urbanistas *«a fim de os orientar nas suas acções, de modo a assegurar maior*

---

[61] Ver, por exemplo, 5.2.2.3 A Carta Mundial do direito à cidade.

[62] Ver, por exemplo, 5.2.5 A governança.

[63] Realizada em Nuremberga, nos dias 9 e 10 de Dezembro de 2004.

[64] 4th European Conference Cities for Human Rights – *How to implement the Charter of Human Rights in the City*, pág. 11 (tradução livre).

[65] Convém recordar, por exemplo, que a Carta Urbana Europeia e a Declaração Europeia dos Direitos Urbanos já tinham sido adoptadas pelo CPLRE oito anos antes do lançamento deste documento. Ver ponto 4.2.1.1 A Carta Urbana Europeia.

[66] European Council of Town Planners – *The New Charter of Athens 2003: The European Council of Town Planners' vision for cities in the 21st century*.

coerência na construção de uma rede de cidades na Europa plena de significado, conectadas através do tempo, a todos os níveis e em todos os sectores»[67]. Logo aqui neste pequeno excerto se pode antever qual a tónica principal do CEU para as cidades do século XXI: as ligações, a comunicação, o funcionamento em rede – a "cidade conectada"[68] através *«do tempo, do espaço, do carácter, da identidade, do futuro e do passado»*[69].

A característica apresentada como distintiva das cidades europeias é a sua história e diversidade: *«Quando comparadas com as áreas urbanas de muitas outras partes do mundo, as cidades europeias distinguem-se pela sua longa história de desenvolvimento, que reflecte de perto as características das estruturas política, social e económica das nações. Foi a sua história e diversidade que as tornou diferentes»*[70]. A cultura, apesar de não ter sido explicitamente referida, é indissociável desta perspectiva da diversidade das cidades. Em grande medida o que molda as estruturas política, social e económica das nações – e, logo, as suas cidades –, é a cultura dos povos que as constituem. A ameaça da homogeneização cultural em consequência da globalização começou a ser debatida na área da cultura desde a década de noventa. A consequente valorização e celebração da diversidade e das diferenças, que teve início no debate sobre cultura, estende-se no século XXI ao discurso urbanístico, e à visão do CEU sobre as cidades. Este facto manifesta-se não só na consagração da história e da diversidade como as características distintivas das cidades europeias, e da identidade como um valor fundamental num mundo globalizado e em constante mudança, mas também na visão negativa de um desenvolvimento urbano que dilui essa especificidade e as diferenças, inclusive as diferenças entre as áreas urbanas e as rurais:

> *«Em contrapartida, as cidades da Europa do século XXI estão a tornar-se mais difíceis de distinguir, à medida que as actividades humanas, inicialmente, localizadas nos centros urbanos, alastram amplamente para os espaços circundantes, consumindo áreas rurais e naturais. (...) Lenta, mas inexoravelmente, as novas redes complexas ligam as pequenas e as grandes cidades, de modo a criar um contínuo urbano, já evidente em muitas partes da Europa. Neste, a cidade clássica torna-se num simples componente de novas redes. Os efeitos desta tendência nefasta devem ser inevitavelmente abordados em qualquer visão sobre o futuro das cidades.»*[71]

Um outro tema central deste documento é a necessidade de criar redes entre várias escalas territoriais (ver Figura 58). Considera-se que para serem competitivas, as cidades têm de se agregar em redes de diversa natureza: redes de cidades com especializações semelhantes e com especializações complementares; de cidades que efectuam trocas de bens e serviços; de cidades que partilham interesses comuns. Cada tipo de rede requer tipos específicos de ligações (de transportes, de comunicação, de informação, etc.), que irão permitir a criação de várias camadas de redes policêntricas ao longo do território europeu. Considera-se que este é um dos desafios fundamentais que enfrentam as

---

[67] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 1 (tradução livre).

[68] Por alguma razão não apurada, a expressão "cidade conectada" do original em inglês transformou-se em "cidade coerente" na tradução para português do documento. Por se considerar que a expressão inglesa traduz melhor o espírito da carta, optou-se por utilizar a versão inglesa do documento, pelo que as citações apresentadas neste trabalho são de tradução livre da autora.

[69] Virna Bussadori – *The New Charter of Athens: The ECTP vision for cities in the 21st century*, (tradução livre).

[70] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 2 (tradução livre).

[71] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 2 (tradução livre).

cidades e os urbanistas: *«Definir as novas redes e posicionar as cidades individuais dentro destas irá requerer um envolvimento considerável de peritos para traduzir estas dinâmicas em estratégias territoriais»*[72].

A cidade conectada a diferentes níveis territoriais
Conselho Europeu dos Urbanistas

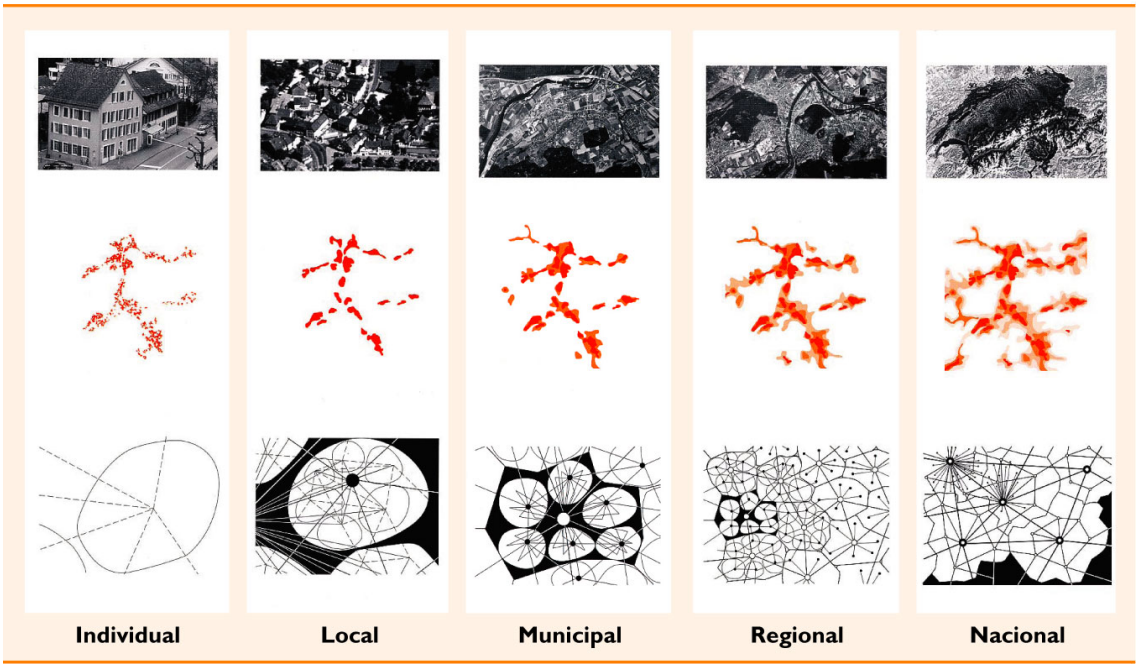


Figura 58 – A visão do Conselho Europeu de Urbanistas para a cidade do século XXI: a "cidade conectada" (dimensão territorial)

À escala da cidade, a Nova Carta de Atenas de 2003, embora não o enumere de forma explícita, estabelece um conjunto de objectivos para o desenvolvimento urbano – e, consequentemente, para a reabilitação urbana –, dos quais se salientam:

- Coesão social – luta contra a exclusão, o desemprego, a pobreza, a criminalidade e a violência; melhoria do acesso à habitação, à saúde, à educação, aos serviços e a outras necessidades sociais; ter em conta as necessidades de diferentes grupos etários e a interacção entre gerações.
- Desenvolvimento económico – criação de uma rede económica densa, de grande eficiência e produtividade; criação de emprego; promoção da competitividade e do crescimento económico; aposta em produtos e serviços de qualidade, associados a métodos de produção tradicionais e a locais específicos de origem, e em actividades ligadas à sociedade do conhecimento e às novas tecnologias; criar e aproveitar oportunidades.
- Cultura – alcançar um equilíbrio entre a preservação do património cultural e histórico das cidades e da sua identidade e diversidade, e o incentivo à expressão

[72] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 7 (tradução livre).

das identidades sociais e culturais de cada grupo e comunidade que nestas habita ou trabalha; preservar o património cultural e natural; dar a todos a oportunidade de viver e trabalhar em proximidade com elementos do património cultural e natural adequadamente conservados, incluindo as praças e outros espaços públicos.

- Mobilidade e acessibilidade – diversificar a oferta de transportes; diminuir o recurso ao transporte privado; criar redes de transportes rápidas, agradáveis, sustentáveis e económicas entre bairros, cidades e regiões; criar interfaces multimodais; preservar as opções das pessoas de viver em as áreas sossegadas, sem ligações a redes rápidas de transportes; facilitar o acesso à informação e criar redes de informação acessíveis e adaptáveis às necessidades.
- Ambiente – promover a qualidade do espaço urbano; manter e expandir as áreas verdes e os espaços públicos e de lazer nas cidades e nas periferias; utilizar os recursos de forma judiciosa, em particular os não-renováveis; reduzir a poluição e a degradação ambiental; minimizar o consumo de recursos e apostar o máximo possível na reutilização e na reciclagem; promover as energias renováveis e a eficiência energética; garantir a auto-suficiência na recolha e no tratamento dos resíduos; criar estratégias de prevenção e mitigação do risco face a desastres; eliminar os riscos de contaminação através dos alimentos ou de materiais tóxicos.
- Governança – nova abordagem na qual todos os actores (incluindo os "consumidores" e "utilizadores" temporários das cidades) sejam envolvidos nos processos de tomada de decisão sobre o desenvolvimento urbano.

Resumindo, a *«[s]ustentabilidade – integrando as dimensões económica, ecológica e social da mudança, baseada na participação e no envolvimento – será um objectivo central para tornar isto [a "cidade conectada"] em realidade»*[73]. Para alcançar os objectivos enunciados, o CEU considera que a dimensão territorial do desenvolvimento é essencial, e que esta dimensão deve ter em conta:

- *«A* ***recuperação do desenho urbano*** *com vista a proteger e melhorar as ruas, as praças, os caminhos de peões e outros percursos, como instrumentos essenciais de continuidade do tecido urbano;*
- *A* ***reabilitação*** *das áreas urbanas degradadas e não-humanizadas;*
- *Medidas necessárias para facilitar os* ***contactos entre as pessoas*** *e as oportunidades de recreio e lazer ;*
- *Medidas para garantir o* ***sentimento individual e colectivo de segurança****, que é um elemento essencial do bem-estar urbano;*
- *Esforços para criar ambientes urbanos memoráveis provenientes do* ***espírito próprio de cada lugar****, valorizando assim a diversidade e o carácter das cidades;*
- *A manutenção e a promoção de um alto nível de* ***excelência estética*** *em todas as áreas das redes urbanas;*

[73] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 4 (tradução livre).

- *A conservação, através do planeamento, de todos os elementos significantes do património natural e cultural, e a protecção e a expansão da rede de espaços abertos.»*[74]

Como se pode verificar da citação acima, a visão do CEU sobre as cidades encara a reabilitação urbana como um importante instrumento de coesão social e territorial, e subscreve ainda muitos dos objectivos para o desenvolvimento urbano que vinham sendo apontados desde a década de noventa. A Nova Carta de Atenas revista sublinha ainda a necessidade de adequar cada estratégia e projecto urbano às circunstâncias e características locais. Defende-se que a definição de objectivos comuns para as cidades europeias não põe em risco a sua diversidade e carácter, mas que constitui um meio de promover essas mesmas características e de assegurar a coesão da Europa:

> *«[U]ma das principais contribuições da Europa no século XXI será o novo modelo das suas cidades antigas e modernas: cidades que são verdadeiramente conectadas, que são inovadoras e produtivas, criativas em ciência, na cultura e nas ideias, mantendo simultaneamente condições de vida e de trabalho dignas para as suas populações; cidades que irão conectar o passado com o futuro, mediante um vital e vibrante presente.»*[75]

No contexto desta sua visão sobre o futuro das cidades, o CEU propõe um conjunto de compromissos que devem ser assumidos pelos urbanistas (ver Figura 59), e que definem o seu papel actual no desenvolvimento urbano, bem como os princípios que devem estar subjacentes à sua actuação. Também aqui os princípios gerais da Carta de 1998 foram mantidos, embora o tema tenha sido mais desenvolvido e sistematizado. Os compromissos propostos pelo CEU sistematizam e detalham muitos dos princípios amplamente defendidos por outras instituições internacionais, e reflectem as múltiplas solicitações com que se deparam os urbanistas no enquadramento actual. No entanto, apresentam uma visão menos democratizada da tomada de decisão – quase totalmente centrada no poder político –, que a maioria dos outros documentos analisados[76].

Outro dos aspectos que ressalta de uma análise da Figura 59, é que se tem somente em conta o trabalho desenvolvido no âmbito da UE ao nível das directrizes para o desenvolvimento territorial – nomeadamente o EDEC –, não sendo feita qualquer referência a documentos do Conselho da Europa como, por exemplo, os Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu que representa um acordo mais alargado dos Estados da Europa face a esse mesmo desenvolvimento. Esta situação é indicativa da diferença de influência que existe entre a UE e o Conselho da Europa. Dado que a maioria dos documentos do Conselho da Europa não têm um carácter vinculativo, ou seja, não implicam uma obrigatoriedade de transposição para as políticas nacionais, a actividade desta instituição é muitas vezes esquecida. No entanto, o seu carácter não vinculativo é também o que permite que estes documentos sejam muito menos condicionados pelos interesses individuais dos governos

[74] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 10, negrito do original (tradução livre).

[75] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 10, negrito do original (tradução livre).

[76] Ver ponto 5.2.5 A governança.

nacionais, o que provavelmente é a principal razão pela qual os textos do Conselho da Europa são frequentemente tão precursores.

Os compromissos dos urbanistas
Conselho Europeu de Urbanistas

O urbanista como cientista compromete-se a:

- analisar as características e as tendências existentes, tendo em conta o contexto geográfico em sentido lato, e concentrando-se nas necessidades a longo prazo, para fornecer uma informação completa, clara e rigorosa aos decisores, aos actores e à população em geral;
- aceder à informação disponível, tendo em conta os indicadores europeus, e adoptar meios interactivos de representação que facilitem o debate público e o entendimento partilhado das soluções propostas e dos processos de tomada de decisão;
- manter um conhecimento adequado da filosofia, teoria, investigação e prática contemporâneas do planeamento, o que implica uma formação profissional contínua;
- contribuir para a formação e o ensino, apoiando e analisando o desenvolvimento da profissão na Europa, relacionando a teoria com a prática ;
- encorajar a crítica saudável e construtiva sobre a teoria e a prática do planeamento e partilhar os resultados da experiência e da investigação, contribuindo para a evolução do conhecimento e para a competência em matéria de planeamento.

O urbanista como projectista e visionário compromete-se a:

- pensar em todas as dimensões, articulando as estratégias locais e regionais no quadro das tendências globais ("pensar global, agir local");
- aumentar as escolhas e as oportunidades para todos, reconhecendo uma responsabilidade especial para com as necessidades dos grupos e indivíduos desfavorecidos;
- empenhar-se na protecção da integridade do ambiente natural e da excelência do desenho urbano e perseverar para conservar o património cultural do ambiente construído para as gerações futuras;
- conceber potenciais soluções alternativas para problemas e desafios específicos, medindo os limiares de capacidade e os impactos, pondo em evidência as identidades locais e contribuindo para a implementação dos seus programas e os seus estudos de viabilidade;
- conceber e formular visões de desenvolvimento territorial, evidenciando as oportunidades para o desenvolvimento futuro das cidades ou das regiões;
- identificar o posicionamento óptimo de um plano ou estratégia territorial, dentro das redes (inter)nacionais mais relevantes, de cidades e regiões ;
- persuadir todos os actores envolvidos a partilhar uma visão comum e de longo prazo, para a sua cidade ou região, para além dos seus interesses e objectivos individuais.

O urbanista como conselheiro político e mediador compromete-se a:

- respeitar os princípios de solidariedade, subsidiariedade e equidade nas tomadas de decisão, nas soluções planeadas e na sua implementação;
- apoiar as autoridades públicas apresentando-lhes propostas, objectivos, metas, impactos, problemas, e propondo-lhes soluções que visem aumentar o bem-estar público;
- sugerir e elaborar instrumentos legislativos operacionais, que assegurem a eficiência e a justiça social nas políticas territoriais;
- facilitar a verdadeira participação pública e o envolvimento entre as autoridades locais, os decisores, os actores económicos e os cidadãos, de modo a coordenar o desenvolvimento e a assegurar a continuidade e a coesão territoriais;
- coordenar e colaborar com todos os actores envolvidos, de modo a alcançar um consenso ou a resolver os conflitos, mediante decisões claras, preparadas pelas autoridades competentes;
- empenhar-se em manter um alto nível de comunicação, para garantir o conhecimento e o entendimento pelos futuros utilizadores.

O urbanista como gestor urbano compromete-se a:

- adoptar abordagens estratégias de gestão ao processo de desenvolvimento urbano, em vez da simples elaboração de planos para cumprir requisitos burocráticos administrativos;
- alcançar a eficiência e eficácia nas propostas adoptadas, tendo em conta a viabilidade económica e os aspectos ambientais e sociais da sustentabilidade;
- ter em conta os princípios e os objectivos do ordenamento do território do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) e de outros documentos de política da União Europeia (UE), de modo a adaptar as propostas locais e regionais às estratégias e políticas europeias;
- coordenar as diferentes escalas territoriais e os diferentes sectores, de modo a assegurar a colaboração, o envolvimento e o apoio de todos os organismos administrativos e territoriais;
- estimular as parcerias entre os sectores público e privado, com vista a valorizar os investimentos, a criar emprego e a alcançar a coesão social;
- beneficiar positivamente dos fundos europeu, mediante o estímulo à participação das autoridades locais e regionais nos programas e projectos co-financiados pela UE;
- monitorizar os planos de modo a ajustar resultados não previstos, propor soluções ou acções, e assegurar uma contínua ligação iterativa entre as políticas de planeamento e a sua implementação.

Figura 59 – Compromissos dos urbanistas, proposta do Conselho Europeu de Urbanistas[77]

[77] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 18-19 (tradução livre).

Para além da razão política, a razão financeira está também subjacente a esta desigualdade de tratamento face às duas instituições, o que fica claro de uma leitura da Figura 59, onde se apresenta como um dos compromissos dos urbanistas "como gestores urbanos" *«beneficiar positivamente dos fundos europeus, mediante o estímulo à participação das autoridades públicas locais e regionais nos programas e projectos co-financiados pela UE»*[78].

A Nova Carta de Atenas sublinha ainda a complexificação do processo de planeamento, em parte originada pela necessidade de integração de múltiplos sectores, disciplinas e actores, mas, também em resultado da crescente dimensão de política que o planeamento encerra e pela profunda transformação dos modelos de governança. Neste contexto, o CEU considera que o papel dos urbanistas *«tornou-se mais exigente do que nunca. Requer capacidades acrescidas em matéria de projecto, síntese, gestão e administração, de modo a apoiar e orientar o processo público de planeamento em todas as suas fases. Exige também uma abordagem científica, o alcançar de consensos sociais que reconheçam as diferenças individuais, bem como as decisões políticas, que conduzem à implementação, gestão, monitorização e revisão dos planos e programas»*[79].

5.2.2.3 A Carta Mundial do direito à cidade

A 28 de Janeiro de 2005, um grupo de ONG internacionais apresentou, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, a Carta Mundial do direito à cidade[80]. Esta Carta, que esteve em elaboração durante vários anos, gerando um intenso debate ao seu redor, e tem uma característica que a distingue das outras cartas adoptadas neste início de século: foi elaborada e proposta por um conjunto alargado de organizações da sociedade civil – movimentos populares, ONG, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil[81] – e não por organizações governamentais ou associações profissionais, como nos outros casos.

Os termos em que a Carta foi redigida demonstram claramente uma tentativa de reverter a supremacia dos valores económicos nas cidades sobre as suas funções sociais. Esta Carta pretende definir os compromissos e as medidas a serem assumidos por toda sociedade civil, pelos diversos níveis de governo e pelos organismos internacionais, para que todas as pessoas possam usufruir de uma vida digna nas cidades. A Carte visava ainda contribuir para a integração do direito à cidade no sistema internacional de direitos humanos. O direito à cidade é definido como *«o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia e justiça social, e é um direito colectivo de todos os habitantes da cidade, em especial os vulneráveis e desfavorecidos, a quem confere legitimidade à acção e organização, com base na sua cultura e costumes, como um meio de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos; e a sua concepção tem por base uma visão integral,*

[78] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 19 (tradução livre).

[79] European Council of Town Planners, cit. 66, pág. 17 (tradução livre).

[80] *World Charter on the right to the city.*

[81] As ONG que lideraram o processo foram: Habitat International Coalition, Centre on Housing Rights and Evictions, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Instituto Pólis e Foro Urbano Ecuador.

que inclui os direitos civis, políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais consagrados nos tratados internacionais dos direitos humanos. Inclui também o direito à liberdade de associação e organização; o respeito pelas minorias e pela pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito pelos imigrantes e a garantia da preservação do património histórico e cultural»[82].

Neste contexto, o direito à cidade inclui: o direito à não-discriminação e à preservação da memória e da identidade cultural; o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e ao vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião, manifestação e à acção colectiva; o direito à segurança pública; e o direito à convivência. Para além destes direitos sublinha-se que: *«para além de garantir os direitos humanos às pessoas, o território das cidades, seja urbano ou rural, é o espaço e o lugar onde os direitos colectivos devem ser exercidos e assegurados, como meio de alcançar uma distribuição e um usufruto equitativos dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades das cidades. A este respeito, convém ter em mente que a Carta de direitos colectivos enumera os direitos colectivos de todos os habitantes das cidades: o direito a um meio ambiente adequado; o direito a participar no planeamento e na gestão das cidades; o direito ao transporte colectivo e à mobilidade; o direito à justiça e aos direitos legais»*[83].

A Carta Mundial do direito à cidade define ainda os princípios e fundamentos estratégicos do direito a cidade, designadamente:

- exercício pleno à cidadania e participação na gestão democrática da cidade[84];
- função social da cidade e da propriedade[85];
- igualdade e a não-discriminação;
- protecção especial de grupos e pessoas vulneráveis[86];
- compromisso social do sector privado[87];
- melhoria da solidariedade económica e adopção de políticas progressistas[88].

---

[82] *World Charter on the right to the city,* art.º 1, ponto 2 (tradução livre).

[83] *World Charter on the right to the city,* preâmbulo (tradução livre).

[84] De onde se destaca o direito de todas as pessoas a *«participar de forma directa e representativa na elaboração, definição e controlo e implementação das políticas públicas e do orçamento municipal nas cidades, de modo a melhorar a transparência, a eficiência e a natureza autónoma das administrações públicas locais e das organizações populares». World Charter on the right to the city,* art.º 2, ponto 1.2 (tradução livre).

[85] *«As cidades dão resposta à sua função social se garantirem a todas as pessoas o pleno usufruto da sua economia, da sua cultura e dos seus recursos, e se os projectos forem implementados e o capital investido para benefícios dos cidadãos, mediante a observação dos critérios da distribuição equitativa, do respeito pela cultura e da sustentabilidade ecológica (...). Os espaços e propriedades públicos e privados da cidade e dos cidadãos devem ser utilizados dando prioridade ao interesse social, cultural e ambiental. (...) Todos os cidadãos têm direito a participar das mais-valias geradas pelos investimentos públicos (...)».World Charter on the right to the city,* art.º 2, ponto 2 (tradução livre).

[86] Salienta-se que as cidades, mediante políticas de discriminação positiva dirigidas aos grupos vulneráveis, devem suprir os obstáculos de ordem económica e social que limitam a liberdade e a equidade entre os cidadãos, e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efectiva na política, economia, cultura e vida social da cidade. *World Charter on the right to the city,* art.º 2, ponto 4.

[87] *«As cidades devem encorajar os agentes económicos do sector privado a participar em programas sociais e empreendimentos económicos com a finalidade de desenvolver a solidariedade e a igualdade entre todos os habitantes, de acordo com os princípios orientadores desta Carta». World Charter on the right to the city,* art.º 2, ponto 5 (tradução livre).

[88] *«As cidades devem promover e garantir políticas e programas económicos solidários». World Charter on the right to the city,* art.º 2, ponto 6 (tradução livre).

No âmbito dos direitos relativos ao exercício da cidadania e da participação no planeamento, produção e gestão da cidade, salientam-se pelo seu interesse para a reabilitação urbana:

- o direito ao planeamento e à gestão – garantia da participação democrática ampla, directa, e equitativa *«nos processos de planeamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação democrática dos resultados das políticas e dos orçamentos públicos, por meio de órgãos colegiais, audiências, conferências, consultas e debates públicos, iniciativas populares de projectos de lei e de planos de desenvolvimento urbano»*[89]; formulação e aplicação de políticas eficazes anti-corrupção; salvaguarda do princípio da transparência e da responsabilização de todos os níveis de governos;
- o direito à produção social de habitação – implementação dos mecanismos adequados para apoiar as diferentes abordagens à produção social de habitação, dando especial atenção aos processos de autogestão;
- o direito ao desenvolvimento urbano equitativo e sustentável – garantir um equilíbrio entre desenvolvimento urbano e protecção do património natural e cultural, de um modo que: se oponha à segregação e à exclusão territorial; dê prioridade à produção social de habitação; garanta a função social da cidade e da propriedade; e integre a segurança urbana como um atributo do espaço público. Para tal *«as cidades comprometem-se a adoptar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das áreas degradadas ou marginais, de modo a criar uma cidade integrada e equitativa»*[90]. Este direito implica ainda assegurar que os serviços públicos dependem do nível administrativo mais próximo da população, contam com a participação dos cidadãos na sua gestão e fiscalização, e estão protegidos legalmente contra a privatização.
- o direito a informação pública – direito de todos a solicitar e a receber informação completa, verdadeira, adequada e atempada, de qualquer órgão da administração da cidade, do poder legislativo ou judicial, e das empresas e sociedades privadas ou mistas que prestem serviços públicos.
- o direito à participação política – inclui o direito à participação na vida política local, mediante a eleição livre e democrática dos representantes locais, e em todas as decisões que afectem as políticas locais relativas à cidade, incluindo os serviços e políticas de planeamento, desenvolvimento, gestão, renovação e melhoria dos bairros.

Mais uma vez a reabilitação urbana surge apontada como o principal instrumento para promover a coesão social e territorial das cidades e um desenvolvimento urbano sustentável. Fica também patente da síntese dos direitos apresentada a importância que a sociedade civil atribui à participação, em especial ao nível do planeamento e gestão da cidade.

---

[89] *World Charter on the right to the city,* art.º 3, ponto 1 (tradução livre).

[90] *World Charter on the right to the city,* art.º 5, ponto 1 (tradução livre).

Esta Carta propunha-se constituir uma espécie de constituição urbana transnacional, contribuindo para a criação de um instrumento internacional que os movimentos sociais locais, a sociedade civil e os governos pudessem utilizar para tornar o desenvolvimento urbano mais sustentável e socialmente justo. No entanto, o facto deste documento ter emanado da sociedade civil veio por em evidência as limitações e os obstáculos que ainda existem à participação, mesmo no seio dos organismos que mais a defendem, como a UNESCO e a UH-HABITAT. Com efeito, a Carta Mundial do direito à cidade constitui um exemplo de um instrumento criado "da base para o topo", um instrumento amplamente participado, que reuniu e mobilizou o empenho de um amplo leque de actores, incluindo alguns governamentais, como, por exemplo, o governo brasileiro. No entanto, não pôde ser discutido por estes organismos internacionais, que na mesma altura estavam a promover campanhas de "boa governança urbana"[91]. A própria UNESCO e a UN-HABITAT deixam claras as razões:

> *«Este texto não é endossado pela UN-HABITAT ou pela UNESCO. Para ser endossado por uma organização governamental, tal como a UNESCO, um documento tem de cumprir certas regras e submeter-se a um longo período de consulta internacional seguido de uma decisão de um órgão executivo para permitir a sua submissão à Assembleia Geral para adopção pelos Estados-membros da UNESCO.»* [92]

Esta situação ilustra claramente o caminho que há ainda a percorrer para transformar os princípios teóricos em prática. Reflecte também o aumento da capacidade organizativa da sociedade civil, e o seu empenho para o desenvolvimento sustentável, a coesão social e territorial e a reabilitação urbana. A este respeito convém referir que este empenho não foi em vão. Na sequência da adopção desta Carta, a UNESCO e a UN-HABITAT têm vindo a organizar um conjunto de debates[93] sobre o tema do direito à cidade, onde este e outros documentos têm sido discutidos, podendo assim ter-se dado início a um processo que conduza à consagração do direito à cidade a nível internacional.

5.2.2.4 A revisão da Carta Urbana Europeia

Em 2002, para comemorar o décimo aniversário da Carta Urbana Europeia[94] realizou-se uma conferência internacional[95] em Sofia, onde participaram mais de 100 representantes eleitos das autoridades nacionais e locais do Conselho da Europa. Na declaração final deste encontro[96], os participantes concluíram que a Carta Urbana Europeia continuava a ser uma referência valiosa e um guia abrangente para as políticas urbanas das autoridades locais. No entanto, dadas as mudanças políticas, sociais, económicas e culturais que tinham ocorrido na Europa na última década, os participantes entenderam que certos aspectos da Carta necessitavam de ser revistos. Neste contexto, foram avançadas propostas sobre

---

[91] Ver ponto: 5.2.5.2 A Campanha Global sobre Governança Urbana.

[92] UNESCO, UN-HABITAT – *Urban policies and the right to the city*, preface (tradução livre).

[93] Sobre os debates realizados até 2006 ver: UNESCO – *International public debates, urban policies and the right to the city*.

[94] *European Urban Charter*, adoptada pela *Resolution 234 (1992) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the European Urban Charter*.

[95] International Conference on the European Urban Charter, realizada nos dias 16 e 17 de Maio de 2002.

[96] International Conference on the European Urban Charter – *Final Declaration of the International Conference on the European Urban Charter*.

o que se considerava ser desejável que fosse tido em consideração na revisão da Carta Urbana Europeia. As propostas avançadas sintetizam as principais matérias que estão em debate na actualidade, centrando-se nas questões da globalização, das novas tecnologias e da economia do conhecimento, da governança, do multiculturalismo, do combate à exclusão social e da segurança urbana. Mais especificamente, considerou-se necessário que a revisão da Carta Urbana Europeia desse maior relevância:

- ao impacto do mercado único da UE, das tendências de globalização e dos movimentos demográficos nas políticas urbanas;
- ao impacto da crescente cooperação e do trabalho em rede das principais cidades da Europa;
- às políticas de emprego, em especial, o reforço dos programas de formação para aumentar a correspondência e a compatibilidade entre as ofertas de emprego e as aptidões das pessoas;
- a uma maior eficácia na resposta à exclusão social e ao combate às desigualdades sociais;
- à necessidade de reforçar a noção de responsabilidades e deveres, a par com os direitos humanos;
- à reconciliação entre descentralização e democracia local nas grandes áreas urbanas e a necessidade e uma gestão global coerente e eficaz;
- ao apoio às autoridades locais para assegurar que as suas responsabilidades, tal como definidas pelas respectivas Constituições e legislação, são acompanhadas dos recursos financeiros correspondentes;
- ao impacto da tecnologia da informação e dos métodos directos de participação dos cidadãos, como parte das políticas para a responsabilização e uma boa e transparente governança, e para a melhoria das condições de vida dos cidadãos;
- a uma maior reflexão sobre os méritos dos diferentes métodos usados no provimento dos serviços públicos (água, gás, electividade, etc.) pelas autoridades locais;
- ao conceito de desenvolvimento sustentável e a crescente aspiração dos cidadãos a um ambiente mais qualificado;
- à distinção e à clarificação das relações entre a administração da cidade e a da região circundante;
- às novas abordagens à segurança urbana e à resposta a diferentes formas de violência;
- às necessidades de diferentes grupos sociais – jovens, mulheres, população idosa, crianças, etc. – relativamente às áreas urbanas;
- a uma melhoria do diálogo social e a um fortalecimento das parcerias com as comunidades, os cidadãos, os grupos étnicos e as ONG;

- à sociedade multicultural como um recurso.

Os aspectos assinalados na conferência de Sofia deram origem a um novo documento – Carta Urbana Europeia revista[97] – que foi adoptado pelo CPLRE em 2004[98]. Na introdução da Carta refere-se que esta visa integrar os novos desafios que enfrentam as cidades, designadamente:

- promover o desenvolvimento sustentável;
- pensar a cidade em termos de "aldeia global" e de redes de trocas, de cooperação e de complementaridade entre cidades;
- afirmar a identidade, o carácter e a vocação específica de cada cidade, como meio de reforçar a atractividade e a competitividade num mundo global;
- dar resposta e conciliar diferentes necessidades, integrando as políticas e os actores e celebrando as diferenças e a diversidade;
- alcançar o equilíbrio entre desenvolvimento e património, integrando o novo e conservando, simultaneamente, o antigo;
- incentivar a solidariedade entre autoridades locais – para assegurar uma qualidade melhorada do ambiente urbano e um desenvolvimento urbano sustentável –, entre as autoridades nacionais e locais – para garantir a descentralização das decisões e dos recursos –, entre os governos locais e as suas comunidades – para alcançar um melhor entendimento das diferentes necessidades das áreas urbanas e envolver as populações locais nos processos de tomada de decisão;
- partilhar as responsabilidades pelo processo de desenvolvimento urbano e pela melhoria da qualidade de vida urbana;
- gerir de forma global, abrangente e integrada o desenvolvimento da cidade e da região circundante;
- combinar a vontade política com as aptidões de profissionais qualificados na concepção e implementação das estratégias de desenvolvimento urbano;
- fazer reflectir a monitorização contínua e as consultas regulares alargadas no processo de desenvolvimento urbano.

No entanto, alguns destes objectivos não estão traduzidos no corpo da Carta. A Carta revista divide-se em quatro capítulos principais – governança, ecologia, economia, equidade e forma. Para cada capítulo são explorados vários temas, e para cada tema é definido um conjunto de princípios. Apesar de estar estruturada de forma diferente da Carta de 1992, muitos dos princípios mantêm-se. No entanto, há algumas diferenças que interessa referir. Na Tabela 11 apresentam-se os princípios novos que foram introduzidos na revisão da Carta, inseridos no capítulo e no tema a que pertencem.

[97] Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe – *The revised European Urban Charter*.

[98] *Resolution 184 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the revised European Urban Charter*.

Tabela 11 – Carta Urbana Europeia revista, princípios adicionais à Carta Urbana Europeia de 1992

Capítulo	Temas	Princípios
Governança		
	Finanças locais	
		As autoridades locais devem ter os recursos financeiros correspondentes às suas responsabilidades.
		Deve existir um sistema de compensação e nivelamento.
		O planeamento estratégico e a governança competente melhoram a economia a longo prazo.
	Gestão e planeamento urbano	
		Todas as cidades devem ter um plano abrangente com uma visão e um plano de acção para o futuro.
	Tecnologias de informação	
		Os cidadãos devem ter acesso a um sítio da internet da cidade.
		Os cidadãos devem ter acesso a um serviço de internet com comunicação interactiva.
	Parcerias	
		As cidades precisam de colaborar umas com as outras.
		Deve haver maior colaboração interna dentro de cada cidade.
		As autoridades regionais devem colaborar com outros actores-chave.
Ecologia		
	Sustentabilidade	
		Deve ser introduzido e mantido um compromisso firme relativamente a políticas sustentáveis.
		As cidades devem adoptar políticas para usos do solo compactos e mistos.
	Infra-estruturas e ambiente	
		Os cidadãos devem ter acesso a um fornecimento de água potável e de água para fins domésticos e recreativos.
		Deve ser disponibilizada energia a preços acessíveis para aquecimento, arrefecimento e outros fins domésticos, a todos os cidadãos.
		As autoridades locais devem realizar uma gestão eficaz e sustentável dos resíduos.
Economia		
	Cidade: produto e produtor	
		As cidades devem empenhar-se em continuar a ser os motores do desenvolvimento económico.
		A competitividade global e a especialização local são elementos importantes do desenvolvimento económico.
	Parcerias e cooperação	
		As cidades devem melhorar as suas relações urbano-rurais.
	Emprego nas cidades	
		A política do mercado de trabalho deve estar ligada ao desenvolvimento das cidades.
		As cidades devem promover a inovação e a criatividade.
	Acessibilidade nas cidades	
		A boa acessibilidade é um factor essencial do desenvolvimento económico.
		As políticas de mercado devem ser usadas como instrumentos para contrabalançar os movimentos pendulares desnecessários.
		As novas tecnologias de comunicação e informação devem estar acessíveis a todos.
Equidade		
	Coesão social nas cidades	
		A cooperação com e entre diferentes grupos é essencial.
	Segurança e saúde	
		As cidades têm de estar protegidas de desastres naturais e derivados da acção humana.
	Prevenção do crime	
		As autoridades locais devem compreender a relação entre um ambiente construído adverso e a insegurança.
		A eficácia da segurança urbana e da prevenção do crime dependem de uma cooperação estreita entre todas as autoridades públicas da comunidade local.
	Habitação	
		Todos os cidadãos têm direito a habitações e áreas residenciais mais sustentáveis.
	Igualdade de acesso	
		Os equipamentos turísticos e os transportes públicos devem ser acessíveis para todos.
Forma		
	Planeamento urbano	
		O planeamento urbano deve garantir que o desenvolvimento tem em conta o clima, a topografia, a cultura, o carácter, a história, o contexto e as infra-estruturas locais de forma sustentável.
		As autoridades locais devem formular as políticas de planeamento e desenvolvimento para as suas áreas urbanas de acordo com as orientações regionais e nacionais.
		Todos os novos empreendimentos devem ser sensíveis ao carácter e ao contexto histórico da cidade.
	Desenho urbano	
		O desenho das cidades europeias deve dar atenção à forma como estas funcionam e à sua imagem.
		O desenho urbano só será bem-sucedido se for sustentável e de qualidade.
	Património urbano	
		O património construído de uma cidade é geralmente o seu maior recurso físico e deve ser protegido e cuidado.
		A comunidade local deve ser plenamente envolvida no património histórico.
	Transporte e mobilidade	
		A tecnologia de informação e as comunicações electrónicas devem ser utilizadas para reduzir as necessidades de deslocação.
		O controlo ineficaz do uso do solo e a separação entre funções pode causar muitos problemas de acessibilidade. Os usos do solo têm de ser integrados com os sistemas de transporte.

Observando a Tabela 11 pode-se agrupar os novos princípios pelas seguintes áreas: promoção do planeamento estratégico e maior integração do planeamento nos contextos local, regional e nacional; incentivo à cooperação e ao trabalho em rede entre cidades; relação mais estreita entre o desenvolvimento da cidade e da região circundante; maior aproveitamento do potencial das novas tecnologias; promoção da sustentabilidade ambiental; melhoria das acessibilidades; garantia dos serviços e infra-estruturas básicas urbanas; segurança e prevenção do crime; promoção das áreas de maior crescimento económico (turismo, economia do conhecimento, novas tecnologias, criatividade e inovação); diversificação dos usos do solo; promoção do património histórico e do desenho urbano de qualidade como factores de atractividade e competitividade.

O pendor mais económico e ambiental desta Carta nota-se logo pela sua estrutura geral, na qual é dedicado um capítulo inteiro à economia e outro à ecologia, enquanto outras dimensões urbanas – como a coesão social ou o património cultural – estão inseridas como temas dentro de capítulos – equidade e forma respectivamente. Quanto à cultura, o tema relativo ao desenvolvimento cultural[99] integra somente princípios que encaram a cultura como um recurso económico, e não como um objectivo em si próprio. De facto este documento parece estar um pouco à margem do que era advogado pelos restantes documentos do Conselho da Europa desta altura. Este facto torna-se mais claro quando se observa os princípios da Carta de 1992 que não foram incluídos (ver Tabela 12). Examinando esta Tabela torna-se claro que muita das preocupações com a integração e a inclusão social e com o desenvolvimento cultural desapareceram. Desapareceram também disposições que implicitamente davam uma clara relevância à reabilitação dentro das políticas urbanas. De facto, é de estranhar que um documento que pretende dar uma maior importância ao desenvolvimento urbano sustentável não incluía nenhum aspecto relativo ao controlo da expansão urbana, que usualmente é o primeiro referido no âmbito desta matéria.

Apesar de as razões que levaram a esta alteração de orientação não serem claras, a verdade é que este documento teve pouca divulgação e foi substituído pouco tempo depois. De facto, a Carta Urbana Europeia II[100] foi lançada em 2008, e veio relegar para o esquecimento a Carta Urbana Europeia revista. Dado que a Carta Urbana Europeia II é a mais recente visão sobre as cidades analisada neste trabalho, considerou-se pertinente fazer uma análise mais detalhada do documento.

Com a Carta Urbana Europeia II, o CPLRE propõe *«um Manifesto para uma nova urbanidade, uma nova abordagem à vida urbana, que incita as autoridades locais europeias a construir cidades e vilas sustentáveis»*[101]. Tal como as Cartas anteriores, este documento define um conjunto de princípios e conceitos com vista a apoiar as autoridades locais na resposta aos desafios urbanos da actualidade.

---

[99] Este tema não surge na Tabela 11 porque todos os princípios que o integram já existiam na Carta Urbana Europeia de 1992.

[100] *Resolution 269 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on European Urban Charter II: Manifesto for a new urbanity.*

[101] Resolution 269 (2008), cit. 100, ponto 3 (tradução livre).

Tabela 12 – Princípios da Carta Urbana Europeia de 1992 não incluídos no documento de 2004

Temas	Princípios
Participação dos cidadãos, gestão urbana e planeamento urbano	
	As escolhas políticas, o estágio final do processo de decisão, devem ser vitais e compreensíveis.
	As autoridades locais devem assegurar a participação de jovens na vida local.
Desenvolvimento económico	
	O desenvolvimento económico e o desenvolvimento social estão intrinsecamente ligados.
Saúde nas cidades	
	Um fornecimento fiável e durável de bens, que vá de encontro às necessidades fundamentais das pessoas, é um factor essencial para assegurar uma boa saúde.
	As autoridades locais devem encorajar as iniciativas de base comunitária ligadas à saúde e a participação.
Integração multicultural	
	As autoridades locais devem assegurar uma participação efectiva dos imigrantes na vida política local.
	A integração multicultural implica a completa integração das comunidades imigrantes no ambiente urbano, tanto ao nível social como físico.
Cultura	
	Todos os habitantes urbanos têm direito à cultura.
	O intercâmbio cultural é um forte elemento de ligação entre pessoas de diferentes regiões e nacionalidades.
	O desenvolvimento cultural e uma verdadeira democracia cultural envolvem uma ampla colaboração entre as autoridades locais e os grupos comunitários, o sector voluntário e os sectores privados.
Desporto e lazer	
	Os equipamentos desportivos devem ser seguros e bem desenhados.
	Todos os habitantes urbanos têm o direito de poder desenvolver as suas capacidades desportivas na medida do seu potencial individual.
Pessoas condicionadas e com deficiência	
	As políticas para pessoas condicionadas e com deficiência devem visar integrar e não superproteger.
	A cooperação com e entre associações especializadas é essencial.
	É importante assegurar que as habitações e os locais de trabalho são adequadamente adaptados às necessidades das pessoas condicionadas e com deficiência.
	As deslocações, a comunicação e os transportes públicos devem ser acessíveis a todas as pessoas.
Segurança e prevenção do crime	
	Uma política coerente de segurança e prevenção do crime deve ser baseada na prevenção, na aplicação da lei e no apoio mútuo.
	A prevenção do crime envolve todos os membros da comunidade.
	Uma política de segurança urbana eficaz depende de uma cooperação estreita entre a polícia e a comunidade local.
	Deve ser definida e aplicada uma política local anti-droga.
	São essenciais programas de prevenção da reincidência e o desenvolvimento de alternativas ao encarceramento.
	O apoio às vítimas é um componente-chave de qualquer política de segurança local.
	A prevenção do crime deve ser reconhecida como uma prioridade, logo, implica recursos financeiros acrescidos.
Habitação	
	Todos os cidadãos têm direito a habitações e áreas residenciais mais sustentáveis.
Igualdade de acesso à educação, ao desporto e a equipamentos recreativos e turísticos	
	Os equipamentos turísticos e os transportes públicos devem ser acessíveis para todos.
Habitação	
	O direito das pessoas e famílias dos estratos mais desfavorecidos não pode ser assegurado somente pelas forças de mercado.
	A reutilização de habitação antiga não deve ser feita à custa do tecido social existente.
A forma física das cidades	
	Todas as pessoas têm direito a um ambiente de vida saudável, seguro, estável, agradável e estimulante.
	A vitalidade de uma cidade depende de áreas habitacionais urbanas equilibradas e da manutenção do carácter residencial do centro da cidade.
Património arquitectónico e urbano	
	A conservação do património urbano necessita de políticas para a informação.
	A manutenção e, por vezes, a revitalização de técnicas e ofícios especializados são essenciais.
	O património urbano deve ser integrado na vida contemporânea mediante a sua incorporação, como elemento essencial, no planeamento global.
Transporte e mobilidade	
	É necessário um esforço sustentado de educação e formação.

No entanto, a Carta Urbana Europeia II não se assemelha nem em conteúdo nem em estrutura à Carta analisada anteriormente. As dimensões social e cultural são amplamente reconhecidas, bem como a participação dos cidadãos na vida pública urbana. Esta Carta assenta verdadeiramente em cinco pilares: governança, ambiente, economia, coesão social e cultura.

A Carta Urbana Europeia II organiza-se em quatro áreas: cidadania, sustentabilidade, coesão e conhecimento e cultura:

> *«As cidades e vilas que desejamos colocar no centro das nossas prioridades são constituídas acima de tudo pelas pessoas que lá vivem, que devem também ser cidadãs.*
>
> *As cidades e vilas que desejamos são também cidades e vilas sustentáveis, respeitando o ambiente local e global.*
>
> *Estas são cidades e vilas coesas, empenhadas em promover a maior solidariedade possível entre si e no seu seio.*
>
> *Por fim, são cidades e vilas de conhecimento e cultura que necessitam do seu passado e presente, construído a partir da diversidade, de modo a projectarem-se no futuro.»*[102]

No que respeita à cidadania, defende-se que só é possível os habitantes de uma cidade gozarem plenamente da mesma se puderem ser cidadãos responsáveis, activos e informados. Reconhece-se o direito à participação nos assuntos públicos, direito este que pode, e deve, ser mais directa e eficazmente exercido à escala local. Encoraja-se o recurso a referendos, a consultas e a todas as formas de democracia participada, incluindo o pleno recurso às novas tecnologias. Defende-se ainda que seja dado direito de voto aos migrantes, promovendo a sua inclusão na vida da cidade.

A escala local é vista como o nível óptimo para tentar combater alguns dos desafios políticos da actualidade:

> *«[P]ensamos que a crise de representação política que enfrentam muitos dos nossos países, que se manifesta especialmente nos altos índices de abstenção eleitoral, num voto extremista contínuo e numa crescente desinteresse pela política, pode e deve ser combatido à escala local.*
>
> *Nós, os representantes locais eleitos, acreditamos que a democracia urbana, tendo por muito tempo sido uma escola para a democracia nacional para muitos políticos, pode reavivar o espírito dos nossos cidadãos e o seu apetite por democracia.»*[103]

A Carta alerta ainda para o facto de o princípio da subsidiariedade não dever restringir-se a uma transferência entre o nível central e local, mas dever também guiar a distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo local e dentro das áreas locais, num espírito de preocupação constante com a proximidade aos cidadãos.

Ao nível dos órgãos e representantes eleitos, defende-se um absoluto compromisso com a conduta ética e com a boa governança, que deve incluir mecanismos de supervisão eficientes e avaliações e debates regulares. Considera-se ainda que as autoridades locais

---

[102] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 17-20 (tradução livre).

[103] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 25-26 (tradução livre).

são responsáveis por mobilizar os cidadãos em redor de um projecto político colectivo de desenvolvimento urbano, que seja entendido pela maioria das pessoas.

Este documento aborda a necessidade de compatibilizar o tamanho das instituições administrativas com o das áreas urbanas pelas quais são responsáveis, e de trabalhar em parceria com o governo central em questões essenciais para o desenvolvimento urbano:

> *«Acreditamos, além do mais, que alguns assuntos não podem recair exclusivamente no âmbito da gestão local (expansão urbana, transporte e infra-estruturas de informação, direito à habitação, protecção ambiental, etc.) e que deveria ser possível que questões políticas locais fossem reguladas aos níveis regional, nacional e europeu com base numa parceria equilibrada e respeitadora.»*[104]

Neste âmbito volta-se a referir a necessidade de mecanismos de compensação e nivelamento entre cidades, acrescentando-se que a redistribuição de poderes entre os níveis de governo europeus, o enfraquecimento do Estado-nação e a crescente autonomia das cidades não deve prejudicar a solidariedade entre estas, conduzindo a uma competição impiedosa e desregulamentara. Adicionalmente refere-se: *«estamos convencidos que o Estado deve ser o garante desta solidariedade, que deve ser estabelecida no contexto de um planeamento territorial equilibrado»*[105].

Na área da sustentabilidade, reconhece-se que as cidades têm um importante contributo a dar para a protecção, recuperação e gestão do ambiente global. Os signatários da Carta comprometem-se a *«desenvolver a ecologia urbana de modo a orientá-la resolutamente para um desenvolvimento urbano mais sustentável, (...) reduzir a pegada ambiental das nossas cidades e vilas, preservar os seus recursos naturais, manter e melhorar a sua biodiversidade, garantir o acesso de todos aos recursos públicos e às suas redes, e a tornar a eficiência energética central nas nossas políticas»*[106]. Para tal advoga-se a necessidade de apostar em novos tipos de forma urbana – promover a concentração, a densificação e a diversificação funcional e combater a expansão e a monofuncionalização –, e modelos de mobilidade – nomeadamente, implementar alternativas viáveis ao automóvel privado e promover políticas de transporte público que também incluam uma *«nova partilha social das ruas e espaços públicos, nos quais todos os meio de transporte encontram lugar, mas em que os automóveis e motociclos ocupam um menor espaço»*[107].

Quanto à coesão, defende-se que o desenvolvimento sustentável não pode ser alcançado sem que haja coesão territorial e coesão social. Expressa-se o compromisso de colocar a dimensão social no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável: *«o objectivo último é combater a exclusão social e oferecer assim a todos a oportunidade de gozar do vasto potencial oferecido pelas vilas e cidades»*[108]. Neste âmbito considera-se que a questão da habitação adquire uma importância particular. Reconhece-se a emergência de uma nova crise de habitação, que exacerbou a subida dos preços do solo e da propriedade nas áreas urbanas, e que implica que seja necessário dar maior atenção à disponibilização de

[104] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 40 (tradução livre).
[105] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 40 (tradução livre).
[106] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 49 (tradução livre).
[107] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 56 (tradução livre).
[108] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 64 (tradução livre).

habitação diversificada, adaptada às necessidades e aos rendimentos dos diversos indivíduos, agregados familiares e grupos sociais, com vista a promover a coabitação social nas áreas urbanas. Faz-se também referência ao aumento da pobreza urbana, e em especial da pobreza extrema, e ao aumento das disparidades sociais e territoriais:

> *«Estamos particularmente alarmados com os processos de disparidade territorial que conduzem à gentrificação de certas áreas urbanas, pela incontrolável subida do preço do solo nos nossos centros urbanos e o seu fenómeno paralelo de formação de guetos nas áreas periurbanas, e pelo surgimento em certos lugares de "comunidades fechadas" que encorajam uma segregação espacial que está a fragmentar as nossas cidades e vilas.»*[109]

Volta-se assim a reafirmar a importância da reabilitação das áreas degradadas e em declínio, um instrumento essencial das políticas de coesão, que neste documento são elevadas a objectivo centeal das políticas urbanas:

> *«Solenemente reafirmamos que o objectivo central das políticas urbanas é a coesão social e territorial. As nossas cidades e vilas são lugares onde as pessoas vivem e trabalham, lugares multigeracionais, multiculturais e multirreligiosos, onde pessoas de todos os estratos sociais se misturam quotidianamente.*[110]

Por fim, no que respeita ao conhecimento e à cultura, reconhece-se o papel das cidades como motores de inovação, e como pólos centrais da economia do conhecimento. Neste contexto, afirma-se que seja dada prioridade: ao conhecimento e à inovação; ao acesso à educação, à investigação e às actividades culturais e artísticas; ao desenvolvimento das infra-estruturas de comunicação e telecomunicação e às novas tecnologias.

No campo da cultura defende-se veementemente o valor e o direito à diversidade cultural e arquitectónica: *«As nossas cidades e vilas são cultural e arquitectonicamente diferentes e diversas, e devem continuar a sê-lo. Alertamos para os riscos da homogeneização de edifícios e serviços, e para as aberrações de um modelo de desenvolvimento urbano globalizado que só obedece às regras de um mercado global, deixando o seu selo uniforme por todo o lado»*[111].

As culturas e as identidades das comunidades locais são assim valorizadas, bem como a criação artística. No entanto, tal como na Nova Carta de Atenas de 2003, é a arquitectura a forma de expressão cultural que recebe mais atenção neste documento:

> *«Estamos conscientes que o nosso objectivo de tornar as nossas cidades e vilas em berços de conhecimento, cultura e artes, não seria credível se não mostrássemos preocupação com a beleza arquitectónica.*
>
> *Relativamente a este aspecto, estamos conscientes que a paisagem urbana foi frequentemente construída nos últimos cinquenta anos sem uma preocupação real com a alta qualidade arquitectónica. Negligenciamos muitas das nossas paisagens periurbanas e abandonamos os subúrbios das nossas cidades e vilas a um planeamento comercial sem alma nem criatividade. Doravante queremos ter em maior consideração a dimensão*

[109] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 65 (tradução livre).
[110] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 66 (tradução livre).
[111] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 72 (tradução livre).

arquitectónica do nosso desenvolvimento territorial e promover o desenvolvimento de uma cultura arquitectónica viva entre decisores e cidadãos urbanos.

Desejamos orgulharmo-nos das nossas cidades e da sua cultura, mas também da sua arquitectura.»[112]

A dimensão física da cidade, mais especificamente, a qualidade da arquitectura e do desenho urbano, tanto intrínseca ao projecto como no que respeita às relações que este estabelece com o contexto alargado em que se insere, é de facto um dos aspectos que ganha destaque a partir do ano 2000. Nas décadas de sessenta e setenta houve uma grande preocupação com a imagem da cidade histórica. Nas duas décadas seguintes, as dimensões socioeconómica e ambiental foram as protagonistas, e as preocupações com a dimensão física reduziram-se quase somente aos aspectos que podiam contribuir para os objectivos destas dimensões – melhoria das condições de vida das populações, reforço da identidade e do sentimento de pertença como instrumento de inclusão e coesão social, melhoria da atractividade das áreas urbanas, redução da poluição e outros problemas ambientais, entre outros. A partir do início do século, há uma revalorização da qualidade arquitectónica e urbanística da cidade, não só pelos contributos que pode trazer para as outras dimensões do sistema urbano, mas como um objectivo de pleno direito. No entanto, agora a preocupação já não se reduz às áreas históricas. Tal como foi referido a propósito da Convenção Europeia da Paisagem[113], a preocupação com a protecção, a conservação e a qualificação da paisagem alarga-se a todo o território, histórico e recente, construído e natural, de qualidade ou degradado – todo o território deve ser fonte de orgulho e de deleite, como testemunho de um feito humano ou da obra da natureza.

5.2.3 A coesão social

5.2.3.1 A estratégia para a coesão social do Conselho da Europa

No contexto de aprofundamento das assimetrias sociais e de crescente preocupação com a emergência de fracturas e conflitos recentes na Europa, o Conselho da Europa decidiu adoptar uma estratégia para a coesão social[114]. Esta estratégia tem por objectivo apostar numa abordagem preventiva, concebida para reduzir o risco futuro de ruptura social e política. No documento que estabelece a estratégia, a coesão social é definida como *«o que mantém as sociedades unidas (...) não é uma questão de balanço permanente de forças, mas uma questão de gerir um equilíbrio dinâmico. O desafio é criar sociedades que consigam gerir o conflito e a mudança de forma construtiva e criativa»*[115].

O facto de o Conselho da Europa ter decidido desenvolver uma estratégia para promover a coesão social e não uma estratégia para a combater exclusão social não resultou meramente de uma escolha entre termos. Com efeito, o que o Conselho da Europa pretende sublinhar é que não são só as franjas mais desfavorecidas que necessitam de políticas de coesão, mas toda a sociedade, já que as mudanças estruturais

---

[112] Resolution 269 (2008), cit. 100, pontos 77-79 (tradução livre).

[113] Ver ponto 5.2.1.1 A *Convenção Europeia da Paisagem*.

[114] CM(2000)92. Coucil of Europe, European Committee for Social Cohesion – *Strategy for social cohesion*.

[115] CM(2000)92, cit. 114 (tradução livre).

em curso – individualismo, quebra dos sistemas familiares, envelhecimento da sociedade, enfraquecimento da cidadania e da solidariedade, etc. – são ameaças à coesão que afectam toda a população.

> *«De facto, é necessário que os Estados-membros não só encontrem formas de lidar com os problemas dos que se encontram excluídos da sociedade, mas também, mais ambiciosamente, procurarem construir sociedades mais coesas nas quais o risco da exclusão social seja minimizado. A coesão social, portanto, diz respeito à sociedade como um todo e a todos os seus membros, e não só àqueles que se encontram marginalizados.»*[116]

Para promover esta visão mais alargada da coesão, o Conselho da Europa decidiu abordar de forma integrada no âmbito do seu trabalho um conjunto de áreas que antes se encontravam separadas, designadamente, a segurança social, a política social e o emprego. Procurou assim adoptar uma abordagem multidisciplinar à sua actividade, que pudesse dar resposta à complexidade dos desafios que se colocam à coesão social. A estratégia define um plano de acção a médio prazo e também uma nova metodologia de trabalho, na qual se procura fortalecer a participação dos parceiros sociais, dos peritos não-governamentais, das ONG, bem como fazer participar mais directamente os socialmente excluídos. Foi ainda criada a Unidade de Desenvolvimento da Coesão Social, *«o "braço operacional" do Comité Europeu para a Coesão Social»*[117], para dar apoio aos Estados-membros na implementação dos princípios e das recomendações do Conselho da Europa na área da coesão social.

Ao nível das prioridades estratégicas, considera-se que as políticas que tenham por objectivo contribuir para a coesão social devem:

- ajudar a revitalizar a economia e capitalizar com a contribuição dada pelos parceiros sociais e outros organismos interessados, em particular no que respeita à criação de emprego, ao estimulo às empresas e a assegurar oportunidades de emprego para todos;
- dar resposta às necessidades básicas das pessoas e promover o acesso a direitos sociais, em especial nas áreas do emprego, da educação, da saúde, da protecção social e da habitação;
- reconhecer a dignidade humana, tornando a pessoa humana o centro das políticas e garantindo os direitos humanos na Europa;
- estabelecer e organizar fóruns e procedimentos que permitam aos desprivilegiados e a aqueles cujos direitos são insuficientemente respeitados fazerem-se ouvir:
- desenvolver uma abordagem integrada, reunindo todas as áreas de política relevantes.

[116] CM(2000)92, cit. 114 (tradução livre).
[117] CM(2000)92, cit. 114 (tradução livre).

Estas prioridades reflectem o reconhecimento que no âmbito da coesão social são tão importantes os objectivos como os processos. Reflectem também uma nova abordagem que procura atingir um equilíbrio entre resolução de problemas e criação de capacidades e oportunidades de desenvolvimento. No entanto, como alcançar uma maior coesão social na Europa actual permanece um grande desafio, havendo muitas questões em aberto. Com efeito, o Conselho da Europa considera que no início do século XXI, a procura da coesão social se resume, essencialmente, em descobrir meios de:

- tornar os direitos económicos e sociais mais efectivos e possibilitar que as pessoas reivindiquem os seus direitos mediante procedimentos adequados;
- prevenir a emergência de uma "sociedade a duas velocidades" onde alguns gozam de prosperidade enquanto outros são confinados a uma existência marginal;
- tomar medidas eficazes para erradicar a pobreza e combater a exclusão social, incluindo novas formas de exclusão face ao acesso às tecnologias de informação e aos novos meios de comunicação;
- reduzir os níveis inaceitavelmente altos de desemprego num sistema económico globalizado e promover o acesso ao emprego mediante políticas económicas e medidas para apoiar o emprego;
- melhorar o nível dos serviços públicos e assegurar que todos os membros da sociedade têm um real acesso aos mesmos;
- alcançar e manter um alto nível de protecção social, numa altura em que muitas pressões tornam necessário olhar com novos olhos para os conceitos tradicionais
- responder às necessidades de uma população a envelhecer, incluindo a necessidade de financiar sistemas de pensões e de instaurar a solidariedade intergeracional;
- criar um novo sentido de solidariedade e responsabilidade mútua numa sociedade caracterizada pela procura da realização individual;
- dar resposta aos padrões em mutação da vida familiar e aos seus efeitos nas crianças e na juventude como, por exemplo, a necessidade de reconciliar a família e a vida profissional;
- desenvolver políticas para a protecção e a participação das crianças e da juventude na sociedade;
- integrar os migrantes na sociedade e combater eficazmente todas as formas de racismo e descriminação;
- tornar uma crescente diversidade étnica e cultural numa fonte de potencial num mundo globalizado.

A reabilitação urbana, como instrumento de coesão, deve integrar estes objectivos e procurar constituir-se como um processo mediante o qual se promove a participação

activa na tomada de decisão, se restauram aos laços cívicos e sociais e se desenvolvem relações saudáveis e equilibradas entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Na sequência da estratégia para a coesão social, o Conselho da Europa inicia uma nova série de publicações sob o tema "tendências em coesão social", tendo por objectivo criar um fórum de observação e de análise dos desenvolvimentos em curso, e assegurar uma maior visibilidade e disseminação dos resultados do trabalho desenvolvido pela instituição nesta matéria. O primeiro número desta série foi dedicado à exclusão social[118], e propõe um conjunto de aspectos a considerar para uma abordagem mais eficaz à exclusão social[119]:

- não estudar somente os excluídos – necessidade de adoptar uma bordagem ampla na investigação sobre a pobreza e a exclusão social, que permita compreender os mecanismos subjacentes à exclusão e analisar os factores estruturais que levam de um estado de integração ao de vulnerabilidade, e daí ao de exclusão;
- dirigir a atenção para os processos – necessidade de investigar a exclusão não só com base em dados multissectoriais, que dão uma boa imagem global da situação num dado momento, mas também em dados que permitam seguir a situação ao longo do tempo, dando uma imagem global do processo;
- dirigir a atenção para problemas que não foram abordados anteriormente – definir uma abordagem com base em "padrões mínimos" de serviços básicos (água, gás, alimentação, etc.) e infra-estruturas de serviços (transporte, telefone, serviços financeiros básicos, etc.), que por ser universal pode chegar a todos as pessoas excluídas ou em risco de exclusão, o que não acontece com as abordagens somente dirigidas a áreas específicas (que são necessárias e bem-vindas, mas não suficientes);
- partilhar a responsabilidade entre a sociedade e os indivíduos – promover uma política social activa e a mobilização social, redefinindo as responsabilidades individuais e colectivas, ou seja, criar políticas que implicam responsabilidade social e direitos individuais, mas também, responsabilidade e obrigações individuais, em especial, a obrigação de se envolver activamente no processo de inserção (por exemplo, políticas que ligam o apoio social e o emprego, definindo os direitos e as obrigações do beneficiário, nomeadamente, a obrigação de procurar activamente emprego).

Como se pode depreender dos pontos anteriores, a questão da vulnerabilidade torna-se cada vez mais importante no contexto da exclusão. Com o crescimento do número de europeus a sofrerem ou em risco de exclusão, uma das estratégias que ganha força é a de compreender o fenómeno no seu conjunto, e dar resposta não só às necessidades dos excluídos, como às dos grupos em situação de vulnerabilidade. O acesso à habitação e

[118] Council of Europe – *Promoting the policy debate on social exclusion from a comparative perspective*.
[119] Council of Europe, cit. 118, pág. 22-25.

aos serviços públicos, bem como a participação na vida pública, são alguns dos aspectos que se considera mais importante promover para minimizar ou evitar situações de exclusão.

Em 2002, no seguimento da adopção pelo Conselho da Europa da estratégia para a coesão social, realizou-se uma conferência em Malta sobre o acesso aos direitos sociais[120]. O documento final deste encontro – a Declaração de Malta[121] – apresenta um conjunto de directrizes políticas para garantir o acesso de todos os cidadãos aos direitos sociais. De acordo com as conclusões da conferência, o reforço dos direitos sociais representa um investimento no futuro e contribui para o desenvolvimento social sustentável, para a estabilidade democrática e para a coesão social. No entanto, preservar e fortalecer os direitos sociais no actual contexto socioeconómico da Europa apresenta novos desafios. Para dar resposta a estes desafios, a Declaração de Malta apresenta um conjunto de princípios que devem estar subjacentes a todas as políticas, com vista a promover o acesso aos direitos sociais:

- igualdade de tratamento;
- provimento de serviços orientado para as necessidades dos utilizadores;
- envolvimento e "empowerment" dos utilizadores;
- solidariedade;
- parceria;
- uso optimizado dos recursos disponíveis;
- integração dos benefícios e dos serviços;
- qualidade e acessibilidade dos serviços;
- transparência;
- monitorização e avaliação.

Como já foi referido, são também definidas directrizes políticas para promover o acesso aos direitos sociais. De entre estas directrizes, as que têm uma relação mais directa com a reabilitação urbana são:

- criar um enquadramento legal adequado e mecanismos apropriados para a implementação efectiva dos direitos sociais;
- introduzir estratégias de comunicação e manter a qualidade e a eficiência da informação constantemente sob revisão;
- garantir a adaptação dos espaços às pessoas com necessidades especiais;
- ter em conta a situação especial das áreas e regiões marginalizadas, tanto na concepção como na implementação das políticas;

[120] Conference on Access to Social Rights, realizada nos dias 14 e 15 de Novembro.
[121] *Malta Declaration.*

- reforçar os sistemas de monitorização e implementação para os direitos sociais mediante o envolvimento dos utilizadores e o encorajamento de um sentimento de responsabilidade por parte dos serviços.

Nos anos seguintes, o Conselho da Europa continuou a dar grande atenção ao problema da exclusão social e da pobreza, abordando as seguintes áreas:

- integração e direitos das minorias nacionais[122];
- melhoria dos serviços públicos e dos sistemas de segurança social, tendo em especial atenção os grupos mais desfavorecidos[123];
- combate à pobreza extrema[124];
- combate à insegurança urbana;
- reformulação da política de habitação.

Estas áreas correspondem a alguns dos principais desafios sociais com que se deparam as sociedades europeias, em resultado dos crescentes movimentos migratórios, do extremar das assimetrias e do crescimento da pobreza, do envelhecimento da população e da desadequação de muitos dos sistemas de segurança social, incapazes de dar resposta à nova conjuntura e às novas necessidades. Estes temas não vão ser todos alvo de análise neste trabalho. No entanto, dada a importância que adquiriram no desenrolar da primeira década do século XXI, e as relações próximas que estabelecem com os processos de reabilitação urbana, os temas da habitação e da insegurança urbana são revistos nos pontos seguintes.

5.2.3.2 Coesão social e habitação

Com o crescimento da exclusão social, da pobreza extrema, do número de sem-abrigo e da vulnerabilidade da sociedade ao fenómeno da exclusão – derivada da persistência de altas taxas de desemprego, do envelhecimento da população, do aumento dos movimentos migratórios, do enfraquecimento das estruturas familiares e dos laços sociais, entre outros –, a política de habitação volta a ser um dos temas centrais do debate no início do século XXI. Tendo como pano de fundo a sua estratégia para a coesão social, em especial a necessidade de abordar a questão da vulnerabilidade à exclusão, o Conselho da Europa lançou em 2001 um documento sobre o acesso à habitação por

---

[122] Ver por exemplo: *Recommendation 1623 (2003) of the Parliamentary Assembly on rights of national minorities*; *Recommendation 153 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on "A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions"*; *Resolution 181 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on "A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions"*.

[123] Ver por exemplo: *Recommendation (2003) 2 of the Committee of Ministers to member states on neighbourhood services in disadvantaged urban areas*; *Recommendation 1661 (2004) of the Parliamentary Assembly on future of social security in Europe*.

[124] Ver por exemplo: *Recommendation 154 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on fighting severe poverty in towns: the role of local authorities*; *Resolution 182 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on fighting severe poverty in towns: the role of local authorities*; *Recommendation 210 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the evolution of extreme poverty in European towns*; *Resolution 229 (2007) Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the evolution of extreme poverty in European towns*.

parte dos grupos mais vulneráveis[125]. Este documento consiste num conjunto de princípios gerais para a política de acesso à habitação para grupos vulneráveis, onde se definem directrizes que abordam aspectos tão diversos como as opções políticas, o financiamento, a governança e o enquadramento legal, necessários para dar resposta ao problema. É também definido um conjunto de princípios sobre a questão da territorialização da política de habitação e das abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção – aspectos que se relacionam directamente com os processos de reabilitação urbana –, designadamente[126]:

- tem de ser dada especial atenção à **promoção da diversificação social**, de modo a evitar a segregação com base no local de habitação e a "guetização" dos pobres, bem como os desequilíbrios geográficos entre procura e oferta, todos os quais inevitavelmente tornam ainda mais difícil um acesso equitativo à habitação por parte dos desfavorecidos;
- de modo a dar resposta à deterioração em larga escala do património habitacional existente, os Estados devem desenvolver políticas e incentivos para uma abordagem mista, que combine **reparação e reabilitação**, somente recorrendo a novas construções somente quando estritamente necessário;
- a fim de prevenir ou reduzir o problema da concentração de bairros estigmatizados nas zonas urbanas é necessário tomar medidas para conceber programas de desenvolvimento habitacional que ofereçam oportunidades reais e equitativas de integração das pessoas desfavorecidas na comunidade, nomeadamente, mediante a **reabilitação ou construção de alojamentos no centro das cidades**;
- devem ser desenvolvidas iniciativas locais que visem a **revitalização social de bairros degradados e de áreas habitacionais em declínio**, colocando a tónica na reconstrução da infra-estrutura social e comunitária dessas áreas e na melhoria da qualidade de vida dos seus residentes;
- ao nível local, é necessário tomar medidas para **promover a participação** dos habitantes nos processos de reabilitação habitacional e urbana e de revitalização social, tais como, incentivo à participação dos residentes e dos proprietários na gestão, reparação e reabilitação do seu alojamento; apoio à criação de associações de residentes, designadamente mediante aconselhamento técnico relativo ao funcionamento e à sua administração; apoio à criação e à gestão de redes nacionais de programas de alojamento, a nível dos bairros, para promover a cooperação e para desenvolver e partilhar boas práticas.

[125] Council of Europe, Group of Specialists on Access to Housing (CS-LO) – *Policy guidelines as discussed at the 6th meeting of the CS-LO*. Estes princípios foram publicados mais tarde, em 2008, incluídos na publicação: Council of Europe – *Housing for vulnerable social groups*.

[126] Council of Europe, Group of Specialists on Access to Housing (CS-LO), cit. 125, ponto 40-44.

Para além de terem de considerar estes aspectos, os processos de reabilitação urbana de áreas habitacionais devem ainda ser baseados em estratégias "capacitadoras", não só ao nível local, no âmbito da intervenção, como nacional, na formulação das políticas:

> *«Os Estados-membros do Conselho da Europa devem dedicar uma atenção especial ao desenvolvimento de um enquadramento "capacitador" para as suas políticas de habitação, de acordo com as recomendações das Agenda Habitat. (...) Devem participar representantes da sociedade civil no desenvolvimento da política de habitação e na tomada de decisão, de modo a assegurar que as necessidades e prioridades dos desfavorecidos são identificadas e tidas em conta. Os governos devem facilitar o acesso pelos grupos vulneráveis às estruturas de tomada de decisão e de planeamento e aos serviços legais (...).»*[127]

Para além de sublinhar que a política de habitação deve fazer uma forte aposta na reabilitação urbana – não só como forma de melhorar as áreas habitacionais degradadas das periferias, como também como meio de disponibilizar habitação de carácter social em outras áreas das cidades – este documento aborda ainda a questão da privatização do parque habitacional do Estado. A tendência para a privatização que, como foi referido na análise das décadas anteriores, foi preponderante na maioria dos países europeus, começava a evidenciar um conjunto de efeitos negativos, exactamente na área que a política de habitação deveria dar respostas: a garantia de que todos os cidadãos têm acesso a um alojamento adequado. Com efeito, a propriedade de muitos dos alojamentos tinha sido transferida para os inquilinos, sem que houvesse preocupação em apurar se estes tinham capacidade de fazer a manutenção ao alojamento; em consequência, as condições de habitabilidade dos ocupantes proprietários de mais fracos recursos estavam a degradar-se. A transferência da propriedade para outras entidades que não os ocupantes teve também, frequentemente, um de dois efeitos negativos: não garantiu que o valor das rendas era suficiente para cobrir os custos da manutenção – resultando na degradação dos edifícios e das áreas habitacionais; ou não garantiu o apoio necessário ao arrendamento para os grupos mais desfavorecidos, que face ao aumento das rendas, sofreram um agravamento das suas condições de vida.

Este documento do Conselho da Europa vem assim lembrar que transferir a propriedade não é sinónimo de privatizar a responsabilidade, ou seja, cabe aos poderes públicos aos vários níveis – local, regional, nacional –, garantir o direito de toda a população a um alojamento adequado, e esta responsabilidade nunca pode ser alienada. Neste contexto, alerta-se para a necessidade introduzir medidas apropriadas no âmbito da política da habitação para neutralizar as consequências indesejáveis da privatização da habitação. Uma das medidas apontadas consiste em dar maior apoio ao sistema geral de subsídios à habitação e ao apoio público para a reabilitação de habitações, em especial sempre que haja uma grande percentagem de "ocupantes proprietários pobres". Defende-se ainda que cada país deve definir na sua legislação o conceito de "habitação adequada", tendo em conta a dimensão dos direitos humanos e o parágrafo 60 da Agenda Habitat[128], e os

---

[127] Council of Europe, Group of Specialists on Access to Housing (CS-LO), cit. 125, pontos 6, pág. 29-30 (tradução livre).

[128] Ver ponto 4.2.2.1 Ambiente e sustentabilidade.

meios económicos e aspectos culturais do país. Os critérios de habitação adequada devem ser aplicados não só à nova construção, mas também, gradualmente, à reabilitação do património habitacional existente.

Ainda em 2001, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova a Declaração sobre cidades e outros aglomerados humanos no novo milénio[129], onde reafirma que a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat continuarão a ser o quadro de referência básio para o desenvolvimento sustentável dos aglomerados humanos nos anos vindouros. Para além de renovar os compromissos assumidos em 1996, este documento faz uma análise do progresso havido na implementação da Agenda Habitat, destacando como principais resultados positivos:

- o crescente reconhecimento da necessidade de abordar de forma integrada os problemas da pobreza, da habitação, do desemprego, da falta de serviços básicos, da exclusão e da fragmentação social;
- o desenvolvimento das abordagens integradas e participadas ao planeamento e à gestão do ambiente urbano, no que respeita à implementação da Agenda 21, em especial, o aprofundamento dos mecanismos de consulta e a formação de parcerias na concepção e na implementação das estratégias;
- o progresso feito relativamente às PPP e ao fortalecimento das pequenas empresas e microempresas;
- as importantes contribuições das autoridades locais em todo o mundo para a implementação da Agenda Habitat, mediante a concertação de esforços e o fortalecimento das parcerias entre todos os níveis de governo, o que resultou numa melhoria da governança urbana.

No entanto, apesar destes progressos, a declaração reconhece que permanecem muitos obstáculos à implementação da Agenda Habitat, dos quais se destacam:

- a disseminação da pobreza e o agravamento das necessidades de melhoria das condições de vida;
- a discrepância entre os compromissos assumidos e a vontade política de os cumprir, e a lacuna ao nível da informação e da sensibilização do público;
- graves constrangimentos financeiros, que têm um profundo impacto no provimento e na melhoria do alojamento e das condições de vida dos grupos mais vulneráveis;
- a persistência de limitações às oportunidades de participação e de parceria, ao nível das políticas urbanas e de habitação;
- falta de coordenação entre as diversas autoridades municipais das áreas metropolitanas e conurbações;

[129] *Resolution S-25/2, Declaration on cities and other human settlements in the new millennium.*

- obstáculos à eficiência do mercado de habitação no fornecimento de alojamento adequado, que derivam da não aplicação das recomendações do parágrafo 76[130] da Agenda Habitat;
- limitadas capacidades económicas, tecnológicas e institucionais de todos os níveis de governo, bem como a ausência de políticas abrangentes e inclusivas que desenvolvam as capacidades e o funcionamento em rede das instituições;
- constrangimentos derivados das políticas económicas e do mercado financeiro, que impediram a mobilização dos recursos necessários para dar resposta às necessidades de sustentabilidade dos aglomerados humanos;

A UN-HABITAT alerta para o facto de as consequências destes obstáculos serem muito graves, e que muitas pessoas experimentaram uma deterioração em vez de uma melhoria das suas condições de vida na última década. Considera assim essencial que sejam tomadas medidas e realizadas acções concretas que assegurem uma tradução da Agenda Habitat em política e em prática em todos os países.

Um documento de âmbito mais específico, mas também relacionado com a questão dos aglomerados humanos foi adoptado no mesmo ano pela PACE. A Recomendação 1505 (2001)[131] da PACE centrou-se no papel das políticas de reabilitação de áreas urbanas desfavorecidas e na necessidade intervir ao nível da imagem urbana para promover a integração social. Esta recomendação inicia-se reconhecendo que *«a maioria das populações vive em cidades e áreas urbanas "desfavorecidas" ou "cinzentas", construídas segundo os princípios da "eficiência" e da "funcionalidade", sem terem tido em consideração valores estéticos»*[132]. Acresce a esta situação o facto de estas áreas serem normalmente

---

[130] *«Para assegurar uma provisão adequada de solo utilizável, os governos, a todos os níveis adequados e de acordo com o seu enquadramento legal, devem: (a) reconhecer e legitimar a diversidade de mecanismos de disponibilização do solo; (b) descentralizar as responsabilidades de gestão do solo e, sempre que apropriado, promover programas de desenvolvimento de capacidades locais, que reconheçam o papel dos principais interessados; (c) preparar inventários globais dos solos públicos e, sempre que apropriado, desenvolver programas para os tornar disponíveis para o alojamento e o desenvolvimento de áreas habitacionais, incluindo os desenvolvimentos que sejam realizados por organizações não governamentais e de base comunitária; (d) aplicar, sempre que apropriado, mecanismos de incentivos fiscais transparentes, abrangentes e equitativos para estimular um uso do solo eficiente, acessível e ambientalmente adequado, e utilizar formas de taxação baseadas no uso do solo ou outras, para mobilizar os recursos financeiros necessários para o fornecimento de serviços pelas autoridades locais; (e) implementar de modo adequado medidas fiscais ou outras, com vista a promover o funcionamento eficiente do mercado dos solos vagos, assegurando a disponibilidade de habitação e de solo para o desenvolvimento de áreas habitacionais; (f) desenvolver e implementar sistemas de informação e práticas de gestão dos solos, incluindo a avaliação do valor dos solos, e procurar assegurar que esta informação está prontamente disponível; (g) utilizar plenamente as infra-estruturas nas áreas urbanas, encorajando uma densidade óptima de ocupação dos solos disponíveis urbanizados, de acordo com a sua capacidade de carga, assegurando ao mesmo tempo uma provisão adequada de parques, áreas de jogo, espaços e equipamentos comuns, e lotes de terreno para jardins domésticos, da forma que for mais apropriada; (h) adoptar instrumentos inovadores que capturem os ganhos no valor do solo e recuperem os investimentos públicos; (i) adoptar instrumentos inovadores para a recolha e o desenvolvimento dos solos, incluindo, sempre que apropriado, a readaptação e a consolidação dos solos; (j) desenvolver sistemas cadastrais apropriados e tornar mais céleres os procedimentos de registo dos solos, de modo a facilitar, sempre que apropriado, a regularização de áreas habitacionais informais, e a simplificação das transacções de solo; (k) desenvolver códigos e enquadramentos legais dos solos que definam a natureza do solo e a sua propriedade real, e os direitos que são formalmente reconhecidos; (l) mobilizar as competências locais e regionais para promover programas de investigação, de transferência de tecnologia e educacionais para apoiar os sistemas de administração do solo; (m) promover um desenvolvimento rural abrangente mediante medidas como o acesso igualitário ao solo, a melhoria do solo, a diversificação económica, o desenvolvimento de pequenas e médias cidades nas áreas rurais e, sempre que apropriado, de aglomerados indígenas; (n) assegurar processos simples para a transferência de propriedade e a conversão de usos do solo, dentro do contexto de um enquadramento de política abrangente, incluindo a protecção dos solos aráveis e do ambiente.»* United Nations Centre for Human Settlements – *The Habitat Agenda goals and principles, commitments and the global plan of action*, parágrafo 76 (tradução livre).

[131] *Recommendation 1505 (2001) of the Parliamentary Assembly on amelioration of disadvantaged urban areas in Europe*.

[132] Recommendation 1505 (2001), cit. 131, art. 1.º (tradução livre).

habitadas por populações desprivilegiadas e desempregadas, e este ser um fenómeno gerador de frustração, criminalidade, fragmentação social, isolamento e marginalização.

Para dar resposta a estes problemas, a PACE considera importante o envolvimento activo das populações numa campanha que tenha por objectivo melhorar a aparência das áreas urbanas onde habitam, segundo o princípio subsidiário a três níveis – famílias, bairros e comunidades. Estes processos contribuiriam para eliminar muitos fenómenos sociais negativos, ao mesmo tempo que teriam um efeito sinergético em termos de promoção da cidadania democrática, mediante a partilha de responsabilidades nas tomadas de decisão que afectam os habitantes.

Para além dos problemas das áreas urbanas desqualificadas e das populações excluídas, a PACE abordou também outros aspectos que tinham influência na coesão social. A questão demográfica – em especial, o declínio populacional[133], o envelhecimento da população e os movimentos migratórios –, estavam a ter profundos impactos sociais e económicos, que se prevê virem a agravar-se no futuro, pondo em causa, a coesão social e os sistemas de segurança social europeus. Neste contexto, a PACE adoptou em 2006 uma recomendação sobre estas matérias[134], onde aponta um conjunto de orientações que os Estados-membros devem seguir com vista a dar resposta aos desafios colocados pelas tendências demográficas. De entre as medidas apresentadas, algumas devem ser consideradas nos processos de reabilitação urbana, nomeadamente:

- promover nas áreas urbanas um ambiente "amigo" para as crianças e as famílias;
- reconciliar a vida profissional e familiar, para o que pode contribuir a diversificação das funções urbanas e a proximidade casa-trabalho;
- promover o acesso dos jovens à habitação e ao emprego;
- combater a exclusão social em todas as suas formas;
- garantir a existência de equipamentos e serviços adequados às necessidades da população mais idosa;
- promover a integração dos migrantes e das suas famílias;
- ter em conta a população migrante nas políticas de habitação, emprego e educação, bem como na garantia dos seus direitos culturais e religiosos.

Quanto à política de habitação, a PACE[135] considera que é necessário empreender alterações na sua orientação face às mudanças de conjuntura, em especial, as que derivam:

- da reestruturação das actividades económicas, da concentração do emprego nas áreas urbanas e da flexibilização do mercado de trabalho – maior mobilidade

[133] Segundo as projecções da ONU, em 2050 a população da Europa terá reduzido em 100 milhões (Fonte: *Resolution 1502 (2006) of the Parliamentary Assembly on demographic challenges for social cohesion*).

[134] Resolution 1502 (2006), cit. 133.

[135] *Resolution 1486 (2006) of the Parliamentary Assembly on a dynamic housing policy as an element of European social cohesion.*

ocupacional, redução da segurança de rendimento e persistência da exclusão de grupos populacionais do mercado de trabalho;

- das alterações das estruturas familiares, em especial, o aumento das famílias monoparentais, a permanência até mais tarde dos jovens junto dos pais; o envelhecimento da população; e a manutenção de uma elevada procura de habitação face a uma oferta de habitação desadequada ou não-reabilitada;
- da magnitude dos movimentos migratórios e das concentração de imigrantes das cidades, que reforçam a procura local de habitação adequada às suas necessidades.

Neste contexto, a PACE sublinha que houve uma evolução significativa da natureza da procura de habitação que, como não pôde ser absorvida pela oferta, gerou uma subida acentuada dos preços, em especial, no mercado de arrendamento. Como sintomas desta "nova crise habitacional" mencionam-se: a expansão urbana descontrolada; a desvalorização de certas áreas habitacionais periféricas que são hoje vistas como desadequadas; e o reaparecimento de bairros de lata e de áreas com habitação sobreocupada ou sub-regulamentar nos centros das cidades.

A PACE acredita que esta "nova crise habitacional" emergente na Europa irá agravar-se ainda mais no futuro, em especial por causa da persistência e do aumento de problemas como a exclusão social e a segregação espacial, que minam de forma alarmante a coesão social. Neste contexto, alerta-se para o facto de os custos de um vazio ao nível da política de habitação serem muito superiores aos custos de uma política de habitação que tenha como princípios a sustentabilidade, a continuidade, o envolvimento de todos os actores e a adaptabilidade às necessidades à medida que estas evoluem. Neste sentido, as políticas de habitação devem integrar acções com vista a, simultaneamente, prevenir a exclusão social e a discriminação e promover o desenvolvimento urbano e a reabilitação urbana. Algumas das vias a seguir para este fim são: a facilitação do acesso à habitação, a melhoria do ambiente urbano e a promoção de um desenvolvimento equilibrado dos territórios.

Relativamente às populações migrantes e ao seu acesso à habitação, o CPLRE defende que é necessária uma política de habitação local que tenha como um dos seus objectivos específicos a inclusão dos migrantes[136]. A habitação, para além ser um direito básico, é um elemento crucial da integração dos migrantes na sociedade. A qualidade e a natureza da habitação é um componente crítico da integração, já que afecta não só o bem-estar dos migrantes, mas também as suas relações com a comunidade e o acesso a serviços e oportunidades locais (mercado de trabalho, educação, cuidados de saúde, etc.).

O CPRLE considera que o problema da integração dos migrantes deve, em primeira instância, ser abordado ao nível nacional – pelas políticas nacionais e pelos enquadramentos administrativo e legal –, no entanto, tem uma forte componente local, já que é ao nível local que se dá a maioria das interacções entre as populações migrantes e

[136] *Recommendation 252 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on improving the integration of migrants through local housing policies* e *Resolution 270 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on improving the integration of migrants through local housing policies.*

a sociedade. Assim, são avançadas pelo CPLRE recomendações destinadas especificamente aos dois níveis de governo. Subjacente a estas recomendações está uma crítica implícita a duas das tendências da política de habitação no passado: a concentração da oferta de habitação pública em certas áreas urbanas; e a privatização do parque habitacional público.

De entre as recomendações apresentadas serão aqui salientadas somente as que se relacionam mais de perto com os processos de reabilitação urbana – ou porque devem ser integradas nos seus objectivos, ou porque são dirigidas directamente a estes processos. Neste contexto, aos governos centrais dos Estados-membros recomenda-se que:

- assegurem a provisão de habitação para os grupos mais vulneráveis, mediante a disponibilização de uma quantidade controlada de habitação pública em paralelo com o mercado de habitação livre;
- aumentem e apoiem a habitação a custos acessíveis, mediante a criação de disposições legais que ofereçam subsídios ao provimento de habitação e subsídios dirigidos directamente aos agregados familiares – por exemplo, ligando os subsídios aos objectivos sociais, ecológicos e de planeamento (casas com baixas ou zero emissões, reabilitação em vez de construção nova, projectos de habitação interétnicos, etc.);
- parar os processos de desvalorização e declínio urbano mediante: uma monitorização sistemática do desenvolvimento socioeconómico das regiões, cidades e áreas urbanas, para permitir uma implementação atempada de medidas (tais como processos de reabilitação urbana), que contrabalancem as tendências negativas; a utilização de financiamento público para promover os processos de reabilitação urbana e encorajar os investidores privados a envolverem-se (por exemplo, por meio de subsídios e pela melhoria da atractividade da área); o controlo dos processos de reabilitação urbana e de gentrificação, mediante um financiamento público que garanta que estes não erram ciclicamente o alvo, e não conduzem a uma deslocação da população e ao aumento da segregação.

De entre as recomendações direccionadas às autoridades locais salientam-se:

- o desenvolvimento de uma política de integração local de longo prazo, centrada numa abordagem integrada e holística à questão da habitação;
- a garantia da oportunidade de acesso ao mercado privado de arrendamento por parte dos migrantes, mediante PPP inovadoras – por exemplo, disponibilizar propriedade pública (solos ou edifícios por reabilitar) abaixo do preço de mercado a promotores privados, que em troca disponibilizem uma cota das habitações a rendas reduzidas para grupos-alvo;
- conceder subsídios ou reduções fiscais às famílias de baixos rendimentos, incluindo migrantes, para a construção, compra ou reabilitação de habitação;

- adoptar abordagens "brandas" aos processos de reabilitação urbana , que tenham em conta as necessidades sociais, económicas e culturais, e que permitam o que os processos de planeamento e de implementação sejam influenciados pelos residentes;
- alcançar um maior equilíbrio social nos bairros e prevenir ou reduzir a segregação, mediante: uma distribuição da habitação social pela cidade, para evitar a concentração espacial de agregados com baixos rendimentos; a implementação de uma cota para migrantes na habitação social; e, possivelmente, o alargamento do acesso à habitação social a agregados familiares com rendimentos médios.

Resumindo, face aos novos desafios que enfrentam as sociedades europeias na actualidade, o papel da reabilitação urbana como instrumento da política de habitação sai reforçado, em especial como meio de dar resposta a um conjunto de novas necessidades, designadamente:

- contrabalançar as dinâmicas de declínio e melhorar a imagem urbana das áreas habitacionais;
- reverter a degradação das áreas habitacionais e das habitações de promoção pública que foram privatizadas;
- aumentar a oferta pública de habitação e dispersar a oferta de habitação pública pelas áreas urbanas – o que em grande medida implica a reabilitação da habitação devoluta dos centros das cidades;
- tornar as áreas urbanas mais inclusivas para as famílias, as crianças e os idosos – incluindo, acções ao nível da acessibilidade, dos espaços públicos e equipamentos e da diversificação das funções urbanas).

5.2.3.3 A insegurança urbana

O sentimento de insegurança e a criminalidade urbana tornaram-se preocupações crescentes ao longo da primeira década do século XXI. Logo no ano 2000, o CPLRE lançou uma resolução sobre estas matérias, onde foca em particular o papel das autoridades locais[137] no combate ao crime e ao sentimento de insegurança. Ao nível do planeamento urbano, o CPLRE apresenta um conjunto de recomendações, que inclui alguns aspectos que devem ser tidos em conta nos processos de reabilitação urbana, nomeadamente:

- desenvolver nas políticas urbanas uma dimensão de segurança comunitária, por exemplo, mediante a promoção da mistura das funções habitacional e comercial, da melhoria física do ambiente urbano, da existência de espaços abertos e da proximidade das escolas às áreas residenciais;

[137] *Resolution 99 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on crime and urban insecurity in Europe: the role of local authorities.*

- evitar a criação de sectores da sociedade desfavorecidos e carenciados, em especial aqueles que sentem não ter nada a perder;
- empreender acções específicas para melhorar o ambiente urbano (iluminação, espaços abertos, redução dos grafites, resíduos), na medida em que um ambiente insatisfatório é uma das causas do aumento da criminalidade.

A PACE também se dedicou às questões da insegurança e da criminalidade nas áreas urbanas[138]. Na sua Recomendação 1531 (2001), a PACE reconhece que a insegurança está a tornar-se uma preocupação crescente nas áreas urbanas, face ao aumento da criminalidade, da violência e do comportamento anti-social. Considera que este fenómeno resulta principalmente: do desemprego persistente; das alterações na estrutura das famílias: das pressões da sociedade do consumo; da exclusão social; da frequentemente difícil integração das populações migrantes; e de políticas urbanas desadequadas. Em consequência destas tendências, os sentimentos de xenofobia e racismo ganham terreno, agravando a fractura social e pondo em risco os princípios da democracia e da tolerância, o que favorece os conflitos e a exclusão, criando um ciclo vicioso que pode atingir proporções críticas .

A PACE acredita que tanto a insegurança real como o sentimento de insegurança devem ser combatidos por medidas políticas a todos os níveis – local, regional, nacional, europeu e global –, com o objectivo de promover novas estratégias de combate à insegurança. Estas estratégias devem ser baseadas na melhoria da coordenação entre medidas preventivas, repressivas e orientadas para a solidariedade. Neste contexto, as políticas urbanas necessitam de dar especial atenção às medidas preventivas que pretendem combater as origens do fenómeno, designadamente, promovendo o emprego, a inclusão social de todas as comunidades e a cidadania.

No auge dos confrontos urbanos ocorridos em França nos meses de Outubro e Novembro de 2005 (ver Figura 60), o CPLRE adopta dois documentos sobre identidade cultural nas áreas urbanas periféricas[139]. Nestes documentos o CPLRE manifesta a sua preocupação com um conjunto de fenómenos que se vinham a verificar na Europa, a saber:

- o aumento dos confrontos e da incompreensão em toda a Europa, que não poupa as áreas envolventes das principais cidades;
- o aparecimento em vários países europeus de actos particularmente deploráveis de violência urbana e, sobretudo, um aumento muito marcado da violência menos grave, que parece estar a tornar-se vulgar em alguns bairros;
- a existência de um leque de actos violentos que se estende desde a vandalização de equipamentos ou edifícios a actos de violência física contra pessoas que

[138] *Recommendation 1531 (2001) of the Parliamentary Assembly on security and crime prevention in cities: setting up a European observatory.*

[139] *Recommendation 177 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on cultural identity in peripheral urban areas: the role of local and regional authorities*, e *Resolution 205 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on cultural identity in peripheral urban areas: the role of local and regional authorities.*

residem nestes bairros problemáticos, sem esquecer actos de natureza racista ou a violência contra raparigas jovens;

- o aumento da violência nas escolas, que é inseparável da insegurança urbana, que se dissemina por toda a cidade.

O CPLRE alerta para o facto de estes fenómenos porem em risco toda a sociedade, em especial porque:

- degradam a imagem que os jovens e os restantes habitantes das áreas urbanas têm dos bairros;
- deterioram as condições educacionais, levando provavelmente a um aumento do insucesso escolar, em especial nos bairros periféricos, o que contribuirá para um importante crescimento dos jovens com problemas de integração;
- conduzem a uma provável replicação desses actos de violência fora das escolas e à sua continuação na vida adulta.



França, Outubro e Novembro de 2005 – A morte de dois adolescentes num acidente automóvel com um carro da política despoletou motins nas áreas suburbanas, um pouco por todo o país, durante várias semanas.

Em cima à esquerda: jovens residentes em Villiers-le-Bel, um subúrbio de Paris, envolvem-se em actos de vandalismo e em confrontos com a política a 26 de Novembro.

Em cima à direita: resposta policial a um motim.

Em baixo ao centro: armazém em chamas na madrugada de 4 de Novembro, em Aulnay-sous-Bois, arredores de Paris.

Em baixo à direita: mercado de Clichy-sous-Bois, montado entre os destroços de carros incendiados nos motins.

Figura 60 – Motins em França, Outubro e Novembro de 2005

Neste contexto, o CPLRE considera que a deterioração das condições de vida nestes bairros tem um enorme custo social, económico e humano, pelo que se torna necessária e urgente uma actuação concertada de todos os actores da sociedade ao nível nacional, regional e local. O trabalho em parceria é visto como uma das principais vias para a acção:

«[O CPLRE] está convencida que as causas que estão na base das fracas perspectivas devem ser ultrapassadas pelo trabalho em parceria com os vários componentes do sistema de educação, associações e todos os actores da comunidade.»[140]

O CPLRE considera que as autoridades locais e regionais se encontram numa posição privilegiada para apoiar e lançar iniciativas em parceria eficazes nesta matéria. Assim, dirige um conjunto de recomendações a estas autoridades, das quais se salientam as seguintes[141]:

- investir na criação artística, unindo os habitantes destes bairros à volta de projectos e dando a estas iniciativas a prioridade necessária e os recursos humanos, materiais e financeiros adequados à implementação da medidas eficazes e duradouras;
- publicitar um amplo leque de actividades culturais e incluir os habitantes dos bairros em causa nestas actividades, de modo a aumentar a sensibilização, a solidariedade e a cooperação;
- encorajar iniciativas e apoiar artistas que procurem incentivar as actividades solidárias e multidisciplinares, envolvendo todos os sectores da comunidade local e a população como um todo;
- assegurar que é dado aos jovens um papel adequado na definição e implementação de estratégias e programas culturais e sociais, e que estes são mais envolvidos na tomada de decisão e na implementação das políticas locais;
- desenvolver um amplo leque de actividades culturais suplementares, que restaurem a dignidade humana das populações;
- oferecer aos jovens mais oportunidades de aprenderem como se comportar em sociedade e como serem cidadãos responsáveis e socialmente empenhados;
- apoiar programas de reabilitação das áreas urbanas periféricas, incluindo a melhoria dos sistemas de transporte público e o encorajamento de actividades de desporto e lazer, em especial nos bairros desfavorecidos;
- desenvolver, em parceria com os responsáveis das escolas, algumas medidas inovadoras para tornar as escolas mais abertas à vida comunitária local;
- encorajar os meios de comunicação social a evitar as notícias sensacionalistas de actos de violência e a publicitar as iniciativas positivas de sensibilização e prevenção.

Dado que a reabilitação urbana opera fundamentalmente em áreas degradas ou em declínio, onde os fenómenos de exclusão social e de violência e insegurança urbana têm maior expressão, este tipo de acções adquire uma importância cada vez maior no seu seio. Por outro lado, como se pode verificar das medidas acima enunciadas, a promoção de processos de reabilitação urbana é um dos instrumentos apontados para reduzir os

[140] Recommendation 177 (2005), cit. 139, ponto 9 (tradução livre).

[141] Resolution 205 (2005), cit. 139, ponto 14.

fenómenos sociais negativos em presença, em especial mediante o combate às suas causas profundas. Estes aspectos foram sublinhados num outro documento do CPLRE sobre segurança urbana[142], adoptado em 2006, e onde das sete medidas apontadas como mais importantes no âmbito da actuação das autoridades locais em prol da segurança urbana, quatro relacionam-se com a reabilitação das áreas degradas e em declínio:

- tomar medidas concretas para melhorar o ambiente urbano – abrir os espaços públicos, melhorar a iluminação, limpar os pavimentos e as fachadas dos edifícios, etc. –, já que um ambiente degradado ou negligenciado é causador de insegurança real ou de um sentimento de insegurança;
- promover a coesão social, nomeadamente mediante a criação de actividades económicas e empregos nas áreas desfavorecidas;
- garantir a provisão de todos os serviços sociais básicos nas áreas urbanas desfavorecidas;
- criar "parcerias locais de segurança urbana" envolvendo as autoridades públicas, os políticos, o sector privado e as associações, os meios de comunicação social, a polícia e os residentes locais, com o objectivo de definir o papel de cada um dos parceiros nesta área.

5.2.4 A revalorização do património cultural: novos desafios, novos papéis e novas abordagens

5.2.4.1 A diversidade cultural e o património imaterial

Um quarto de século depois o Ano Europeu do Património Arquitectónico, o Conselho da Europa lançou a campanha "Europa, uma herança comum"[143]. Esta Campanha teve o intuito de unir a Europa através da promoção da sua diversidade cultural. Deu resposta ao apelo feito na Recomendação 1172 (1992) da PACE[144] e à posterior decisão da Segunda Cimeira de Chefes de Estado e de Governo do Conselho da Europa[145], relativamente à realização de um evento que reconhecesse a herança comum de toda a Europa, na sequência do alargamento do Conselho da Europa aos países da Europa de Leste. Assim, a Campanha abrangeu os 47 Estados europeus membros do Conselho da Europa – quase a totalidade do continente Europeu. Esta campanha do Conselho da Europa reuniu ainda um conjunto muito alargado de parceiros institucionais, nomeadamente, a UE, a OCDE e a UNECO.

A Campanha "Europa, uma herança comum" teve uma mensagem mais abrangente que a de 1975, reflectindo a consciencialização do importante papel da cultura para todas as dimensões do desenvolvimento. A campanha tinha uma clara mensagem política: pretendia constituir um testemunho de uma Europa unida, aproximada pelo seu

[142] *Resolution 220 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on urban security in Europe.*

[143] A campanha teve início em Setembro de 1999 e durou até ao final do ano 2000.

[144] *Recommendation 1172 (1992) of the Parliamentary Assembly on the situation of the cultural heritage in Central and Eastern Europe.*

[145] Second Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe – *Final declaration and action plan.*

património comum e enriquecida pela sua diversidade. Neste contexto, visava ainda condenar os efeitos prejudiciais causados ao património pelos conflitos recentes e sublinhar que o património deve ser apreciado e respeitado por todos. Para além desta mensagem política, a campanha pretendia ainda transmitir um conjunto de ideias que reflectiam o importante contributo da cultura para o desenvolvimento[146]:

- Social – o património contribui para a coesão social e cria relações de vizinhança na sociedade europeia actual. Sendo um resultado recompensador, vivo e em desenvolvimento da actividade humana, o património é crescentemente uma área familiar para encontros de convívio e para actividade cultural e permite uma maior qualidade de vida.
- Cultural – o património cultural da Europa é o resultado de muitas e diversificadas trocas que estimularam a criatividade ao longo de séculos. Comunica um conhecimento dos valores que torna mais fácil a compreensão mútua entre as comunidades e a aceitação das diferenças.
- Económica – o património representa um recurso humano (e, logo, uma fonte de valor) para a Europa. É uma fonte de dinamização económica, de criação de empregos e de desenvolvimento local.
- Ambiental – o património natural, constituído pela diversidade biológica e paisagística, tem um valor estético, cultural, científico, recreativo, económico e intrínseco fundamental para os europeus, sendo uma fonte de riqueza comum.

Esta Campanha foi também uma oportunidade para sublinhar e celebrar os principais avanços havidos na política de conservação do património, em especial do *«(...) alargamento da conservação integrada do planeamento urbano ao ambiente e da noção de património dos edifícios aos objectos, dos sítios arqueológicos aos museus, do património material ao imaterial de religiões, costumes, língua e música»*[147] sem esquecer o património natural. O principal contributo da campanha realizada 25 anos antes – "Um Futuro para o nosso Passado" –, tinha sido o conceito de conservação integrada, em especial no que dizia respeito à integração das preocupações relativas ao património no planeamento. A campanha "Europa, uma herança comum" não só mantém como expande a noção de conservação integrada, incluindo-a de forma transversal em todas as políticas: *«[p]lanear, financiar, promover e até pensar sobre património cultural relaciona-se com a nossa abordagem para organizar áreas de política tais como a social, a económica e a educacional, sem esquecer a relativa ao ambiente físico»*[148].

Um elemento que esteve subjacente a toda a campanha foi o reconhecimento da importância da preservação da diversidade cultural e da tolerância, numa altura em que os conflitos em muitos dos países europeus e do Médio Oriente demonstraram o quanto o património estava ligado ao potencial para conflito. Com efeito, aquando do lançamento

---

[146] GT-SUIVI(99)7. Council of Europe, Follow-up Committee of the Second Summit – *Presentation note of the "Europe, a common heritage" campaign.*

[147] Recommendation 1172 (1992), cit. 144, ponto 3 (tradução livre).

[148] GT-SUIVI(99)7. Council of Europe, Follow-up Committee of the Second Summit, cit. 146 (tradução livre).

da campanha "Um Futuro para o nosso Passado", a principal preocupação relativa à preservação do património estava ligada com a necessidade de proteger o património arquitectónico das pressões do desenvolvimento. No início do século XXI, a situação alterou-se. As preocupações para com a preservação do património já não se restringiam ao património arquitectónico, mas estendiam-se de forma global ao património cultural, que enfrentava novas ameaças, nomeadamente, o risco de destruição por via de conflitos entre culturas e o seu empobrecimento em consequência da globalização.

Neste contexto, já próximo do encerramento da campanha, o CMCE adoptou a Declaração sobre Diversidade Cultural[149]. Esta declaração parte de dois pressupostos base:

- o respeito pela diversidade cultural é uma condição essencial para a sociedade humana;
- o desenvolvimento de novas tecnologias de informação, a globalização e a evolução das politicas de comércio internacional têm consequências para essa mesma diversidade, cujos potenciais efeitos prejudiciais têm de ser acautelados.

A aplicação de princípios de sustentabilidade no âmbito da diversidade cultural implica que *«(...) os desenvolvimentos tecnológicos ou outros que surjam para satisfazer as necessidades do presente, não possam comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas necessidades no que diz respeito à produção, aprovisionamento e troca de serviços, produtos e práticas culturalmente diversos»*[150]. Surge assim um novo desafio no início do século XXI: *«no contexto das influências do mercado global nas culturas e das trocas culturais, os Estados democráticos modernos têm um novo desafio: o desenvolvimento de políticas que assegurem o reconhecimento e a expressão de formas de diversidade cultural coexistentes dentro na sua jurisdição»*[151].

Dentro da mesma temática, o CPLRE e a cidade de Innsbruck, organizaram a Conferência "Cidades e regiões: Diversidade cultural – um pré-requisito para uma Europa unida"[152]. No final desta conferência foi adoptada por unanimidade uma declaração final[153] pelos participantes, que incluíam representantes das autoridades regionais e locais, de organizações não-governamentais nacionais e internacionais e operadores do sector cultural. Neste documento, os participantes afirmam o seu compromisso com os princípios e os objectivos da Declaração sobre Diversidade Cultural, apresentam a sua perspectiva sobre a importância da cultura na sociedade da informação e no mundo global, e os riscos que esta enfrenta neste contexto. Fruto do debate sobre estas matérias, os participantes acordaram um conjunto de princípios dos quais se destacam, pela sua relevância para a reabilitação urbana:

---

[149] *Declaration on cultural diversity*, adoptada pelo CMCE a 7 de Dezembro de 2000.

[150] *Declaration on cultural diversity*.

[151] *Declaration on cultural diversity*.

[152] Realizada nos dias 11 e 12 de Dezembro de 2000.

[153] Conference on "Cities and regions: cultural diversity - a precondition for a united Europe" – *Final Declaration*.

- a cultura é um direito humano e as políticas culturais devem facultar a todos o direito a expressar e ter acesso à cultura;
- o desenvolvimento cultural é um meio vital de prevenir a agressão activa ou mesmo o surgimento de surtos de violência, em especial nos casos dos jovens desfavorecidos que habitam em áreas urbanas em declínio periféricas ou centrais;
- as novas oportunidades para comunicação à escala mundial, as viagens e as migrações facilitam a "fertilização cruzada" geradora de desenvolvimento cultural e actividade criativa, o que pode promover um maior entendimento e amizade entre indivíduos e povos, desde que todos estejam imbuídos da sua própria cultura e habilitados a ultrapassar o seu medo dos outros;
- a troca entre culturas (sejam estas nacionais, regionais ou locais) é um modo de progredir no sentido de uma Europa unida, que não pode ser baseado na uniformização da linguagem ou da cultura mas, pelo contrário, deve respeitar e promover as linguagens e as culturas, que são o seu maior recurso;
- as culturas regionais e locais são essenciais para o desenvolvimento sustentável, para a qualidade de vida e para o desenvolvimento social e económico das cidades e regiões;
- os bens culturais têm uma natureza específica, não podendo ser tratados como sendo equivalentes a recursos económicos ou comerciais normais.

Tendo em conta os princípios acordados, a declaração final da Conferência de Innsbruck apela aos vários níveis de governo que tomem medidas com vista a preservar e promover a diversidade cultural. No que respeita à integração da dimensão cultural nas políticas urbanas, recomenda-se às autoridades das cidades e regiões que tenham em especial consideração:

- a Carta Urbana Europeia[154];
- a necessidade de um melhor planeamento dos equipamentos culturais nas cidades e nos bairros, dando atenção em particular ao tecido social, às ligações existentes com as organizações locais, e às possibilidades de interacção entre os serviços educacional, social e turístico;
- a importância das actividades culturais na revitalização dos bairros e na motivação dos residentes para o desempenho de um papel activo nas actividades artísticas e criativas.

Tanto nos princípios como nas medidas propostas, fica clara a importância dada ao desenvolvimento cultural no âmbito dos processos de reabilitação urbana das áreas degradadas e em declínio. O desenvolvimento cultural é visto como uma das áreas que pode dar um importante contributo para a integração social, para além de ser um recurso para o desenvolvimento das comunidades. Neste sentido, recomenda-se que seja dado

[154] *European Urban Charter* e *The European Declaration of Urban Rights*, adoptadas pela *Resolution 234 (1992) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the European Urban Charter.*

apoio moral, material e financeiro às organizações e fundações locais, e a outros organismos representantes dos cidadãos, activos nos sectores cultural, social e educativo, que ajudem a revitalizar o tecido social de uma região e a combater o desemprego, a pobreza e a exclusão.

Este documento faz ainda a ponte com as políticas da UE, recomendando às cidades e regiões que confiram maior importância à cultura nos projectos submetidos à Comissão para financiamento comunitário[155], e apela à Comissão Europeia que:

- implemente de forma plena o art.º 151 do Tratado de Amesterdão[156], em especial os parágrafos 1, 3 e 4;
- confira muito maior importância à cultura nos programas da UE, tanto os direccionados aos Estados candidatos a membros, como nos financiados pelos Fundos Estruturais[157].

No seguimento desta conferência, o CPLERE adoptou dois documentos: a Recomendação 92 (2001)[158] e na Resolução 112 (2001)[159], onde endossa os princípios e as acções propostas na declaração final da Conferência de Innsbruck.

Ecoando o lugar central da cultura no debate sobre identidade, coesão social, desenvolvimento da sociedade de informação e globalização, em 2001 a UNESCO adoptou a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural[160]. Em linha com a sua actividade da década de noventa sobre cultura e desenvolvimento, com a qual pretendia conferir à cultura o papel central nas políticas que o ambiente parecia estar a alcançar, nesta declaração, a UNESCO expressa o papel fulcral da cultura para a humanidade fazendo um paralelo entre cultura e ambiente: *«como uma fonte de trocas, inovação e criatividade, a diversidade cultural é tão necessária para a humanidade como a biodiversidade é para a natureza»*[161]. Tal como os documentos anteriores, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, considera a cultura como um direito humano e como um factor de desenvolvimento, pelo que todos os indivíduos e grupos devem ter acesso à cultura e à diversidade cultural. Também aborda a necessidade de proteger o património e de promover a criatividade como principais fontes de desenvolvimento cultural.

A necessidade de proteger a diversidade cultural e de garantir um equilíbrio entre a produção e a oferta dos bens culturais é outro dos aspectos focados neste documento. Neste âmbito, defende-se que as forças de mercado por si só não podem garantir a preservação e a promoção da diversidade cultural, pelo que é necessário que sejam fortalecidas as políticas públicas, bem como as parcerias com o sector privado e com a

---

[155] Em especial nos programas INTERREG.

[156] *Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Amesterdão)*. Sobre a aplicação do art.º 151 do Tratado ver os pontos 4.3.9 A cultura e 5.3.11 A cultura.

[157] Em especial nos programas INTERREG.

[158] *Recommendation 92 (2001) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on follow-up action to be taken on the Conference "Cities and Regions: Cultural diversity – a precondition for a united Europe".*

[159] *Resolution 112 (2001) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on follow-up action to be taken on the Conference "Cities and Regions: Cultural diversity – a precondition for a united Europe".*

[160] *Universal Declaration on Cultural Diversity.*

[161] *Universal Declaration on Cultural Diversity*, art.º 1 (tradução livre).

sociedade civil para este fim. Convém ainda frisar que não estão somente em causa os bens comerciais móveis, mas que a diversidade do património arquitectónico também é ameaçada pelas pressões do mercado. Ao nível da reabilitação urbana, as preocupações com a regulação do mercado de bens culturais centram-se essencialmente em duas áreas: protecção da autenticidade e da integridade do património arquitectónico e dos produtos e expressões culturais e artísticas locais, e promoção da sua divulgação e acesso.

Esta declaração apresenta ainda um conceito novo – defende que se tem de passar da diversidade cultural para o "pluralismo cultural", que é definido do seguinte modo:

> *«Nas nossas sociedades crescentemente diversas, é essencial assegurar uma interacção harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades plurais, variadas e dinâmicas, bem como a sua vontade de viver em conjunto. As políticas para a inclusão e a participação de todos os cidadãos são garantes da coesão social, da vitalidade da sociedade e da paz. Assim definido, o pluralismo cultural dá expressão política à realidade da diversidade cultural. Indissociável de um enquadramento democrático, o pluralismo cultural é conducente à troca cultural e ao florescimento das capacidades criativas que são a base da vida pública.»*[162]

O pluralismo cultural consiste assim numa abordagem transversal a todas as políticas, que promove a inclusão e a participação de todos os cidadãos na vida pública.

Um outro aspecto importante desta declaração é que inclui um plano de acção, com medidas concretas a empreender para alcançar o objectivo de preservar a diversidade cultural. A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural foi adoptada por unanimidade, o que consistiu num importante sinal político, indiciando que os Estados-membros da organização estariam abertos à criação de um instrumento legalmente vinculativo nesta área. Abriu-se assim caminho para a preparação de uma Convenção, algo que foi desde logo integrado no primeiro ponto do plano de acção proposto na Declaração.

Em 2002 assistiu-se à confirmação da diversidade cultural como um direito humano pela ONU[163]. Na sua Resolução 56/156 a ONU reafirma claramente a relação existente entre a diversidade cultural e os direitos humanos, tal como consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sublinha que estes direitos são indivisíveis, interdependentes, e que se reforçam mutuamente, pelo que devem ser considerados na sua globalidade. Para tal, deve ser concedida a mesma importância e tratamento a cada um destes, incluindo a diversidade cultural. A ONU sublinha ainda que a diversidade cultural e a promoção do desenvolvimento cultural são fontes de enriquecimento para toda a humanidade, e que são essenciais para a manutenção da paz, do entendimento e da amizade entre indivíduos e comunidades de diferentes culturas e entre as nações do mundo. Reafirma também a não existência de uma "hierarquia" cultural, na qual algumas culturas são "superiores" ou "melhores" do que as outras. Pelo contrário, a ONU declara

---

[162] *Universal Declaration on Cultural Diversity*, art.º 2 (tradução livre).

[163] *Resolution A/RES/56/156, Human rights and cultural diversity*.

que todas as culturas do mundo têm igual valor e dignidade[164], e são merecedoras de respeito, reconhecimento e preservação.

No seguimento da adopção da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural e da Resolução sobre direitos humanos e diversidade cultural, a terceira mesa redonda de Ministros da Cultura, organizada pela UNESCO em 2002, foi dedicada ao tema "Património cultural imaterial, um espelho da diversidade cultural". Um dos aspectos mais importantes a salientar da declaração final deste encontro[165] é o compromisso assumido pelos Ministros de promover a inventariação, a preservação e a conservação do património imaterial, reconhecido como fonte fundamental da criatividade e da identidade cultural dos indivíduos e das comunidades. A preservação do património imaterial é assim considerada um importante instrumento para a preservação da diversidade cultural. Outro aspecto importante deste documento consiste no reconhecimento da necessidade de integrar todos os actores no processo de preservação e conservação do património imaterial, e o compromisso assumido pelos Ministros de promoverem essa mesma participação:

> *«A salvaguarda e a transmissão do património imaterial baseiam-se essencialmente na vontade e na intervenção efectiva dos actores envolvidos neste património. De modo a assegurar a sustentabilidade do processo, os governos têm o dever de tomar medidas que facilitam* ***a participação democrática de todos os actores****. (...)*
>
> *[Nós, os Ministros da Cultura participantes e representados] consideramos que, neste contexto e em estreita colaboração com os praticantes e portadores de todas as expressões de património cultural, é apropriado e necessário consultar e envolver todos os actores, nomeadamente, os governos, as comunidades regionais e locais, a comunidade científica, as instituições educacionais, a sociedade civil, o sector público e o privado, bem como os meios de comunicação social.»*[166]

Esta declaração faz ainda referência à Resolução 30 da Assembleia Geral da UNESCO de 2001[167], na qual se decide que a protecção do património imaterial deverá ser regulada ao nível internacional por meio de uma convenção. Neste âmbito, a declaração expressa o apoio dos participantes à criação de um instrumento deste tipo. O seu compromisso em cooperar nesta matéria incluía a participação activa no debate do Grupo de Peritos Intergovernamental, que se iria realizar pouco tempo depois, com vista a iniciar a elaboração do esboço preliminar da convenção.

A Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial[168] foi finalmente adoptada em 2003. Esta Convenção estabelece uma relação clara entre a salvaguarda do património imaterial e a preservação da diversidade cultural. O património cultural

---

[164] No quadro do respeito pelos direitos humanos.

[165] Third Round Table of Ministers of Culture – *Intangible Cultural Heritage, mirror of cultural diversity: Final declaration*.

[166] Third Round Table of Ministers of Culture, cit. 165, pontos 3 e iv, negrito do original (tradução livre).

[167] Resolution 30, Preparation of a new international standard-setting instrument for the safeguarding of the intangible cultural heritage, in UNESCO – *Records of the General Conference, 31st session: Resolutions,* pág. 67. (Resolução adoptada no relatório da Comissão IV na 20.ª sessão plenária, em 2 de Novembro de 2001).

[168] *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial*, adoptada em Paris, a 17 de Outubro de 2003. Sobre a salvaguarda do património imaterial, ou intangível, refira-se que o Japão foi o primeiro país a adoptar legislação com este fim, em 1998. Para um desenvolvimento aprofundado destes aspectos ver, por exemplo: Jukka Jokilehto – Considerations on authenticity and integrity in World Heritage context, in *City & Time*.

imaterial é definido como *«as práticas, representações, expressões, conhecimentos e aptidões – bem como os instrumentos, objectos, artefactos e espaços culturais que lhes estão associados – que as comunidades, os grupos e, sendo o caso, os indivíduos reconheçam como fazendo parte integrante do seu património cultural»*[169]. Refere-se ainda que *«[e]sse património cultural imaterial, transmitido de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função do seu meio, da sua interacção com a natureza e da sua história, incutindo-lhes um sentimento de identidade e de continuidade, contribuindo, desse modo, para a promoção do respeito pela diversidade cultural e pela criatividade humana»*[170]. Estes dois excertos demonstram não só a relação que a UNESCO tenta estabelecer entre património imaterial e diversidade cultural, como a noção que o património deriva dos sujeitos – o património é o que os sujeitos reconhecem como sendo património –, e não de características intrínsecas aos objectos, práticas, tradições, ou quaisquer outras manifestações.

Esta Convenção institui a Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da Humanidade[171], que é elaborada pelo Comité Intergovernamental para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial – criado também pela Convenção –, mediante proposta dos Estados interessados, e onde foram integrados os elementos que tinham sido proclamados Obras-Primas do Património Oral e Imaterial da Humanidade[172] antes da entrada em vigor da Convenção.

A Convenção estabelece ainda um conjunto de obrigações a cumprir pelos Estados signatários com vista à salvaguarda e à conservação do património cultural imaterial, das quais se destacam, por terem de ser tidas em conta nos processos de reabilitação urbana, as seguintes[173]:

- a realização de um ou mais inventários do património cultural imaterial existente no seu território;
- adoptar uma política geral que vise valorizar a função do património cultural imaterial na sociedade e integrar a salvaguarda do referido património nos programas de planeamento.

Refira-se ainda a obrigação dos Estados de assegurar *«a mais ampla participação possível das comunidades, dos grupos e, se for o caso, dos indivíduos que criam, mantêm e transmitem tal património e de envolvê-los activamente na respectiva gestão»*[174].

Em 2004, para celebrar o quadragésimo aniversário da Carta de Veneza[175] e o décimo aniversário do Documento de Nara sobre Autenticidade[176], e no seguimento da adopção

---

[169] *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial*, art. 2.º, ponto 1.

[170] *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial*, art. 2.º, ponto 1.

[171] *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial*, art. 16.º.

[172] Com base na Resolution 23, The oral heritage of humanity, in UNESCO – *Records of the General Conference, 29th session: Resolutions,* adoptada em 1997, e no regulamento de 1998, publicado em: UNESCO, Executive Board – *Decisions adopted by the Executive Board at its 155th session*, 155 EX/Decision 3.5.5., pág. 8-14.

[173] *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial*, arts. 11.º-13.º.

[174] *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial*, art. 15.º.

[175] *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*.

[176] *The Nara Document on Authenticity*.

da Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, a UNESCO organizou uma conferência internacional sobre a salvaguarda do património material e imaterial[177]. Esta conferência reuniu peritos em património material e imaterial, com vista a debater a possibilidade de encontrar uma abordagem integrada às duas categorias de património. O objectivo era muito ambicioso, e o documento final adoptado no encontro, a Declaração de Yamato[178], só alcançou um sucesso limitado no que respeita à "integração" das abordagens. As dificuldades encontradas nesta matéria reflectem a natureza complexa dos assuntos abordados e, apesar das suas limitações, a Declaração de Yamato marca um passo em frente no processo, abrindo caminho para o desenvolvimento de novas perspectivas e abordagens.

O que o encontro de Nara tinha evidenciado na década de noventa foi a importância de salvaguardar ambas as categorias de património, tendo em conta a sua interdependência mas também as suas características distintivas. Com efeito, o carácter "vivo", evolutivo e, logo, mutável do património imaterial coloca novos desafios à preservação e à conservação. O conceito de autenticidade, que no caso do património material tem por base a natureza "estática" do objecto, de permanência da sua materialidade, não pode ser aplicado directamente ao património imaterial, dado o seu carácter dinâmico e constante recriação. Por outro lado, o facto de o património imaterial, para permanecer vivo e "autêntico", necessitar dessa mesma contínua recriação, implica que a sua preservação depende da preservação das circunstâncias que permitem às comunidades – os seus protagonistas – recriar continuamente a sua expressão cultural.

Neste contexto, é crucial que se tenham em conta as especificidades de cada categoria de património na sua salvaguarda. No entanto, o património material e imaterial por vezes coexiste no mesmo contexto, tendo relações de interdependência. Por esta razão, a Declaração de Yamato defende que é não só desejável como necessário integrar ambas as abordagens de salvaguarda, de modo a que estas se complementem, coordenem e reforcem mutuamente. No entanto, em que consiste esta integração e quais os meios para a alcançar foi algo que ficou, basicamente, sem resposta. Mais do que encontrar pontos comuns, este documento contribuiu para o reconhecimento das características e das necessidades específicas do património imaterial, e da necessidade de as respeitar para garantir a sua salvaguarda.

A diversidade cultural continuou a ser um tema marcante nos anos seguintes. Em 2005 é adoptada pela UNESCO a Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais[179], que tem por objectivo principal evitar que a vida cultural seja dominada por um número restrito de protagonistas, garantindo assim as oportunidades de escolha por parte dos indivíduos relativamente à cultura. A necessidade desta Convenção prende-se com a crescente monopolização da produção, distribuição,

---

[177] "International Conference on the Safeguarding of Tangible and Intangible Heritage", realizada entre os dias 20 e 23 de Outubro, em Nara, Japão.

[178] *Yamato Declaration on integrated approaches for safeguarding tangible and intangible heritage.*

[179] *Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.*

exibição e promoção dos bens, serviços e expressões culturais[180]. Paralelamente à explosão das oportunidades de acesso à cultura – nomeadamente por via das novas tecnologias de informação e de comunicação – a globalização dos mercados levou a uma redução das escolhas em muitas áreas artísticas. Na "aldeia global" são cada vez menos as expressões artísticas que conseguem alcançar o público, o que, para além do empobrecimento da diversidade cultural, tem também outros efeitos negativos. Estes efeitos negativos manifestam-se ao nível dos direitos humanos – dado que todos os cidadãos devem ter direito à cultura, e à sua cultura –, e da democracia – dado que a pluralidade de valores, discursos, imagens e perspectivas sobre o mundo é essencial para o seu desenvolvimento. Assim esta Convenção enquadra-se também no espírito da Resolução da ONU sobre diversidade cultural e direitos humanos[181] e do debate sobre cultura e desenvolvimento iniciado na década de noventa[182].

Neste contexto, a Convenção da UNESCO consiste num instrumento legalmente vinculativo, que tem por objectivo reafirmar, enquadrar e orientar o direito dos Estados a intervirem no mercado cultural, tomando as medidas necessárias para a protecção e a promoção da diversidade, limitando as regras da economia e do mercado ao objectivo cultural e humano da protecção da diversidade. Estas medidas podem ser de diversa natureza, indo desde, por exemplo, os incentivos fiscais para a produção de bens e serviços culturais e artísticos, à regulação do limite do tamanho das empresas culturais, ou à obrigatoriedade de diversificar a distribuição ou a exibição das expressões culturais e artísticas. Nesta matéria convém de novo recordar que o património imóvel também tem de ser alvo de protecção face às leis do mercado.

A Convenção preocupa-se assim com duas escalas do problema: a protecção da diversidade cultural dentro de um dado território (país, região, cidade, bairro, etc.) e entre diferentes Estados e continentes. Estas duas escalas exigem diferentes actuações. A primeira trata de como um Estado organiza, protege e promove a diversidade no seu próprio território, o que cada vez mais implica incluir a protecção de culturas originárias no seu exterior, paralelamente às expressões endógenas de carácter menos comercial. A segunda escala de actuação lida com as relações entre Estados e entre diferentes partes do mundo, no que o Conselho da Europa chama de uma "nova ética cultural", que visa, tratar a cultura como mais do que um produto cultural, considerando-a como um direito humano e como um factor indispensável para o desenvolvimento sustentável global. As preocupações para com a prevenção do conflito, dentro e entre territórios, e, de forma mais ampla, para com a coesão social, estão também presentes no documento, que reconhece o importante papel que a preservação e o respeito pelas expressões e identidades culturais desempenha neste âmbito. Tendo em conta todas estas preocupações, a definição de diversidade cultural incluída nesta Convenção é a seguinte:

---

[180] Por exemplo, aproximadamente 80% da música gravada disponível actualmente em todo o mundo é distribuída por apenas quatro empresas. Fonte: Nina Obuljen e Joost Smiers (eds.) – *UNESCO's Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions: Making it work*, pág. 20.

[181] Resolution A/RES/56/156, cit. 163.

[182] Ver ponto 4.2.5.2 Cultura e desenvolvimento.

«A "diversidade cultural" refere-se à multiplicidade de formas em que se expressam as culturas dos grupos e das sociedades. Essas formas de expressão transmitem-se no interior e entre os grupos e as sociedades.

A diversidade cultural manifesta-se não só nas diferentes formas em que o património cultural da Humanidade se expressa, se enriquece e se transmite graças à variedade das expressões culturais, mas também através de diversos modos de criação artística, produção, divulgação, distribuição e fruição das expressões culturais, independentemente dos meios e das tecnologias empregues.»[183]

Esta definição põe em evidência a natureza dual da cultura, e dos seus bens e serviços, como recursos do desenvolvimento económico e como portadores de significado e valor cultural. A necessidade de alcançar um equilíbrio entre estas duas facetas está muito presente na Convenção, manifestando-se desde logo no título da mesma. Com efeito, o título transmite a ideia que é essencial ir para além de um instrumento estritamente proteccionista. Para além da salvaguarda, é necessário promover um equilíbrio entre preservação e promoção da diversidade cultural, tendo em conta não só a importância crescente da cultura para o desenvolvimento, como a natureza dinâmica e evolutiva da cultura viva dos povos, feita de trocas e reinterpretações contínuas.

Todas estas questões foram traduzidas na redacção dos objectivos e dos princípios da Declaração, que se apresentam na Figura 61. Os objectivos e princípios definidos devem ser considerados no âmbito das intervenções de reabilitação urbana. Estes reforçam também a importância de preservar o património urbano das comunidades, expressão material da sua diversidade, como objectivo de pleno direito, que não pode ser posto em causa pela sua utilização como instrumento de desenvolvimento – quer turístico, quer económico. O princípio da igual dignidade e do respeito entre culturas adquire uma importância especial na área da reabilitação urbana, já que esta opera muitas vezes em territórios onde coexistem múltiplas comunidades de origens culturais diferenciadas, nomeadamente, pertencentes a minorias étnicas e migrantes.

Dada a enorme diversidade da cultura e das suas expressões, manifestações, bens e serviços, e dos sistemas e políticas culturais dos vários Estados, a Convenção não propõe regras universais para a promoção da diversidade cultural, tendo como princípio que estas devem ser concebidas caso a caso, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades específicas. No entanto, são avançadas algumas regras relativas à preservação da diversidade, nomeadamente no que se refere à reversão de tendências de empobrecimento ou desaparecimento de expressões culturais, em especial, a obrigatoriedade de proteger as expressões culturais ameaçadas e de garantir o direito de acesso de todos os cidadãos a bens e serviços culturais diversificados.

Ao nível do equilíbrio de forças global na área da cultura, a Convenção inclui medidas de discriminação positiva relativamente aos países em desenvolvimento, nas quais os países desenvolvidos se comprometem e garantir maiores cotas de mercado para os bens e serviços culturais dos primeiros, tendo em vista um intercâmbio cultural equilibrado. A

[183] *Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.*, art.º 4, ponto 1.

Convenção cria ainda o Fundo Internacional para a Diversidade Cultural, que tem por objectivo financiar projectos de desenvolvimento cultural.

Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais
Objectivos e princípios orientadores, UNESCO

Objectivos

1. Proteger e promover a diversidade das expressões culturais.
2. Criar condições que permitam às culturas desenvolver-se e interagir livremente de forma mutuamente proveitosa.
3. Incentivar o diálogo entre culturas por forma a garantir intercâmbios culturais mais intensos e equilibrados no mundo, em prol do respeito intercultural e de uma cultura de paz.
4. Fomentar a interculturalidade a fim de desenvolver a interacção cultural, no intuito de construir pontes entre os povos.
5. Promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a consciencialização do seu valor a nível local, nacional e internacional.
6. Reafirmar a importância dos laços entre cultura e desenvolvimento para todos os países, em especial os países em vias de desenvolvimento, e apoiar as acções realizadas nos planos nacional e internacional para que se reconheça o verdadeiro valor de tais laços.
7. Reconhecer a natureza específica das actividades, bens e serviços culturais como portadores de identidades, valores e significados.
8. Reiterar o direito soberano dos Estados a conservar, adoptar e pôr em prática as políticas e medidas que considerarem adequadas à protecção e à promoção da diversidade das expressões culturais no seu território.
9. Reforçar a cooperação e a solidariedade internacionais num espírito de parceria, a fim de, nomeadamente, aumentar as capacidades dos países em vias de desenvolvimento no que se refere à protecção e à promoção da diversidade das expressões culturais.

Princípios orientadores

1. **Princípio do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais** – A diversidade cultural só pode ser protegida e promovida se forem assegurados os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de informação e de comunicação ou a possibilidade de os indivíduos escolherem as suas expressões culturais. Ninguém poderá invocar o disposto na presente Convenção para atentar contra os direitos humanos e as liberdades fundamentais consignados na Declaração Universal dos Direitos do Homem ou garantidos pelo direito internacional, nem para limitar o respectivo âmbito de aplicação.
2. **Princípio da soberania** – Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de adoptar medidas e políticas que visem a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais nos seus territórios.
3. **Princípio da igual dignidade e do respeito de todas as culturas** – A protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais implicam o reconhecimento da igual dignidade e do respeito de todas as culturas, incluindo as das pessoas pertencentes a minorias e as dos povos autóctones.
4. **Princípio da solidariedade e da cooperação internacionais** – A cooperação e a solidariedade internacionais deverão permitir a todos os países, especialmente aos países em vias de desenvolvimento, criar e reforçar os seus meios de expressão cultural, incluindo as suas indústrias culturais, nascentes ou firmadas, a nível local, nacional e internacional.
5. **Princípio da complementaridade dos aspectos económicos e culturais do desenvolvimento** – Sendo a cultura um dos motores essenciais do desenvolvimento, os aspectos culturais do desenvolvimento são tão importantes como os seus aspectos económicos, e os indivíduos e os povos têm o direito fundamental de neles participar e deles beneficiar.
6. **Princípio do desenvolvimento sustentável** – A diversidade cultural é uma grande riqueza para os indivíduos e as sociedades. A protecção, a promoção e a manutenção da diversidade cultural constituem uma condição essencial para um desenvolvimento sustentável em benefício das gerações presentes e futuras.
7. **Princípio do acesso equitativo** – O acesso equitativo a uma gama rica e diversificada de expressões culturais provenientes do mundo inteiro e o acesso das culturas aos meios de expressão e de divulgação constituem elementos importantes para valorizar a diversidade cultural e incentivar a compreensão mútua.
8. **Princípio da abertura e do equilíbrio** – Quando adoptem medidas de apoio à diversidade das expressões culturais, os Estados devem procurar promover, de forma apropriada, a abertura às outras culturas do mundo e certificar-se de que essas medidas estão em conformidade com os objectivos prosseguidos pela presente Convenção.

Figura 61 – Objectivos e princípios orientadores da Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais

Porém, apesar destas disposições, há algo que permanece ambíguo na Convenção. Com efeito, muito do debate ao redor da Convenção prendeu-se com a sua relação face aos tratados internacionais de comércio, em especial, os da Organização Mundial do Comércio, frequentemente criticada pelo impacto negativo dos seus acordos nas culturas, políticas e trocas culturais. Para entender a importância deste debate, há que ter em

conta que a saída dos Estados Unidas da América da UNESCO em 1985[184], teve como pano de fundo exactamente a discussão sobre a regulamentação do mercado cultural. Paralelamente à sua saída da UNESCO, os Estados Unidos iniciaram o processo de criação da Organização Mundial do Comércio, que culminou em 1995. Desde então, a Organização Mundial do Comércio tornou-se um instrumento poderoso de actuação na promoção de um mercado livre, que considera as expressões culturais como mais uma mercadoria comercial.

Neste contexto, a Convenção da UNESCO deparava-se com um problema: muitos dos seus futuros signatários eram também signatários de outros tratados internacionais, que advogavam princípios opostos à mesma, especificamente na área do comércio. Ora, era necessário definir se a Convenção estaria subordinada a esses tratados – não fazendo assim qualquer diferença na ordem mundial estabelecida –, ou se, pelo contrário, os signatários tinham de condicionar a aplicação dos outros tratados aos princípios da Convenção. Esta questão fundamental teve uma resolução bastante ambigua, que possivelmente traduz a divergência de posições entre os vários Estados e o carácter sensível da questão. Com efeito, no ponto 1 do art.º 20 da Convenção estabelece-se que: *«As Partes reconhecem dever cumprir de boa-fé as suas obrigações decorrentes da presente Convenção e de todos os outros tratados de que são signatárias (...), sem subordinar a presente Convenção aos outros tratados»*[185]. No entanto, o ponto dois do mesmo artigo refere: *«Nada na presente Convenção poderá ser interpretado como alteração dos direitos e obrigações das Partes decorrentes de outros tratados de que sejam signatárias»*[186].

Fica assim a incógnita sobre o que se poderá realmente esperar nesta matéria da implementação desta Convenção, sendo ainda demasiado recente para poderem ser analisados quaisquer resultados práticos da mesma. Quanto à afirmação dos direitos dos Estados implementarem as suas políticas culturais e estabelecerem novas formas de cooperação, os objectivos parecem estar assegurados, quanto ao objectivo de desagregar os bens e serviços culturais dos acordos comerciais internacionais, a Convenção parece ter ficado aquém das expectativas. De qualquer modo, como instrumento político, a sua importância é inquestionável.

A necessidade de contrabalançar a tendência de homogeneização cultural com o fortalecimento das identidades regionais foi o tema de dois documentos do CPLRE adoptados em 2008[187]. A identidade cultural regional é encarada como:

- a base da diversidade cultural;
- um elemento essencial para a promoção da estabilidade política;
- um recurso para a prosperidade dos territórios;

---

[184] Seguidos, mais tarde pelo Reino Unido e pela Singapura.

[185] *Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.*, art.º 20, ponto 1.

[186] *Convenção sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.*, art.º 20, ponto 2.

[187] *Recommendation 250 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the need for regional cultural identity,* e *Resolution 268 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the need for regional cultural identity*.

- um elemento fundamental para a criatividade, a vitalidade e o bem-estar dos cidadãos.

Inversamente, uma fraca identidade cultural é vista como potencial causadora de alienação e de fragmentação social, e como um factor de empobrecimento do potencial de desenvolvimento da região.

A responsabilidade de preservar e consolidar a identidade das regiões cabe tanto poder central como às autoridades regionais. Ao poder central cabe a tarefa de conceder os meios e os instrumentos necessários para que os poderes regionais possam promover e desenvolver a identidade do seu território. As autoridades regionais devem ser os motores dos processos, reconhecendo a presença de diferentes grupos culturais no seu território e a contribuição que estes grupos podem dar para a identidade da região – mesmo os que são vistos como recém-chegados. No âmbito das políticas para fortalecer a identidade cultural, o património e a paisagem são vistos como fundamentais para fomentar um sentimento de pertença e de "lugar", pelo que se recomenda que seja dada uma importância adequada à sua protecção e conservação.

O "espírito do lugar", referido nos documentos dos CPLRE e a ligação entre os elementos materiais e imateriais do património, abordada pela Declaração de Yamato, foram também alvo de atenção por parte do ICOMOS que, em 2008, adoptou a Declaração de Quebec sobre a preservação do espírito do lugar[188]. Esta Declaração define espírito do lugar como *«os elementos materiais (edifícios, sítios, paisagens, rotas, objectos) e imateriais (memórias, narrativas, documentos escritos, rituais, festivais, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores, etc.), isto é os elementos físicos e espirituais que dão significado, valor, emoção e mistério ao lugar»*[189]. Com este documento, o ICOMOS procura assim ligar a dimensão material e imaterial do património dos lugares, promovendo uma abordagem integrada ao valor e significado dos sítios.

Apesar de ter um âmbito mais limitado do que o conceito de paisagem da Convenção Europeia da Paisagem – que pretende aplicar-se a todo o território, mesmo às suas partes menos significantes e mais desqualificadas, e visa a protecção, a gestão e o planeamento da sua evolução –, o conceito de espírito do lugar pretende atingir os mesmos objectivos que o primeiro, embora restringido o seu âmbito à salvaguarda dos territórios e dos elementos com valor cultural:

> *«O espírito do lugar oferece um entendimento mais abrangente do carácter vivo e ao mesmo tempo permanente dos sítios e das paisagens culturais. Fornece uma visão mais rica, dinâmica e inclusiva do património cultural. O espírito do lugar existe, de uma forma ou de outra, em praticamente todas as culturas do mundo, e é construído pelos seres humanos em resposta a necessidades sociais. As comunidades que habitam o lugar, em especial as sociedades tradicionais, devem ser intimamente associadas à salvaguarda da sua memória, vitalidade, continuidade e espiritualidade.»*[190]

[188] *Québec Declaration on the preservation of the spirit of place.*

[189] *Québec Declaration on the preservation of the spirit of place*, preamble (tradução livre).

[190] *Québec Declaration on the preservation of the spirit of place*, preamble (tradução livre).

A Declaração do Quebec defende assim que toda a legislação e projectos de conservação e restauro relativos ao património cultural tenham em conta a suas vertentes material e imaterial, bem como os valores e significados atribuídos por diferentes grupos, e o seu carácter dinâmico e evolutivo. Recomenda-se ainda que face aos riscos derivados das alterações climáticas, turismo de massas, conflitos armados e desenvolvimento urbano, sejam desenvolvidas estratégias a longo prazo, que visem prevenir a degradação do espírito do lugar e do seu ambiente. Para além das estratégias e dos projectos de conservação e restauro, a Declaração do Quebec introduz um outro meio de salvaguarda: defende que a forma mais eficaz de transmitir o espírito do lugar é a comunicação entre as pessoas, pelo que a esta comunicação deve ser considerada parte integrante da conservação. As comunidades locais são vistas como estando na melhor posição para compreender e transmitir o espírito do lugar, pelo que estas devem ser activamente envolvidas em todos os esforços para a sua preservação, conservação e transmissão.

Sintetizando, a diversidade cultural e o património imaterial ganharam uma visibilidade crescente no discurso sobre património a partir do início do século XXI. A sua importância para o desenvolvimento humano, os contributos que podem dar para os outros objectivos políticos e as ameaças que enfrentam actualmente estiveram no centro do debate. A promoção da diversidade cultural e do respeito entre culturas tornaram-se importantes instrumentos de inclusão social e de desenvolvimento local, sendo especialmente importantes nos processos de reabilitação urbana de áreas segregadas e em declínio. O património imaterial, como elemento base da diversidade cultural, como elemento fundamental da coesão social e do bem-estar das populações, e como catalisador do desenvolvimento económico, deve também ser alvo de atenção particular. Para além destes aspectos, o património imaterial, pela sua ligação próxima ao património material, desempenha um importante papel na preservação e na conservação do património urbano, o que também tem de ser tido em conta nos processos de reabilitação urbana. A preservação e promoção da diversidade cultural e do património imaterial tornam-se assim objectivos específicos dos processos de reabilitação urbana, bem como instrumentos para alcançar outros dos objectivos destas intervenções.

5.2.4.2 Diálogo intercultural e prevenção do conflito

O debate sobre a diversidade cultural e o respeito entre culturas tem estado indissociavelmente ligado à intensificação dos conflitos e tensões sociais nos últimos anos. Algumas das situações de conflito mais graves que se verificaram tinham por objectivo erradicar certas as culturas, chegando a atingir proporções de genocídio (ver Figura 62). Frequentemente, o património cultural tornou-se um alvo preferencial nestes conflitos, por causa do seu valor simbólico e identitário. Este contexto levou a que a comunidade internacional reagisse em defesa das comunidades afectadas[191] e em defesa do seu património.

[191] Apesar de este aspecto não ser tratado no âmbito deste trabalho, refira-se que a actuação da comunidade internacional face às graves situações de conflito e genocídio que ocorreram em anos recentes nem sempre foi atempada.

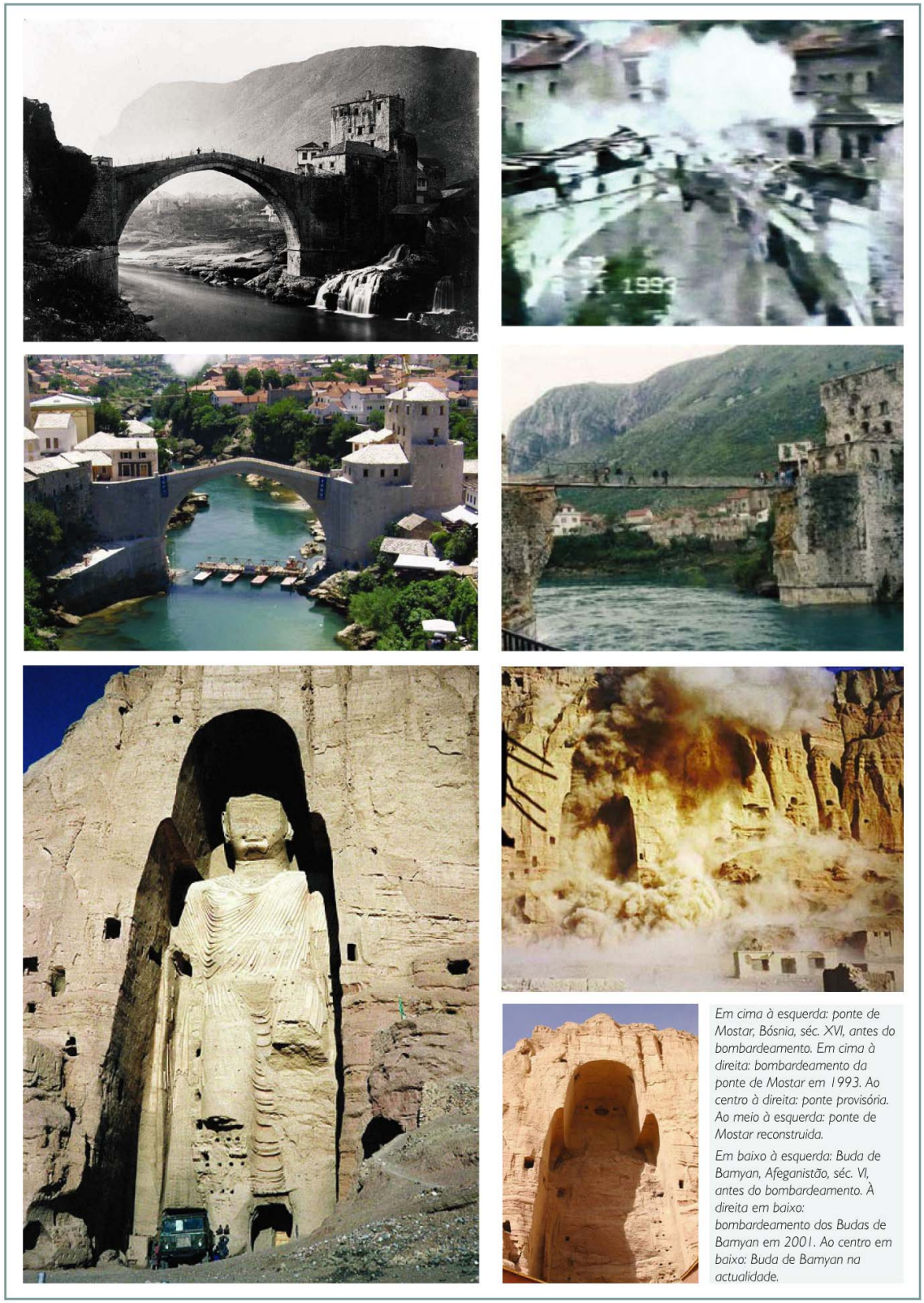


Figura 62 – Destruição intencional da ponte de Mostar e dos Budas de Bamyan

Em 2003, a UNESCO adopta uma declaração sobre a destruição intencional do património cultural[192]. Nesta declaração a UNESCO manifesta a sua preocupação com o crescente número de actos de destruição intencional do património, que considera um atentado à dignidade humana e aos direitos humanos, já que representa a destruição de um importante componente da identidade das comunidades e dos indivíduos. Esta declaração expressa o repúdio da comunidade internacional face a este tipo de actos, e apela aos vários Estados-membros no sentido de tomarem todas as medidas ao seu alcance para prevenir, evitar, deter e abolir actos de destruição intencional do património, e para conservar e proteger esse mesmo património.

No ambiente de tensão do início do século XXI, a expressão "diversidade cultural" começa a aparecer associada à de "diálogo intercultural". Enquanto a primeira se refere ao que se deseja que seja preservado, valorizado e respeitado, o "diálogo intercultural" é o instrumento pelo qual se pretende alcançar esses objectivos. Marca o início de uma tentativa de assumir uma atitude mais activa na procura de uma convivência pacífica, aberta e tolerante entre as culturas. O diálogo intercultural torna-se um meio de prevenção do conflito tanto a nível interno – entre as diferentes culturas de um mesmo território, seja este um país, uma região, uma cidade ou um bairro –, como externo – entre países, potências, continentes.

Em 2003 a Conferência de Ministros Europeus da Cultura do Conselho da Europa, realizada na Croácia, adopta um importante documento sobre esta matéria – a Declaração sobre diálogo intercultural e prevenção de conflitos[193]. Este documento centra-se nos problemas do aumento da violência e da formação de estereótipos, responsáveis pelo alastrar de conflitos e por alterar a natureza pacífica e construtiva das relações entre comunidades culturais. São apontados como factores causadores desta situação o "empobrecimento" e a marginalização cultural e o preconceito e a ignorância. Neste enquadramento a preservação da diversidade cultural pretende actuar essencialmente sobre o primeiro tipo de causa, evitando a homogeneização e cultural, enquanto o diálogo intercultural visa combater a exclusão cultural, o preconceito e a ignorância.

A parte mais inovadora deste documento encontra-se o anexo à declaração. Na declaração assume-se um conjunto de compromissos para promover o diálogo intercultural e preservar a diversidade cultural, mas estes compromissos ganham em conteúdo e intencionalidade quando lidos à luz das definições, dos princípios e dos métodos apresentados no anexo à declaração. Neste, a Conferência de Ministros Europeus da Cultura sublinha o carácter dinâmico e mutável da cultura: a diversidade cultural não é encarada como a coexistência estática e compartimentada de várias culturas, mas engloba o próprio acto de intercâmbio, de troca e de "fertilização-cruzada" entre as culturas. Com efeito, o próprio facto de várias culturas coexistirem dá origem a novas formas de expressão cultural, de relacionamento entre culturas e de identidades

[192] *UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage.*

[193] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention.*

multiculturais, que alteram continuamente o cenário de diversidade em presença. Neste contexto complexo e em permanente mudança, a Conferência defende que se ultrapasse *«a dicotomia "maioria/minoria"»*[194], *«já que este modelo diferencia culturas e comunidades, e caracteriza-as e estigmatiza-as numa posição estática, ao ponto de o comportamento social e os estereótipos culturais serem assumidos com base no respectivo estatuto do grupo»*[195]. Pelo contrário, deve-se integrar *«a complementaridade entre o "universal" e o "singular", de modo a que o diálogo intercultural seja experienciado de uma forma flexível, dinâmica e aberta»*[196].

A defesa do respeito e da promoção da diversidade cultural tem por base os direitos humanos e o princípio da equivalência entre culturas. Isto implica que todas as culturas sejam vistas como tendo o mesmo mérito e igual importância, e que sejam respeitados na integra os seus valores e as suas práticas[197]. Neste enquadramento, as diferenças entre culturas não podem ser encaradas como algo "negativo" ou "prejudicial" já que não lhes pode ser atribuído qualquer juízo de valor. São antes factores de distinção – são os elementos que tornam cada cultura única, os elementos que têm a capacidade de "fertilizar" as outras culturas e de fomentar a criatividade e o surgimento de novas formas de expressão cultural e de identidades multiculturais. Não são os elementos de convergência que se trocam, mas sim as diferenças.

Neste sentido, a Conferência sublinha que a *«diversidade cultural é sinónimo de troca e torna possível combater a autarcia que leva ao isolamento e à xenofobia»*[198] e que o diálogo intercultural *«deve incluir o diálogo sobre o que separa as culturas e a população. Os dois aspectos das "similaridades" e das "diferenças" não devem ser olhados como alternativos, mas antes como os dois lados de uma única moeda que deve ser explorada de modo a iniciar um verdadeiro diálogo e a identificar soluções para transcender antagonismos aparentes ou reais. A comunicação, o fornecimento de informação e o trabalho dos meios de comunicação social devem promover o diálogo intercultural e o respeito mútuo»*[199] (ver Figura 63). Considera-se assim que *«as diferenças culturais não devem resultar nem numa retirada para a identidade ou a comunidade, nem justificar uma política de assimilação forçada, devido a uma vontade de dominação, já que ambos os processos levam ao conflito. Pelo contrário, a diversidade cultural pode originar um fortalecimento da paz através do conhecimento, do reconhecimento e do desenvolvimento de todas as culturas, incluindo as que são originárias ou existem na Europa, e as que chegam de áreas geográficas fora da Europa»*[200].

Neste contexto, o diálogo intercultural é definido como sendo muito mais do que uma simples troca entre culturas, consiste nos *«instrumentos utilizados para promover e proteger o conceito de democracia cultural, e engloba os elementos materiais e imateriais que podem favorecer todas as formas de diversidade cultural, manifestando-se em múltiplas identidades, quer individuais*

---

[194] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods (tradução livre).

[195] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, 1. Cultural diversity (tradução livre).

[196] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods (tradução livre).

[197] Desde que não atentem contra os direitos humanos ou outros princípios fundamentais acordados pelas convenções internacionais (como, por exemplo, as liberdades fundamentais ou os princípios da Convenção Cultural Europeia).

[198] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, (tradução livre).

[199] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, 2. Intercultural dialogue (tradução livre).

[200] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods (tradução livre).

quer colectivas, em transformações e em novas formas de expressão cultural. O diálogo intercultural deve estender-se a todos os componentes possíveis da cultura, sem excepção, quer estes sejam culturais no sentido estrito, ou político, económico, social, filosófico ou religioso»[201].



No dia 10 de Junho de 2005, segundo a PSP e os meios de comunicação social portugueses, um grupo com cerca de 500 indivíduos, oriundos do Concelho da Amadora, assaltou milhares de pessoas na praia de Carcavelos, roubando e agredindo todos aqueles que aí se encontravam, usando o mesmo método, conhecido no Brasil por "arrastão". A notícia correu o mundo. No entanto, apesar das "dezenas de roubos" mencionados na altura, a verdade é que só uma queixa foi apresentada na esquadra de Carcavelos. Muitos dos supostos assaltantes fotografados eram na verdade jovens a correr assustados tentando salvar os seus próprios haveres no meio do pânico entretanto gerado na praia. A "construção" do "arrastão" pela PSP e pelos meios de comunicação foi desmontada e plenamente demonstrada por documentários – o documentário da jornalista Diana Andringa chegou receber uma Menção Honrosa da Comissão Nacional da UNESCO – e publicações, nas quais se conta uma, editada logo no mês de Junho, pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME). No entanto, o desmentido nunca teve a divulgação desejada e o "arrastão" continua a ser um facto para a maioria dos portugueses, tendo sido entretanto utilizado como pretexto para manifestações racistas e xenófobas.

Em cima: fotografias do alegado "arrastão" amplamente publicadas nos jornais.

Ao centro à esquerda: documento do ACIME – O "pseudo-arrastão" de Carcavelos, pag. 5 (excerto da apresentação).

Ao centro e em baixo à direita: reacção ao arrastão – manifestação "contra a criminalidade", organizada pela Frente Nacional, grupo de extrema-direita, a 18 de Junho de 2005, no Martim Moniz, Lisboa.

Figura 63 – A história de um "arrastão" que nunca existiu, praia de Carcavelos, 10 de Junho de 2005

[201] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, (tradução livre).

A última frase da citação anterior revela o reconhecimento que as culturas são cada vez mais afectadas por acções em áreas externas à esfera cultural no sentido estrito. Com efeito, neste documento a dimensão económica é desde logo implicada no âmbito da definição de diversidade cultural: *«A diversidade cultural expressa-se na coexistência e no intercâmbio de diferentes práticas e no fornecimento e consumo de diferentes serviços e produtos»*[202]. Deriva directamente desta afirmação que a preservação e o respeito pela diversidade cultural implicam que seja garantida a produção, a distribuição e o acesso aos diferentes serviços e produtos culturais. Tal como tinha sido alertado pelo debate sobre cultura e desenvolvimento na década de noventa[203], os impactos na cultura das diferentes políticas e acções sectoriais, empreendidas por diversos actores, são vastos e têm de ser acautelados. Isto requer a implementação de um modelo de cooperação intersectorial e de boa governança no domínio da cultura:

> *"[E]nquanto a política cultural pública é um meio essencial de desenvolver a democracia na Europa, é vital que crie ligações estreitas com o sector privado, e com o sector da sociedade civil (associações, ONG, etc.), que estão ambos envolvidos e são produtores de cultura. Os princípios da governança cultural são baseados no facto de as esferas política, económica e social terem uma dimensão cultural que não deve ser ignorada ou negligenciada.»*[204]

Neste sentido, considera-se ser necessário promover a dimensão cultural da cidadania democrática e promover a boa governança na política cultural em associação com todos os actores, para o que se considera necessário[205]:

- reconhecer a diversidade cultural como um contribuidor para o capital humano colectivo e individual, à luz do desenvolvimento sustentável;
- considerar as possibilidades de promover a dimensão intercultural das comunidades, mediante a cooperação entre as instituições governamentais, o sector privado e a sociedade civil;
- reconhecer a importância do princípio da subsidiariedade no enquadramento da governança cultural da diversidade, como um princípio para promover o "empowerment" dos actores da sociedade civil;
- promover políticas nacionais intersectoriais que promovam o diálogo intercultural e preservam a diversidade cultural.

Neste contexto em que múltiplos níveis de governo e sectores da sociedade civil são chamados a actuar, considera-se que o papel dos Ministros responsáveis pelos Assuntos Culturais deve ser alcançar um equilíbrio entre o sector público, o sector privado e a sociedade civil na esfera cultural, sendo o seu objectivo *«preservar o equilíbrio que deve existir*

---

[202] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, (tradução livre).

[203] Ver ponto 4.2.5.2 Cultura e desenvolvimento.

[204] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, 3. Good governance in cultural policy (tradução livre).

[205] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention.*

entre a salvaguarda da diversidade cultural e a coesão social dentro dos vários Estados»[206]. Esta é uma característica distintiva da acção do Conselho da Europa e dos organismos a este associados no âmbito do diálogo intercultural. Com efeito, outras instituições internacionais, nomeadamente a UE, faz uso do diálogo intercultural essencialmente como um instrumento "brando" de política externa, ou, a nível interno, como meio de promover a criação de uma "unidade na diversidade" – entenda-se, uma identidade e uma cidadania europeias –, que tem por base o evidenciar dos aspectos comuns e das convergências[207]. O Conselho da Europa, por seu lado, tende a promover o diálogo intercultural como instrumento de coesão social e de mediação, reconhecimento e valorização da diversidade cultural interna da Europa, presente em cada um dos seus territórios. Tem por base o diálogo sobre as diferenças, a aceitação dessas mesmas diferenças, e a construção de pontes e vias de coexistência pacífica e de respeito mútuo. A diversidade cultural é vista como parte integrante dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – logo, um objectivo de pleno direito do desenvolvimento –, para além de um recurso e de um instrumento do desenvolvimento – na medida em que promove a criatividade, o crescimento económico, a coesão social e a paz. Dado que o seu valor intrínseco é superior ao seu valor como instrumento, o uso instrumental da diversidade cultural nunca pode pôr em causa a própria diversidade.

O papel das autoridades locais e regionais na promoção do diálogo intercultural foi o tema de dois documentos adoptados pelo CPLRE em 2005[208]. Nestes documentos o CPLRE sublinha a posição privilegiada em que se encontram as autoridades locais no que respeita ao diálogo intercultural e inter-religioso, dada a sua proximidade à comunidade. Esta proximidade permite que as autoridades locais tenham uma percepção da diversidade cultural e religiosas existente no seio das comunidades e encetar processos de diálogo e consulta das populações locais para dar uma resposta adequada e equilibrada às aspirações e necessidades dos vários grupos em presença. O facto de estas autoridades serem cada vez mais confrontadas com novas situações criadas pela crescente diversidade cultural e religiosa nos seus territórios, é outro dos aspectos que justifica a importância e a urgência da sua actuação neste âmbito. Assim, o CPLRE apela às autoridades locais que tomem um conjunto de medidas para promover o diálogo intercultural e inter-religioso. De entre estas medidas destacam-se, pela sua relação mais próxima com os processos de reabilitação urbana, as seguintes:

- assumir um compromisso público e determinado com a promoção do diálogo intercultural e inter-religioso, e reflectir este compromissos em todas as áreas da política local;

[206] *Declaration on Intercultural dialogue and conflict prevention*, Appendix: Definitions, principles and methods, 3. Good governance in cultural policy (tradução livre).

[207] Ver ponto 5.3.11 A cultura.

[208] *Resolution 202 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities;* e *Recommendation 170 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities.*

- adquirir uma imagem rigorosa da diversidade cultural e religiosa presente nos seus territórios, de modo a construir o diálogo e uma relação de confiança com os grupos representativos, dentro e fora do enquadramento institucional;
- promover entre os residentes locais um sentimento de pertença a uma comunidade que é enriquecida pela sua diversidade, e na qual todos têm direitos e deveres;
- evidenciar os contributos históricos, recentes ou contemporâneos, que as várias culturas e religiões deram à localidade, ao ambiente urbano e à formação da identidade local;
- combater a exclusão social, económica e política e o acesso desigual aos serviços públicos, em especial nas áreas desfavorecidas;
- apoiar as iniciativas do sector voluntário e comunitário, e desenvolver parcerias com associações que sejam representativas da diversidade cultural e religiosa e que se empenhem em acções que promovam a diversidade intercultural e inter-religiosa;
- desenvolver e manter políticas equitativas no que respeita à instalação de locais de culto dentro das comunidades locais;
- garantir que os serviços oferecidos pela cidade reflectem a diversidade e que a equipa da autoridade local subscreve os objectivos interculturais e tem os recursos necessários para tornar esta escolha política um sucesso.

A importância do papel do diálogo intercultural e do respeito pela diversidade cultural na construção de uma Europa unida, coesa e pacífica ficou também sublinhada na Terceira Ciméria de Chefes de Estado e de Governo do Conselho da Europa, realizada em 2005. Esta Cimeira incluiu uma representação muito mais lata dos Estados europeus do que as duas anteriores, e reflectiu a necessidade de promover um desenvolvimento equilibrado, estável e coeso da Europa alargada. O elemento sobre o qual se pretende solidificar as relações entre os Estados e as populações é a partilha de valores e de princípios comuns, reflectidos no seu património:

> *«Esta Cimeira dá-nos a oportunidade de renovar o nosso compromisso com os valores e princípios comuns que estão enraizados no património cultural, religioso e humanístico da Europa – um património simultaneamente partilhado e rico na sua diversidade. Irá também fortalecer o mandato político do Conselho da Europa e melhorar a sua contribuição para uma segurança e estabilidade comuns, à medida que a Europa enfrenta novos desafios e ameaças que requerem respostas eficazes e concertadas.»*[209]

As principais áreas onde o Conselho da Europa viu o seu mandato reforçado espelham os desafios centrais que têm marcado o debate na Europa neste início de século:

- direitos humanos, democracia, Estado de direito, cooperação e boa governança;
- diversidade cultural, identidade e unidade europeias;

[209] *Warsaw Declaration.*

- coesão social e segurança.

De acordo com o plano de acção definido nesta Cimeira[210], os Ministros responsáveis pelos Assuntos Culturais dos Estados-membros do Conselho da Europa adoptaram, em Novembro de 2005, a Declaração de Faro[211] sobre a estratégia futura da organização no que respeita ao diálogo intercultural. De entre os instrumentos definidos para pôr em prática a estratégia, foi decidido lançar um "Livro branco sobre políticas integradas de gestão da diversidade cultural mediante o diálogo intercultural e a prevenção do crime".

O Livro branco foi publicado em 2008, sob o título definitivo: *Livro branco sobre o diálogo intercultural: Vivendo juntos como iguais em dignidade*[212]. O objectivo do Livro branco foi enquadrar o conceito de diálogo intercultural e apresentar um conjunto de recomendações e orientações para a promoção do diálogo intercultural. Estas recomendações e orientações estão divididas por cinco vectores de abordagem: governança democrática da diversidade cultural; cidadania e participação democráticas; aprender e ensinar competências interculturais; espaços para o diálogo intercultural; e diálogo intercultural nas relações internacionais. De entre as recomendações que se aplicam de forma mais directa aos processos de reabilitação urbana, salientam-se:

- no âmbito do tema "espaços para o diálogo intercultural", a recomendação que as autoridades públicas, bem como os actores dos outros sectores, promovam *«a cultura, as artes e o património, que são espaços particularmente importantes para o diálogo»*[213];
- no que respeita à "governança democrática da diversidade cultural", a recomendação que as autoridades públicas sejam sensíveis às expectativas das populações culturalmente diversas e assegurem que o fornecimento dos serviços públicos respeita as reivindicações legítimas e dá resposta adequada às aspirações de todos os grupos da sociedade.

A implementação destas recomendações e orientações será acompanha e avaliada no âmbito do que se intitula por "processo do Livro Branco", com o objectivo de monitorizar os desenvolvimentos e detectar obstáculos ao diálogo intercultural. Considera-se que o diálogo intercultural é *«fundamental para a construção de um novo modelo social e cultural numa Europa em rápida mudança, permitindo a todos os que vivem nas nossas sociedades culturalmente diversas gozar dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Este modelo emergente é um trabalho em progresso e um trabalho de muitas mãos. Envolve amplas responsabilidades para as autoridades públicas a todos os níveis, as associações da sociedade civil e todos os outros actores. (...) A tarefa de vivem em conjunto no meio de uma crescente diversidade cultural, respeitando simultaneamente os direitos humanos e as liberdades fundamentais, tornou-se*

[210] CM(2005)80 final 17, Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe – *Action plan*.

[211] *Faro Declaration on the Council of Europe's strategy for developing intercultural dialogue*.

[212] Council of Europe, Ministers of Foreign Affairs – *White paper on intercultural dialogue: Living together as equals in dignity*.

[213] Council of Europe, Ministers of Foreign Affairs cit. 212, pág. 47 (tradução livre).

uma das maiores demandas dos nossos tempos e está destinada a permanecer relevante por muitos anos»[214].

5.2.4.3 Património cultural, significado e processos partilhados

A noção que o valor do património reside nos significados ou valores que lhe são atribuídos pelos indivíduos e pelas comunidades, e não em alguma característica intrínseca dos próprios bens acendeu o debate sobre como identificar, interpretar e avaliar o património cultural. O Instituto Getty[215], um dos organismos mais importantes a nível internacional no domínio da conservação, desenvolveu uma intensa reflexão sobre estas temáticas, tendo lançado logo no ano 2000 um primeiro relatório de investigação sobre valores e conservação do património[216]. Este relatório pretende sublinhar que as decisões sobre "o quê" e "porquê" conservar não podem ser separadas do "como" conservar. A identificação dos bens a conservar tem por base os significados ou valores atribuídos ao bem, e que fazem com que este seja reconhecido como património cultural. É o facto de se atribuir a algo o estatuto de património que leva a que se empreendam esforços conducentes à sua conservação. Por esta razão, as opções de projecto de conservação, incluindo os métodos e as técnicas a utilizar, devem ter por base os significados e valores atribuídos ao património. O relatório do Instituto Getty defende ainda que para além de ser necessário interligar a prática da conservação com os princípios teóricos da conservação, esta não deve ser isolada dos contextos sociais do património – significados atribuídos pelas pessoas, funções que os bens desempenham na sociedade, usos a que o património está sujeito, etc. – que são uma fonte real de significado e a razão de ser da conservação.

O património é visto como uma construção social – como resultado de processos sociais específicos no tempo e no espaço –, e não como uma colecção de objectos. Por esta razão, os significados do património não podem ser considerados fixos, como sugerido pelas noções tradicionais de "valor intrínseco" ou de "autenticidade":

> *«Ecoando uma grande quantidade de pesquisa em ciências sociais e humanidades sobre cultura na era pós-moderna, o património deve ser considerado um fenómeno muito fluído, como um processo por oposição a um conjunto estático de objectivos com significado fixo. Com base nesta noção, a conservação do património deve ser reconhecida como um conjunto de processos sociais altamente politizados, entrelaçados com uma miríade de outros processos económicos, políticos e culturais.»*[217]

O património cultural é deste modo um meio de transmissão e reinterpretação dos valores em contínua evolução dos grupos sociais (famílias, comunidades, grupos étnicos, disciplinas ou grupos profissionais, nações, etc.) bem como dos indivíduos. A construção, o reconhecimento e a recriação do património são assim processos complexos, cuja origem se radica nos sujeitos e não nos objectos. A título de exemplo, apresenta-se na

---

[214] Council of Europe, Ministers of Foreign Affairs cit. 212, pág. 51 (tradução livre).

[215] The Getty Conservation Institute.

[216] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.) – *Values and heritage conservation: Research report.*

[217] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216, pág. 6 (tradução livre).

Tabela 13 uma proposta de sistematização dos múltiplos e complexos mecanismos de construção do património.

Tabela 13 – Proposta de sistematização das actividades, interacções e tensões emergentes relacionadas com a construção do património às várias escalas de organização social[218]

	Actividade						
Escala	Tensões	História	Natureza (i.e., visão e uso do solo e das matérias primas)	Cultura material	Crenças (religiosas, políticas, ideológicas, etc.)	Pressão económica/política directa	Modo de reprodução cultural auto-consciente
Individual	Conflito entre "nós" e os "outros" (racial, cultural, religioso).	Desejo de preservar as memórias (autobiografia selectiva).	Competição para assegurar uma partilha adequada.	Gostos individuais; posses; lembranças; psicologia de consumo.	Crenças pessoais.	Compromissos individuais.	Atitudes escolhidas de conformismo e rebelião.
Familiar	Fraquezas humanas (ganância, voyeurismo, insensibilidade, nostalgia, etc.).	Desejo de preservar as memórias de família e de criar histórias de família.	Produção e consumo de práticas vistas como "adequadas".	Escolha dos interiores domésticos; roupas; heranças; práticas de consumo.	Natureza das tradições familiares.	Aspirações para melhorar o estatuto, muitas vezes visto em termos etnológicos.	Colo materno; histórias paternas; educação familiar.
Comunidade local	Percepção das pressões "económicas" relativas às matérias-primas, ao trabalho, a dívidas, entre outros.	Selecção de histórias de origem, memórias locais,	Construção deliberada da natureza através dos usos do solo; construção; comida,	Criação da cultura de um modo "self-service".	Mistura de tradições de família locais, em constante mudança,	Esforços para canalizar ressentimentos locais e resistência à pressão de mudança,	Seniores acreditados: religiosos, "homens grandes", empregadores, instituições locais,
Grupo étnico	Conflito entre a cultura popular e de elite; velocidade de comunicação global, incluindo electrónica, viagens, turistas.	Criação de histórias de origens; gestão dos discursos pelos "antepassados".	Criação de narrativas sobre "paisagem bem ordenada", "boa comida", "trabalho digno".	Uso manipulado de símbolos materiais; criação de relíquias.	Construção de identidades culturais como uma visão holística do mundo.	Fragilidade percepcionada das "formas de vida tradicionais"; ameaças à produção artesanal.	Escolha dos responsáveis pelo papel de reprodutores da cultura, instituições associadas.
Nação/ Estado soberano	Agendas mediáticas; força política e militar; pressões da população e do espaço.	Orientação de recursos importantes para a produção de narrativas históricas seleccionadas da elite.	Construção de narrativas sobre, e.g., "cozinha francesa", "a paisagem dos arrozeirais"	Criação de ícones; efeitos da produção em massa; pressões das matérias-primas; cultura e arte das elites	Atitudes selectivas de "inclusão" e "exclusão", e o seu efeito "real"	Criação de uma disposição mais favorável à produção que ao consumo; criação de impostos; repressões internas	Sistemas estatais de educação; instituições de protecção do património; papéis destes nas hierarquias
Mundo	Profissionais e outras.	Competição entre grandes narrativas envolvendo conceitos como neocolonialismo, Ocidente Oriente.	Selecção de várias narrativas a serem disputadas/ reconciliadas, e.g., Lista Mundial de Património da Humanidade da UNESCO.	Criação de ícones à escala mundial, e.g., Mona Lisa.	Construção de grandes sistemas de competição, e.g., cristianismo/ islamismo/judaísmo; capitalismo/ comunismo.	Acções permitidas de companhias transnacionais; conflitos armados; terrorismo.	Agências internacionais; viagens e comunicação; media internacionais; pressão de grupos; "fábricas de pensamento".

A conservação torna-se também num processo complexo e contínuo, que envolve determinar o que constitui património e como este é usado, cuidado, interpretado, etc., por quem e para quem. Neste contexto, o futuro da política e da prática da conservação é visto como um processo conjunto, no qual diferentes aspectos, como a prática da conservação, os contextos sociais e os actores, são integrados, interligados e coerentes (ver Figura 64)[219].

Se todos os aspectos da conservação estão ligados aos significados do património, a identificação destes significados torna-se numa fase crucial do processo. Muitas tipologias de categorias de significado foram sendo avançadas ao longo do tempo[220], mediante a sistematização dos valores de diferentes disciplinas e áreas de conhecimento ou dos usos, no entanto, o novo conceito de património veio evidenciar o quanto estas sistematizações académicas são invariavelmente parciais e reducionistas. O significado

[218] Susan M. Pearce – The making of cultural heritage, in Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 3, pág. 61 (tradução livre).

[219] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216, pág. 5.

[220] Ver por exemplo, Alois Riegl – The modern cult of monuments: Its essence and its development, in Nicholas S. Price, M. Kirby Talley e Alessandra M. Vaccaro (eds.) – *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*; William D. Lipe – Value and meaning in cultural resources, in Henry Cleere (ed.) – *Approaches to the archaeological heritage: A comparative study of world cultural resources management systems*; *The Burra Charter: The Australia ICOMOS charter for the conservation of places of cultural significance*; Michael Hutter e Ilde Rizzo (eds.) – *Economic perspectives on cultural heritage*; Stephen R. Kellert – *The value of life: biological diversity and human society*; English Heritage – *Guidance on conservation area appraisals*.

cultural já não pode ser uma construção puramente académica, mas uma questão negociada entre muitos profissionais, académicos e membros da comunidade, que valorizam o objecto ou o lugar – os "actores":

> *«Por causa da complexidade da sociedade contemporânea, é importante reconhecer que a diversidade dos actores potenciais – estes incluem, mas não se limitam, a indivíduos, famílias, comunidades locais, disciplinas académicas e comunidades profissionais, grupo étnico ou religioso, uma região, um Estado-nação, macro-Estados (como a Comunidade Europeia ou a área do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio), o mundo.»*[221]

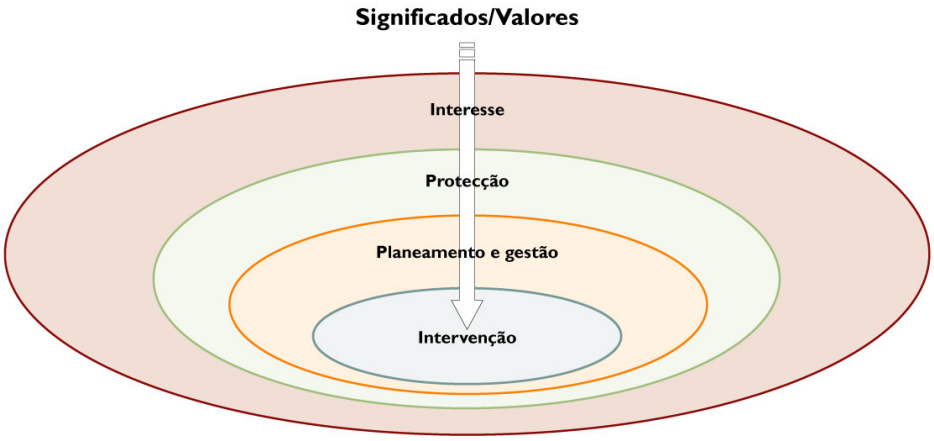


Figura 64 – Integração da política e da prática da conservação[222]

Os processos participativos, de negociação, entram assim no domínio do património. Somente através do conhecimento dos significados atribuídos pelos vários actores – que estão subjacentes aos seus interesses, objectivos e acções –, se torna possível tomar as decisões estratégicas relativas à conservação e gestão a longo prazo dos recursos patrimoniais. Num mundo cada vez mais miscigenado e plural, acredita-se que *«reivindicações de direitos exclusivos de posse, interpretação e manutenção são fatais para o património (...). A gestão do património ganha mediante a inclusão persuasiva»*[223]. A este propósito, nas conclusões deste documento do Instituto Getty pode ler-se:

> *«Anteriormente a conservação era um campo relativamente autónomo e fechado, composto por especialistas e peritos. Estes peritos, juntamente com historiadores de arte e arqueólogos decidiam o que era significante e, logo, merecedor de atenção e cuidados especiais – e como melhor proporcionar essa atenção e esses cuidados. (...) No século XX, a comunidade da conservação e o domínio do património foram alvo de uma extraordinária expansão. (...) [A] democratização é um desenvolvimento desejável e muda o domínio do património: os velhos cânones são contestados; as opiniões dos especialistas não são encaradas como dogmas de fé; e as decisões sobre o património são reconhecidas como complexas negociações para as quais diversos actores trazem os seus próprios valores. Hoje o património é visto como uma fonte de benefícios importantes para a*

[221] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216, pág. 9 (tradução livre).
[222] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216, pág. 5.
[223] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216, pág. 21 (tradução livre).

sociedade incluindo estabilidade, compreensão, tolerância, reconhecimento e respeito pelas diferenças culturais e desenvolvimento económico.

Este relatório propôs uma nova definição do conceito de conservação: esta deve ser entendia como um processo social, que inclui o trabalho de muitos indivíduos e grupos, não só de profissionais da conservação.»[224]

Começou-se assim a investigar e experimentar novas formas de actuar no âmbito da conservação e gestão do património. A partir do ano 2000, muitos foram os artigos que se centraram nesta temática[225], defendendo abordagens participadas ao processo de identificação, interpretação, avaliação, conservação e gestão do património cultural:

«Um lugar percepcionado como socialmente significante pode parecer desprovido de valor de um ponto de vista puramente científico, histórico, profissional. No entanto, será importante para a comunidade local por várias razões emocionais, até por razões irracionais. Pode funcionar como um lugar com o qual um certo grupo se identifica, ou como um signo simbólico. Pode representar a sua própria criação da realidade, que não temos direito de destruir, porque é um elemento do património simbólico da identidade da cidade.»[226]

Considera-se que o critério fundamental a aplicar-se à conservação dos bens considerados como património cultural deve ser manter ou reforçar a relação que existe entre esses bens e as comunidades e os indivíduos que são herdeiros das tradições que os produziram, ou que são quem lhes atribui significado na actualidade – logo, quem continua a (re)produzir o património. Há assim um reconhecimento de direitos culturais básicos às diversas comunidades, de entre os quais se podem salientar[227]:

- o direito a conhecer a sua própria história e a do seu povo, bem como as respectivas manifestações culturais;
- o direito a conservar as suas manifestações culturais em contacto e em continuidade com as tradições;
- o direito a ser informado e a emitir opinião nas tomadas de decisão que afectam os bens culturais;
- o direito a beneficiar de maneira prioritária do desenvolvimento socioeconómico que a utilização do bem possa gerar;
- o direito a que se considere prioritariamente a qualidade de vida do aglomerado local, e que esta não seja prejudicada pela atenção dada ao turismo ou a outros interesses – por exemplo, os científicos ou económicos –, ou obras destinadas a

---

[224] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216, pág. 68 (tradução livre).

[225] Ver, por exemplo: Kate Clark – Preserving what matters: Value-led planning for cultural heritage sites, in *Conservation: The Getty Conservation Institute Newsletter*; Christina Cameron – Building consensus, creating a vision: A discussion about site management planning, in *Conservation: The Getty Conservation Institute Newsletter*; Katri Lisitzin – Building shared perspectives in heritage management, in *City & Time*; Jeffrey Hou – Preserving for multiple publics: contesting views of urban conservation in Seattle's international district, in *City & Time*; Danuta Klosek-Kozlowska – The protection of urban heritage: the social evaluation of the space in historic towns. Local intangible values in a globalised world, in XIII Asamblea General de ICOMOS – *Estrategias relativas al patrimonio cultural mundial: La salvaguarda en un mundo globalizado: Principios, prácticas y perspectivas*; Rocío S. Cutipé Cárdenas – El rol social del patrimonio ¿Nos hemos olvidado de la gente?, in XIII Asamblea General de ICOMOS – *Estrategias relativas al patrimonio cultural mundial: La salvaguarda en un mundo globalizado: Principios, prácticas y perspectivas*.

[226] Danuta Klosek-Kozlowska, cit. 225, pág. 88 (tradução livre).

[227] Rocío S. Cutipé Cárdenas, cit. 225, pág. 315.

tal fim, para o que se deve adequar todo o desenvolvimento de modo a que este seja compatível com os usos da povoação e que a beneficie.

Também indicativo desta tendência foi o surgimento de cursos sobre partilha das decisões de conservação, organizados por importantes instituições internacionais ligadas ao domínio cultural[228]. Nos encontros promovidos pela UNESCO também se verificou uma predominância das questões da participação e da parceria nos processos de reabilitação e conservação do património. Seis anos após o colóquio de Istambul sobre reabilitação das áreas centrais das cidades, a UNESCO realizou uma outra conferência, desta vez em Veneza[229], com o título "Revitalização sustentável e ética dos bairros históricos"[230]. Uma das principais diferenças na abordagem à reabilitação dos tecidos antigos das cidades que se pode encontrar entre as comunicações e os debates realizados nos dois encontros é um aumento da importância dada às questões sociais[231]. Com efeito, entre os temas mais recorrentes destacam-se o encorajamento dos residentes a participar na reabilitação e na conservação dos tecidos antigos e o desenvolvimento de parcerias entre investigadores, decisores, profissionais urbanos e associações de residentes.

Em 2002 o Instituto Getty lançou outra importante publicação sobre as questões ligadas aos significados do património, esta centrada na identificação, interpretação e avaliação desses significados[232]. Nesta publicação sublinha-se que a integração de novos actores e dos seus valores nos processos de identificação, salvaguarda e conservação do património tornaram estes processos muito mais complexos, e obrigam os profissionais do património a sai da sua "zona de conforto":

> *«Hoje as opiniões dos peritos são algumas entre muitas, numa arena onde se reconhece que o património é polivalente e que os valores não são imutáveis. Neste ambiente transformado, a articulação e o entendimento doas valores adquiriu maior importância quando são tomadas decisões sobre o património relativas ao que conservar, como o conservar, que prioridades definir, e como lidar com os conflitos de interesses.*
>
> *Como profissionais da conservação, estamos familiarizados e confortáveis com os métodos de avaliação utilizados tradicionalmente pelos peritos do património. No entanto, para identificar e medir os "valores sociais", temos de nos aventurar em novas áreas. Os actores dos valores sociais são usualmente membros do público que, tradicionalmente, não participavam no nosso trabalho ou cujas opiniões não eram tidas em conta. Hoje, à medida que reconhecemos a importância de incluir todos os actores no processo, devemos voltar-nos para outras disciplinas para trazer estes novos grupos para a discussão.»*[233]

Neste contexto, publicação do Instituto Getty pretende contribuir para trazer as novas disciplinas e concepções para a discussão sobre o património, expondo e propondo novas metodologias de identificação e de avaliação dos bens, e novos processos participativos de tomada de decisão. O documento apresenta métodos de identificação e

---

[228] Por exemplo, o curso "Sharing conservation decisions", organizado pelo ICCROM, e que se realizou em Roma, no final de 2006.

[229] Em Dezembro de 2002.

[230] No original, Sustainable and ethical revitalization of historical districts.

[231] UNESCO – *From Istanbul 1996 to Venice 2002. Socially sustainable revitalization of historical districts: Architects speak out*, pág. 109.

[232] Marta de la Torre (ed.) – *Assessing the values of cultural heritage*,

[233] Marta de la Torre (ed.), cit. 232, pág. 3 (tradução livre).

avaliação dos valores de várias disciplinas – antropologia, etnografia, ambiente, economia –, que podem contribuir ou serem integrados na criação de novas metodologias na área do património cultural. É também feita uma análise de métodos já em utilização na área, que tentam integrar novas dimensões e novos actores, para dar respostas às necessidades e conceitos emergentes.

Com efeito, determinar quais os significados atribuídos ao património tornou-se uma tarefa muito complexa. Alguns dos factores que contribuem para essa complexidade são[234]:

- a natureza diversa dos valores em causa (culturais, económicos, políticos, estéticos, históricos, etc.);
- a mutabilidade dos valores no tempo;
- a forte influência de factores de contexto na construção dos valores (forças sociais, oportunidades económicas, tendências culturais, etc.);
- o facto de os valores poderem sobrepor-se ou competir entre si;
- a ampla variedade de metodologias e instrumentos de identificação e avaliação de valores;
- o grande número de actores que é necessário integrar nos processos;
- as dificuldades de comunicação derivadas das diferenças entre as linguagens utilizadas pelos diversos grupos de actores.

A existência de metodologias de identificação e avaliação do património que se centram nos significados e valores não é nova[235]. No entanto, as metodologias tradicionais centradas nos significados frequentemente tinham por base um conjunto critérios definido por peritos, derivados de uma perspectiva muito restrita dos significados a considerar. Torna-se agora necessário promover processos partilhados, abrangentes e transparentes de identificar e avaliar os significados atribuídos ao património.

Na publicação do Instituto Getty é feita uma proposta de um novo modelo metodológico para o planeamento da salvaguarda e da conservação do património cultural (ver Figura 65). A Figura 66 pormenoriza a fase metodológica "significado cultural/avaliação do valor" do modelo proposto. Este modelo, ao definir as diferentes partes do processo de identificação e avaliação dos significados, visa apoiar os planeadores, permitindo-lhes aplicar uma sequência lógica às tarefas para gerar e recolher conhecimento sobre os significados, dentro do processo global de planeamento.

[234] Marta de la Torre (ed.), cit. 232, pág. 5.

[235] Por exemplo, a aplicação dos princípios das Cartas de Burra implicou que já há vários anos se usem na Austrália este tipo de modelos.

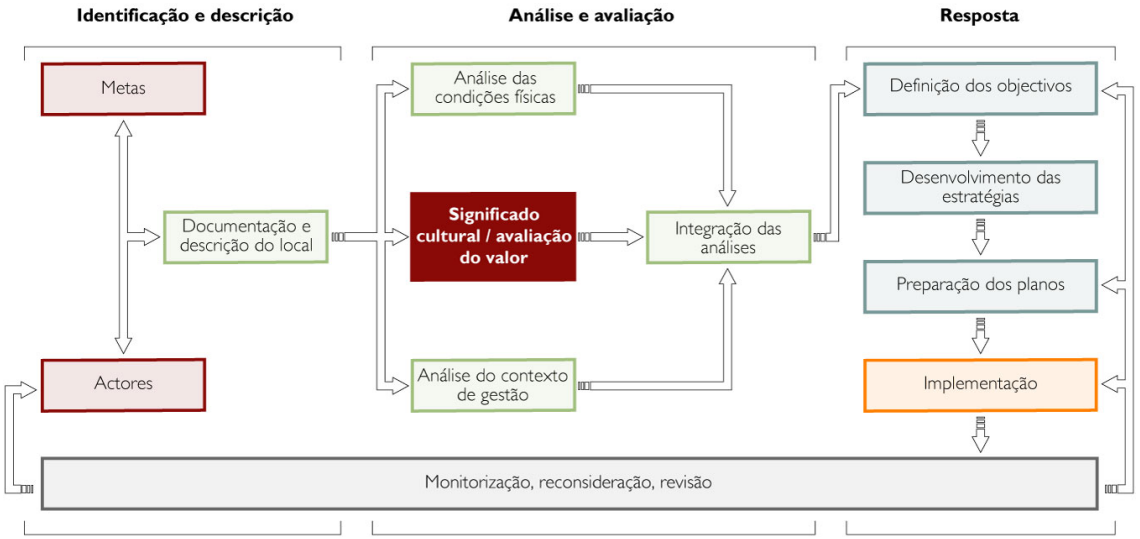


Figura 65 – Metodologia de planeamento da salvaguarda e da conservação do património cultural centrada nos significados

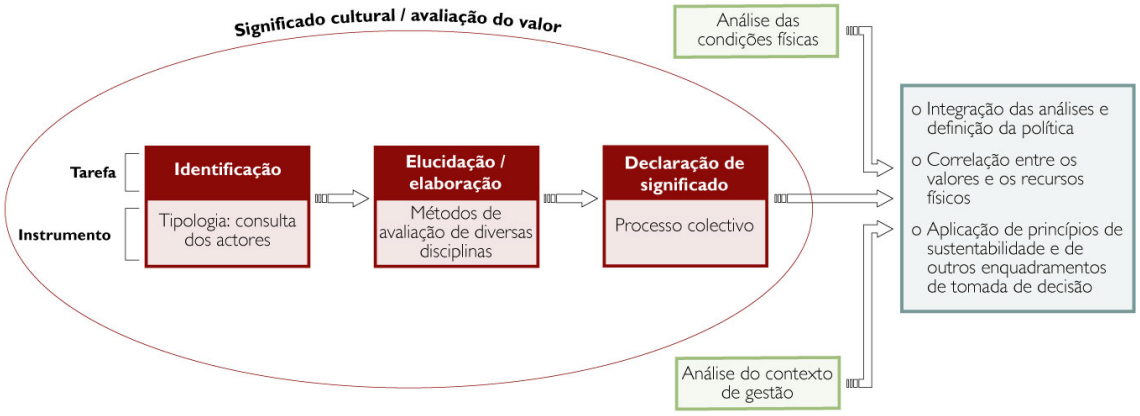


Figura 66 – Pormenor da fase metodológica de identificação e avaliação do significado

A metodologia proposta tem por base um conjunto de pressupostos, a saber[236]:

- a conservação do património deve ser encarada como uma actividade sociocultural, não como uma mera prática técnica – engloba muitas actividades que antecedem e sucedem qualquer intervenção material;
- é importante ter em consideração o contexto – social, cultural, económico, geográfico, administrativo, etc. – de um projecto de conservação do património de forma tão ponderada e aprofundada como o próprio artefacto ou sitio;
- o estudo dos valores é um meio útil para compreender os contextos e os aspectos socioculturais da conservação do património;
- os significados atribuídos ao património são, por natureza, variados e muitas vezes conflituosos;

[236] Marta de la Torre (ed.), cit. 232, pág. 5.

- uma análise e avaliação mais abrangente dos significados do património, e a integração desses diferentes significados, resulta numa gestão e num planeamento mais sustentáveis da conservação;
- os modos tradicionais de determinar o significado baseiam em grande medida nos conceitos da história, da história da arte e da arqueologia, e são aplicados basicamente por meios unidisciplinares;
- nenhuma disciplina ou método único faz uma análise e uma avaliação suficientemente amplas dos significados do património, pelo que, é necessário combinar metodologias variados de disciplinas diversas;
- a gestão e o planeamento da conservação devem ter uma abordagem inclusiva, integrando diferentes disciplinas e perspectivas de actores "internos" e "externos" ao processo;
- a consideração dos valores económicos, uma poderosa força que molda a conservação do património, está fora da perspectiva tradicional dos profissionais da conservação, e a sua integração representa um especial desafio;
- o teste da eficácia do planeamento e da gestão da conservação é a sua capacidade de dar resposta às necessidades dos actores, comunidades e sociedade contemporânea.

Como se pode observar da enumeração anterior, as questões que se colocam actualmente à conservação não são muito diferentes das que se colocam aos processos de reabilitação urbana ou de desenvolvimento urbano. Com efeito, os pressupostos da participação, da parceria, da integração das diversas perspectivas disciplinares ou sectoriais são transversais a todos estes processos. A conservação do património, sendo tradicionalmente uma área mais fechada, mais reservada "aos peritos" do que a reabilitação urbana, demorou mais algum tempo a integrar estes pressupostos na sua actuação, mas, na actualidade, estes já se tornaram amplamente consensuais.

Dada a enorme diversidade de tipos de significado e as inter-relações complexas que se estabelecem entre estes, o documento do Instituto Getty propõe que se inicie o processo de identificação do património por acordar uma base de caracterização dos significados clara e verdadeiramente neutra – base tipológica. Esta base tipológica deve ser acordada entre os vários actores e deve reflectir as suas diferentes perspectivas, permitindo-lhes discutir e comparar os diversos significados em causa num enquadramento comum, compreensível por todos. Considera-se que nenhuma tipologia é apropriada para todos os casos, devendo esta ser construída e desenvolvida caso a caso, de acordo com a situação em causa.

Como são os actores que atribuem significado, a identificação e a mobilização dos actores torna-se essencial: *«Tal como é amplamente consensual, o círculo de actores envolvido num projecto melhora tanto o processo como o resultado, consequentemente, a análise e identificação dos actores é*

uma tarefa de extrema importância»[237]. No entanto, isto implica – tal como em outras áreas como, por exemplo, no desenvolvimento urbano – que haja uma profunda mudança nas atitudes dos profissionais, bem como uma experimentação continuada de novos métodos de abordagem adequados aos contextos. Os profissionais precisam de estar abertos a novas ideias, perspectivas e formas de interpretar o património, bem como a processos de negociação e colaboração. Neste novo contexto, os profissionais e peritos do património têm de lidar com dois desafios: partilha de poder e colaboração. Têm de encontrar e redefinir o seu papel no novo contexto:

> *«Uma maior participação coloca um desafio aos papéis e às responsabilidades dos profissionais da conservação: alguns sugerem que aproximar as políticas e as decisões de conservação dos valores democráticos irá minar a autoridade dos profissionais da conservação e pode até contribuir para um abdicar da responsabilidade profissional. Por outras palavras, a democratização da tomada de decisão em conservação pode contradizer a devoção profissional à conservação – o que acontece quando a democracia de vozes decide que um sitio patrimonial pode ser destruído?*
>
> *Temos nós, como profissionais da conservação, o direito, ou até a responsabilidade, de falar contra a vontade democrática?»*[238]

Estas questões são colocadas na introdução do documento do Instituto Getty. E, apesar de nos vários capítulos que se lhe seguem serem defendidas posições diferentes, que fazem a apologia da participação plena de todos os actores na tomada de decisão, na introdução a resposta a estas questões é decepcionante:

> *«[A] probabilidade não é que o verdadeiro poder de tomada de decisão seja democratizado mas, em vez disso, que o processo de elucidação dos valores seja inclusivo. A democratização do processo de consulta e de avaliação dos valores patrimoniais não é provável que seja uma ameaça à soberania da área, mas mesmo assim requer uma mudança de atitude e de formação. A inevitabilidade das trocas e dos compromissos e a reunião respeitosa e significante dos diferentes métodos de avaliação têm de ser reconhecidos.»*[239]

Apesar de não estar de acordo com o que é veiculado nos capítulos seguintes, esta posição reflecte um sentimento de receio patente em muitos dos profissionais, tanto do património como de outras áreas, face aos processos partilhados. Por esta razão considerou-se pertinente reflectir um pouco mais aprofundadamente sobre esta a questão. Com efeito, parece que a posição assumida na introdução fica a "meio caminho" – admite a importância de ouvir os outros, desde que estes não possam decidir. A este respeito convém lembrar que outros profissionais, nomeadamente os urbanistas, já tinham feito um pleno reconhecimento da alteração de papéis na década de noventa[240]. Adicionalmente, em muitos dos artigos referidos anteriormente[241] profissionais, peritos e responsáveis pela área do património também já o tinham começado a ensaiar novos processos partilhados de conservação do património. No entanto, a manifestação de

---

[237] Marta de la Torre (ed.), cit. 232, pág. 17 (tradução livre).

[238] Marta de la Torre (ed.), cit. 232, pág. 4 (tradução livre).

[239] Marta de la Torre (ed.), cit. 232, pág. 4 (tradução livre).

[240] Ver ponto 4.2.1.2 Os novos modelos de cidade.

[241] Ver nota de rodapé 225.

receios face a novos conceitos e metodologias, expressa nesta introdução, não surpreende. É até normal, tendo em conta a natureza humana, o ancestral medo e resistência face à mudança e o muito que os profissionais do património têm lutado para salvaguardar e garantir a preservação de um património que sentem estar sob permanente ameaça. No entanto, há quatro aspectos que é necessário salientar a este propósito:

- Em primeiro lugar, não há dúvida que a democracia mina a autoridade quando esta é exercida por poucos contra a vontade de muitos. No entanto, os profissionais do património não são os verdadeiros decisores no contexto tradicional – essa é uma ideia ilusória. Na realidade, em especial no caso do património arquitectónico e urbano, por demasiadas vezes se assistiu e assiste a que o poder político – o verdadeiro decisor – passe por cima das opiniões dos peritos e decida de forma diferente da aconselhada pelos técnicos. As decisões são sempre políticas, mesmo quando apoiadas por pareceres técnicos. Com efeito, o papel tradicional dos peritos da conservação tem sido identificar e avaliar o valor dos bens a conservar, e dar argumentos técnicos para justificar as decisões de conservação – argumentos estes que são esquecidos quando os verdadeiros decisores optam por soluções diferentes das recomendadas.
- Em segundo lugar, o receio que a democratização das decisões sobre o património promova a sua destruição não tem em conta que, integrar o interesse das comunidades, o interesse público, o interesse de outras disciplinas, entre outros, não é sinónimo de subjugar os interesses de todos a interesses particulares ou individuais, ou de esquecer os interesses de uns em prol dos de outros. Adicionalmente, sempre que foi dada a palavra à população – por exemplo, no processo de Bolonha –, a população defende sempre a conservação dos tecidos antigos – assumindo posições muitas vezes mais radicais em prol da conservação do que os próprios técnicos[242]. Quando os decisores tradicionais – o poder político – optam por soluções que não acautelam os interesses da conservação, normalmente os interesses subjacentes a estas escolhas não são os expressos pela população, nem o interesse público, mas o dos investidores privados, que pretendem maximizar o retorno a curto prazo do seu investimento. Com efeito, é de todo justo recordar que as populações e os movimentos sociais têm sido tradicionalmente um dos maiores aliados da conservação.
- Em terceiro lugar, o facto de serem integrados novos significados não implica que os significados tradicionalmente atribuídos ao património percam a sua validade. Implica somente que outros significados também sejam tidos em conta, e que seja necessário um processo de negociação. Na prática, o resultado será em grande medida um aumento dos bens a conservar. Com efeito, os peritos e os profissionais do património são também actores e, dado que a sua ligação ao

[242] A este propósito convém esclarecer que o desejo de um proprietário em demolir o seu edifício histórico para o substituir por outro, maior ou mais alto, não se configura como a vontade da população, mas como um interesse privado de um indivíduo.

património é profunda, mesmo do ponto de vista das ciências sociais a consideração dos seus valores específicos adquire grande importância.

- Por último, como os peritos e os profissionais do património não têm na verdade um real poder de decisão no modelo tradicional, a democratização dos processos de decisão em matéria de património irá reforçar o seu poder, em especial por duas vias: por um lado tornam-se parte do colectivo de decisores; e por outro lado, como tradicionalmente são elementos aos quais as populações reconhecem grandes qualidades técnicas e científicas, pelo que tendem a depositar confiança e a terem em particular consideração as suas opiniões, os peritos e profissionais serão uma categoria de actores especialmente influente nos processos – não por tal ser decretado, mas pela confiança e autoridade que os restantes actores, voluntariamente, lhes atribuem.

Ainda sobre o processo de tomada de decisão e o papel dos peritos neste processo, num texto de 2005 sobre a teoria contemporânea da conservação, Muñoz Viñas sublinha certos aspectos que, pela sua pertinência para o tema, se resumem nos excertos seguintes:

> *«O valor simbólico de um objecto não é intrínseco mas antes gerado pelas próprias pessoas. (...) Um aumento do número de pessoas que acordam sobre os significados da conservação de um objecto pode resultar num aumento do significado de um dado objecto. A autoridade que as pessoas têm sobre os objectos patrimoniais deriva assim, e é proporcional, a dois factores estreitamente relacionados:*
>
> *(a) a sua contribuição para o significado global do objecto;*
>
> *(b) o facto de serem afectados por uma alteração do objecto. (...)*
>
> *O direito das pessoas imporem os seus pontos de vista é proporcional ao seu envolvimento com o objecto. (...) [O] trabalho de conservação tem, obviamente, aspectos só de peritos, mas também tem muitos aspectos que não envolvem nenhum conhecimento técnico: sentimentos sensações, memórias, influências, preferências e interesses (em vez de acidez, índices de refracção, estabilidade, variações de humidade relativa, oxidação ou força adesiva) que são factores-chave a ter em conta. (...) Isto não significa simplesmente decidir que perspectiva em conflito é a mais popular ou que grupo de actores merece ser satisfeito. Deve tentar-se integrar as perspectivas em conflito tanto quanto razoavelmente possível. (...) A teoria contemporânea da conservação é baseada na negociação[243], no equilíbrio[244], na discussão[245] e no consenso[246].*
>
> *Os peritos podem exercer alguma autoridade sobre os leigos no que respeita ao seu campo de especialização. Mas, de novo, a sua autoridade reside no reconhecimento do público da capacidade e da boa vontade dos peritos, logo depende criticamente da*

[243] Marta de la Torre e Erica Avrami (coord.), cit. 216; Sara Staniforth – Conservation: significance, relevance and sustainability, in *IIC Bulletin* [nota do texto original].

[244] Richard L. Jaeschke – When does history end?, in Ashok Roy e Perry Smit (eds.) – *Preprints of the contributions to the Copenhagen Congress, 26-30 August 1996: archaeological conservation and its consequences*; Ségolène Bergeon – Éthique et conservation-restauration: la valeur d'usage d'un bien culturel, in Troisièmes Journées Internationales d'Etudes de l'ARSAG – *La conservation: une science in évolution. Bilan et perspectives. Actes des troisièmes journées internationales d'études de l'ARSAG* [nota do texto original].

[245] Tiamat Molina e Marie Pincemin – Restoration: acceptable to whom?, in Andrew Oddy (ed.) – *Restauration: Is it acceptable?* [nota do texto original].

[246] Alfonso Jiménez Martín – Enmiendas parciales a la teoría del restauro II: Valor y valores. In *Loggia: Arquitectura & restauración*; Christina Cameron, cit. 225 [nota do texto original].

percepção do público sobre a capacidade dos peritos – na confiança que o público está disposto a conceder-lhes.»[247]

«A ética contemporânea não apela a uma conservação demagógica, mas a uma conservação negociada. Do mesmo modo que a vontade dos decisores não deve prevalecer a todo o custo, a vontade de um grupo reconhecidamente grande de utilizadores também não deve prevalecer a todo o custo. (...) Os utilizadores académicos são, de facto, um grupo minoritário. Têm preferências e necessidades diferentes das do resto das pessoas. (...) [O]s utilizadores académicos devem ser considerados actores especiais por duas razões. Em primeiro lugar, são utilizadores muito especiais de muitos objectos de conservação, nomeadamente, os que têm significado ou valor etno-histórico e artístico. (...) Foram treinados para utilizar e apreciar estes objectos, e de facto, em muitos casos, são os mediadores entre estes objectos e o resto da sociedade. (...) Esta aptidão para transferir significado confere poder aos peritos e converte-os em actores especiais.

Quando se procede à tomada de decisão em conservação não se trata somente de "contar os votos", porque alguns actores têm mais para dizer do que outros. Os peritos têm muito a dizer, já que são utilizadores privilegiados de certos objectos. (...) [Q]uando se lida com símbolos sociais, mesmo que sejam obras de arte ou que possam ser usados como documento histórico – como a Estátua da Liberdade, o Big Ben ou o cadáver de Lenine – a voz do público em geral fortalece-se, e pode até ser mais alta do que a dos peritos. Igualmente, o objecto restaurado pode ser fortemente significativo para uma família ou pequeno grupo, como é o caso das recordações ou dos símbolos extremamente locais (uma cruz numa praça de uma cidade com pouca relevância histórica ou artística, ou uma carta de um familiar falecido). Neste caso, os peritos terão pouca voz aquando da negociação sobre o futuro do objecto, em comparação com os familiares ou o grupo para quem estes objectos constituem símbolos extremamente poderosos.»[248]

Em linha com a tendência para a valorização dos actores e das culturas locais num contexto de crescente globalização, e para o reconhecimento dos vários sistemas de valores em presença, a UNESCO[249] organizou uma conferência em 2003 intitulada "Ligando os valores universais e locais: gerindo um futuro sustentável para o Património Mundial"[250]. No texto emanado desta conferência ficou claramente expresso que o "valor universal excepcional" – a base para a inclusão de um bem na Lista do Património Mundial –, pode de facto não ser universal, ou seja, pode não coincidir com os valores atribuídos a esse mesmo bem pela comunidade local:

«O valor universal excepcional, que justifica a inscrição de um bem na Lista do Património Mundial, não coincide necessariamente com os valores atribuídos pelos grupos locais que tradicionalmente habitam ou usam um sítio e o seu contexto envolvente. Neste sentido, para uma aplicação óptima da Convenção para o Património Mundial e para o desenvolvimento económico e social sustentável das comunidades locais, parece ser imperativo que os seus valores e as suas práticas – conjuntamente com os sistemas de

[247] Salvador Muñoz Viñas – *Contemporary theory of conservation,* pág. (tradução livre).

[248] Salvador Muñoz Viñas, cit. 247, pág. 209-211 (tradução livre).

[249] Mais especificamente, a Comissão Nacional dos Países Baixos da UNESCO, com a cooperação do Ministério da Educação, Cultura e Ciência dos Países Baixos, entre outros parceiros.

[250] No original: "Linking universal and local values: managing a sustainable future for World Heritage".

gestão tradicionais – sejam plenamente entendidos, encorajados e conciliados nas estratégias de gestão e desenvolvimento.»[251]

Nas conclusões e recomendações finais da conferência[252] é enfatizada repetidamente a necessidade de ter em conta os valores locais, não de um modo subordinado ou secundário face aos "valores universais", mas com igual importância, sublinhando-se a necessidade de os integrar plenamente na identificação, interpretação e gestão do Património Mundial. Tenta-se assim conciliar algo que pode à partida parecer um contraditório, e que não está actualmente isento de polémica: a apologia da existência de valores universais na área do património, em simultâneo com a defesa da subjectividade, da relatividade e da diversidade dos valores atribuídos pelos sujeitos e pelas culturas a esse mesmo património[253]. Com efeito, começa a tornar-se difícil defender uma definição de "valor universal excepcional" num mundo globalizado, onde as diferenças culturais são cada vez mais valorizadas e onde se reconhece que todas as culturas têm igual mérito e valor.

Sobressai ainda deste documento *«uma mudança de foco da identificação de potenciais sítios Património Mundial para a gestão e a conservação no contexto do desenvolvimento»*[254]. Com feito, os temas tratados aproximam-se cada vez mais daqueles que são abordados para o desenvolvimento urbano em geral, incluindo: o envolvimento das comunidades, os sistemas de gestão, a construção de capacidades e as parcerias. Os novos paradigmas do desenvolvimento – a sustentabilidade –, do planeamento – o desenvolvimento estratégico –, e da governança – descentralização, participação e abordagens "capacitadoras" –, atingem todas as áreas sectoriais – não sendo o Património Mundial uma excepção –, fazendo jus à abordagem holística e integrada que advogam.

A defesa da diversidade como uma mais-valia estende-se do património cultural aos seus sistemas de gestão: *«Num ambiente estimulante de troca intercultural e multidisciplinar, os casos de estudo sublinharam a diversidade do Património Mundial e a grande riqueza na variedade dos sistemas de gestão, desafios e abordagens inovadoras à conservação do património cultural»*[255]. Em linha com o pensamento sobre o planeamento, defende-se a adopção de sistemas e abordagens à conservação e à gestão flexíveis, adaptados às circunstâncias e características locais, em vez dos conceitos de planeamento e de gestão tradicionais, rígidos e universais. No entanto, esta transição está a fazer-se de forma progressiva, não se reconhecendo que os novos sistemas e abordagens sejam vantajosos em todos os casos. De facto, considera-se que *«os sistemas de gestão tradicionais devem ser utilizados nos casos em que provem ser mais eficazes para a conservação e mais vantajosos para o desenvolvimento social e económico sustentável das populações»*[256].

---

[251] UNESCO, World Heritage Centre – *Linking universal and local values: Managing a sustainable future for World Heritage*, pág. 9 (tradução livre).

[252] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 166-168.

[253] Sobre estes aspectos ver, por exemplo: ICOMOS – *The World Heritage List: Filling the gaps – an action plan for the future;* e Jukka Jokilehto – World Heritage: Defining the outstanding universal value, in *City & Time.*

[254] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 166, ponto 2 (tradução livre).

[255] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 166, ponto 5 (tradução livre).

[256] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 167, ponto (xvi) (tradução livre).

A informação, a participação e o envolvimento de todos os actores que podem ser afectados pela inscrição de um bem na Lista do Património Mundial no processo de candidatura[257] e na subsequente gestão, são encarados como o meio de garantir que os valores locais são considerados, e que a classificação e a conservação do património se integram no processo de desenvolvimento global da comunidade, garante da sua sustentabilidade. Procura-se ainda encontrar *«novas formas de fazer ouvir as vozes das comunidades locais, incluindo as populações indígenas, em especial nos fóruns internacionais sobre conservação e gestão do património»*[258].

No que se refere às parcerias, os participantes na conferência *«reconhecem que a conservação e a gestão não pode ser sustentável sem parcerias a todos os níveis»*[259]. Advogam a necessidade de generalizar as questões da conservação nas políticas globais e nos mecanismos de coordenação entre políticas sectoriais, com base nos princípios de um desenvolvimento holístico, de longo prazo, sistemático, apropriado colectivamente, participado e em parceria. As questões éticas também são abordadas nas conclusões e recomendações finais da conferência, defendendo-se que *«se reconheça que a inscrição de um bem na Lista Património Mundial deve beneficiar a comunidade internacional e a local como um todo, e não somente alguns intermediários»*[260].

Em 2006, o CPLRE aborda a questão do equilíbrio entre proteger o património histórico urbano e a necessidade de o adaptar, de modo a permitir que as populações possam continuar a residir de forma satisfatória nas áreas urbanas antigas[261]. Neste âmbito, o CPLRE defende que a abordagem não pode ser meramente defensiva – de salvaguarda –, mas reconhece que alcançar o equilíbrio entre preservação e mudança permanece como um dos principais desafios que enfrentam as áreas urbanas históricas. O CPLRE considera que os textos anteriores do Conselho da Europa fornecem um bom enquadramento orientador da acção das autoridades públicas e dos cidadãos nesta matéria, mas que é necessário que seja promovida uma maior cooperação entre todos os actores, tendo por base este enquadramento. Assim, a Recomendação 219 (2006) do CPLRE centra-se na promoção de uma maior participação e transparência nas tomadas de decisão que afectam estas áreas. Neste contexto, o CPLRE incentiva as autoridades locais a:

- promoverem a abertura nas decisões tomadas pelos vereadores municipais de modo a estimular a confiança dos cidadãos nos processos de tomada de decisão relevantes e, de igual modo, promoverem a abertura e a máxima publicitação dos principais projectos de construção e de planeamento urbano;
- criarem fóruns para troca permanente com as populações locais, tornando-as actores genuínos do desenvolvimento dos seus bairros;

[257] Incluindo a identificação, avaliação e interpretação dos valores atribuídos a esse bem.

[258] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 167, ponto (ix) (tradução livre).

[259] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 168, ponto (xxiii) (tradução livre).

[260] UNESCO, World Heritage Centre, cit. 251, pág. 167, ponto (vi) (tradução livre).

[261] *Resolution 219 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on reconciling heritage and modernity*.

- cooperarem com estes fóruns de troca mediante o desenvolvimento de sítios da internet como meios de interacção entre as autoridades locais e os habitantes, permitindo-lhes participar activamente nas discussões e nas consultas sobre projectos que os afectam, e utilizar ao máximo os referendos populares na internet, tirando vantagem da flexibilidade e baixo custo das novas tecnologias;
- abrirem concursos de arquitectura a membros da população dos bairros afectados, nos quais o painel de selecção deve englobar peritos que anteriormente tenham contribuído para melhorias qualitativas na área em causa.

Esta resolução ilustra bem a crescente importância que se reconhece aos processos para atingir os objectivos. Com feito, convém recordar que a preocupação central deste documento é alcançar um equilíbrio entre preservação do património e modernização nos tecidos antigos. No entanto, as propostas avançadas para alcançar este objectivo relacionam-se todas com o processo de intervenção. Com efeito, a ideia subjacente a esta resolução é que a melhor via para reconciliar a conservação do património com as necessidades de modernização é a promoção de processos partilhados, que garantam a participação e a transparência nos processos de tomada de decisão, e a coordenação das acções empreendidas pelos vários actores. Em vez de considerar que a partilha do poder de decisão sobre o património pode pôr em risco a sua salvaguarda, o CPLRE defende assim a posição inversa – que o caminho para a conservação das áreas urbanas, nas suas dimensões física, social, económica, ambiental e cultural, passa exactamente por essa partilha.

O recentrar do pensamento sobre o património dos objectos para os sujeitos, que teve início na década de noventa, começou a patentear verdadeiramente as suas implicações para a conservação no início do século XXI. Este processo trouxe novas questões e desafios para o seio da conservação, obrigando a uma profunda reestruturação das abordagens e das metodologias subjacentes à mesma – e que, obviamente, terão de ser integradas nos processos de reabilitação urbana. No entanto, este processo veio também aproximar a conservação do património da reabilitação urbana e do desenvolvimento urbano. Todos estes processos passam a integrar preocupações, princípios e metodologias comuns, esbatendo ainda mais as fronteiras entre as abordagens às áreas urbanas, e criando novas pontes e oportunidades de diálogo e troca de experiências.

5.2.4.4 A procura da ética e da autenticidade

A questão da autenticidade em matéria de património foi outro dos temas de debate que teve início na década de noventa e se prolongou depois do virar do século. A Carta de Riga[262], adoptada no ano 2000 no final da Conferência Regional sobre Autenticidade e Reconstrução Histórica em Relação com o Património Cultural[263], organizada pelo ICCROM[264], centra-se na questão da reconstrução histórica e da sua relação com a

[262] *Riga Charter on autenticity and historical reconstruction in relationship to cultural heritage.*

[263] No original: Regional Conference on Authenticity and Historical Reconstruction in Relationship to Cultural Heritage.

[264] A convite da Comissão Nacional da UESCO e o Departamento Estatal para a Protecção do Património da Letónia, em cooperação com o Comité do Património Mundial e a Fundação do Capital Cultural da Letónia.

autenticidade. Este documento defende que qualquer tipo de intervenção sobre o património, mesmo com propósitos de salvaguarda, deve restringir-se ao mínimo necessário, já que afecta inevitavelmente a qualidade de testemunho da actividade humana do património cultural, qualidade esta que lhe confere o seu valor. Reflectindo a evolução recente no âmbito do conceito de património, a Carta de Riga sublinha que o objectivo da conservação (e/ou reconstrução) é manter e revelar o significado do património cultural. A autenticidade é definida como *«uma medida do grau no qual os atributos do património cultural (incluindo forma e desenho, materiais e substâncias, uso e função, tradições e técnicas, localização e contexto, espírito e sentimento, e outros factores) dão testemunho do seu significado de forma credível e rigorosa»*[265].

Neste contexto, a réplica do património cultural, ou das características do mesmo – designadamente, dos estilos arquitectónicos do passado –, é veementemente desaconselhada[266], defendendo-se em sua vez a utilização de arquitectura contemporânea, de qualidade e sensível ao contexto patrimonial, como forma de salvaguardar a autenticidade do património urbano e a qualidade ambiental.

A partir do início do século XXI a questão da autenticidade esteve também ligada ao debate sobre o património cultural como recurso. A crescente importância do sector cultural para a economia colocou novos desafios à autenticidade e à integridade do património. Para dar resposta a estes desafios começa a defender-se que a necessidade de ser adoptada uma nova abordagem ética ao património cultural. Na 5.ª Conferência de Ministros responsáveis pelo Património Cultural do Conselho da Europa o tema foi a cultura no contexto da globalização. A Resolução n.º 1[267] desta conferência define um conjunto de princípios neste âmbito, a saber:

- assegurar que na sociedade da informação todas as pessoas têm um acesso razoável ao conhecimento, cultura e património cultural;
- assegurar que o acesso gratuito ao património cultural é governado por uma abordagem ética à estratégia de mercado, incluindo o reforço da cooperação na monitorização e combate ao tráfico ilícito;
- aumentar a sensibilização entre as comunidades para o valor do património cultural como um recurso para o seu desenvolvimento sustentável e para a qualidade de vida;
- assegurar, ao níveis local, regional e nacional, que a diversidade cultural dá às pessoas um sentimento básico de identidade, um recurso na competição

[265] *Riga Charter on autenticity and historical reconstruction in relationship to cultural heritage,* ponto 4 (tradução livre).

[266] Reconhecendo-se, no entanto, que em algumas circunstâncias excepcionais, como desastres naturais, esta pode ser aceitável, nos casos em que o bem tenha um significado excepcional para a cultura. Mesmo nestes casos, tal deverá ser feito somente mediante o cumprimento de um conjunto de requisitos, nomeadamente: a disponibilidade de um levantamento e de documentação histórica adequados; a garantia que a reconstrução não falsifica o contexto urbano ou paisagístico global; a garantia que o tecido histórico existente não é danificado; e a tomada de decisão sobre a necessidade de reconstrução ter sido confirmada por consultas abertas entre as autoridades nacionais e locais e a comunidade.

[267] *Resolution n° 1 on the role of cultural heritage and the challenge of globalization.*

económica global, contribui para a sua prosperidade e fortalece a estabilidade e a coesão social, que encorajam o investimento.

Para dar cumprimento a estes princípios, os Ministros consideram necessário que os poderes públicos tomem medidas para promover um conjunto alargado de objectivos agrupados em quatro áreas prioritárias: património cultural como recurso na globalização; promoção do entendimento mútuo e da coesão; contribuição do património para a cidadania e a democracia; valorização do ambiente cultural. De entre os objectivos propostos para cada uma destas áreas, os que têm maior expressão nos processos de reabilitação urbana são:

- possibilitar às comunidades locais descobrirem a sua identidade e sentimento de pertença, mediante a melhoria do entendimento dos valores materiais, linguísticos e espirituais do património cultural;
- conceber estratégias éticas de desenvolvimento no mercado global, que tenham por objectivo promover a prosperidade reconhecendo, simultaneamente, a dimensão pública de preservar e conservar o património cultural, na sua autenticidade e integridade;
- desencorajar as reproduções de estruturas e de edifícios desaparecidos, a não ser que estes provem ser compatíveis com o objectivo de preservar a autenticidade e integridade do património cultural;
- preservar os ofícios artesanais e as pequenas e médias empresas que se especializaram na manutenção e no restauro do carácter regional do património;
- assegurar um equilíbrio entre as novas tecnologias e o desenvolvimento e a transmissão dos ofícios tradicionais, facilitando assim a disponibilidade e o uso de materiais e técnicas tradicionais;
- conceber um modelo de desenvolvimento sustentável, que seja simultaneamente democrático e internacionalmente justo, para equilibrar a insubstituível contribuição do mercado e do investimento privado;
- estabelecer o enquadramento legal, financeiro e profissional necessário para a concertação da acção dos peritos, dos proprietários, dos investidores e da sociedade civil;
- encorajar a liberdade de acesso ao património de forma compatível com o respeito pela privacidade e pelos valores culturais;
- envolver a sociedade civil e as comunidades juntamente com os profissionais, na identificação e protecção do património cultural e assegurar o direito das comunidades, dos seus membros e das organizações não-governamentais de participarem adequadamente na consulta e no processo de tomada de decisão que afectam o seu património;

- desenvolver o conceito de responsabilidade partilhada, mediante a integração da dimensão cultural nas estratégias económicas, sociais e educativas, para facilitar a gestão sustentável do ambiente.

Propõe-se assim uma abordagem ampla à cultura, que a considera como um objectivo específico do desenvolvimento, sem recusar o seu papel como recurso e instrumento para o próprio desenvolvimento. Reforça-se também a necessidade de uma nova ética no contexto do mercado global, que proteja a diversidade cultural e os modos de vida das populações, e que garanta uma repartição justa das receitas geradas pelo consumo da cultura e do património, em especial, mediante a promoção do desenvolvimento local e a justa compensação dos produtores de bens culturais.

Nesta conferência foi ainda adoptada a Declaração sobre o papel das organizações voluntárias na área do património cultural[268], onde é feito um claro reconhecimento da importância deste sector na área. Entre outros aspectos, reforça-se a necessidade de: integrar este sector nos processos de tomada de decisão, nomeadamente, no planeamento urbano e na identificação do património; dar apoio financeiro sempre que possível à criação e ao desenvolvimento destas organizações – sem limitar os constranger o seu papel essencial na crítica construtiva às políticas governamentais; promover a transferência e a complementaridade de responsabilidades entre o sector público e estas organizações.

No que se refere à preservação da autenticidade no âmbito das intervenções no património, em 2003, o ICOMOS adopta uma Carta sobre os princípios para a análise, a conservação e o restauro estrutural do património arquitectónico. O propósito deste documento prende-se com o facto de as estruturas arquitectónicas patrimoniais, pela suas características e pela necessidade de preservar o seu valor cultural, apresentarem um conjunto de desafios ao nível do diagnóstico e do restauro que limitam a aplicação dos códigos legais e dos regulamentos da construção contemporâneos. Neste contexto, a Carta inclui a definição dos princípios e das directrizes a seguir nos trabalhos a realizar no património arquitectónico, apesar de somente os princípios terem o estatuto de documento aprovado pelo ICOMOS[269].

Há dois aspectos fundamentais a salientar neste documento. Em primeiro lugar, consagra numa Carta muitos dos princípios da teoria da conservação que, apesar de estarem instituídos, não tinham sido referenciados até à data em nenhum documento internacional – por exemplo, a reversibilidade, a compatibilidade e a possibilidade de repetição. Em segundo lugar, declara expressamente que *«o valor e a autenticidade do património não podem ser baseados em critérios fixos porque o respeito devido a todas as culturas implica também que o seu património físico seja encarado dentro do contexto cultural a que pertence»*[270]. Este é um

[268] *Declaration on the role of voluntary organisations in the field of cultural heritage.*

[269] A este respeito, refira-se que uma outra Carta sobre os princípios da conservação e restauro do património arquitectónico (*The Charter of Cracow 2000: Principles for conservation and restoration of built heritage*), conhecida como Carta de Cracóvia, foi adoptada em 2000, na Conferência Internacional sobre Conservação "Cracóvia 2000", mas que também não é um documento ICOMOS por não ter sido aprovada em Assembleia Geral. Dado que ao nível europeu esta Carta não alcançou um apoio alargado, nomeadamente no seio do ICOMOS, não se incluiu a sua análise no âmbito deste documento.

[270] *ICOMOS Charter: Principles for the analysis, conservation and structural restoration of architectural heritage* (tradução livre).

reconhecimento importante, e é sublinhado por diversas vezes no documento. No entanto, apesar de ser um avanço digno de nota, na realidade as suas implicações não se fazem sentir nas principais directrizes deste documento, que se aplica essencialmente aos objectos arquitectónicos com valor histórico. De facto, na sua generalidade, os princípios e as directrizes avançadas têm por fundamento este valor específico, não podendo ser directamente transportadas para bens com valores ou significados que não se relacionem, mesmo que indirectamente, com o valor histórico. Mais ainda, apesar de tradicionalmente as dimensões histórica e a artística serem as mais valorizadas na sociedade ocidental, neste caso específico, as considerações efectuadas dão prioridade à manutenção da verdade histórica sobre a leitura artística, como se pode verificar pelas justificações avançadas para fundamentar as diversas recomendações (ver Figura 67 e Figura 68).

Apesar de todas estas considerações, dado que uma grande parte do património arquitectónico, em particular na Europa, tem de facto um grande valor histórico associado, os princípios adoptados pelo ICOMOS para a sua conservação são válidos para a larga maioria dos casos e devem ser tidos em consideração no âmbito dos processos de reabilitação urbana. Por esta razão, optou-se por apresentar estes princípios na sua integra na Figura 67 e na Figura 68, princípios estes que, como já foi referido, são desenvolvidos mais em detalhe pelo ICOMOS nas directrizes que acompanham a Carta[271].

No contexto da exploração do património como recurso, e dada a crescente vaga de privatização de bens pertencentes ao património cultural na Europa, a PACE considerou ser necessário assegurar que este processo não fosse contraproducente para os interesses da conservação do património e das populações. Na recomendação que adoptou em 2005 sobre estas matérias[272], a PACE defende que face aos processos recentes de privatização de bens pertencentes ao património cultural, que têm por objectivo aligeirar a despesa do Estado, a privatização da gestão, em vez da venda da propriedade, se configura como um instrumento mais adequado. No entanto, embora reconheça que podem existir benefícios potenciais derivados da privatização e da gestão privada, a PACE manifesta uma grande preocupação face a estes processos, já que podem diminuir de alguma forma a protecção do património, reduzir o acesso ao mesmo ou absolver o Estado da sua responsabilidade na protecção do património cultural.

Em termos de política geral, a PACE defende que uma parceria equilibrada entre o sector público e privado é preferível ao controlo exclusivo por qualquer dos sectores, e alerta para um conjunto de riscos inerentes à privatização do património, nomeadamente:

- a cedência de terrenos com conteúdo arqueológico desconhecido, lançar no mercado livre objectos que não foram suficientemente estudados sem assegurar a sua rastreabilidade, ou não garantir de forma segura a responsabilização pela sua protecção e manutenção;

[271] Estas directrizes estão disponíveis na internet na página do ICOMOS: http://www.international.icomos.org

[272] *Recommendation 1730 (2005) of the Parliamentary Assembly on the private management of cultural property.*

- o enfraquecimento da resistência do planeamento aos interesses comerciais, ignorar o valor cultural, ou fracassar na identificação de técnicas de conservação adequadas;
- a atribuição desadequada de responsabilidades ao nível da conservação do património, sem que seja assegurada a capacidade para lhes dar resposta.

Princípios para a análise, a conservação e o restauro estrutural do património arquitectónico
ICOMOS

1. Critérios gerais

1.1 A conservação, o reforço e o restauro do património arquitectónico requerem uma abordagem multidisciplinar.
1.2 O valor e a autenticidade do património não podem ser baseados em critérios fixos porque o respeito devido a todas as culturas implica também que o seu património físico seja encarado dentro do contexto cultural a que pertence.
1.3 O valor do património arquitectónico não se radica somente na sua aparência, mas também na integridade de todos seus os componentes, como um produto único de uma tecnologia específica de construção do seu tempo. Em particular, a remoção de estruturas internas mantendo só as fachadas não se coaduna com os critérios da conservação.
1.4 Quando são propostas quaisquer alterações de uso ou de função, todos os requisitos da conservação e das condições de segurança têm de ser tidos em conta.
1.5 O restauro de estruturas do património arquitectónico não é um fim em si mesmo, mas um meio para um fim, que é o edifício no seu todo.
1.6 A especificidade das estruturas patrimoniais, com a sua história complexa, requer a organização de estudos e de propostas em fases específicas, que são similares às usadas na medicina. Anamnese, diagnóstico, terapia e controlo, correspondem respectivamente à procura de dados e informação significante, individualização das causas do dano e da degradação, escolha das medidas curativas e controlo da eficiência da intervenção. De modo a alcançar uma eficiência de custos e o mínimo impacto no património arquitectónico, utilizando os fundos disponíveis de uma forma racional, é usualmente necessário repetir estes passos num processo iterativo.
1.7 Não deve ser empreendida nenhuma acção sem que tenham sido determinados os benefícios e os danos prováveis ao património arquitectónico, excepto nos casos onde sejam necessárias medidas de salvaguarda urgentes para evitar o colapso eminente das estruturas (e.g. danos sísmicos); estas medidas urgentes, no entanto, devem, sempre que possível, evitar modificar o tecido de forma irreversível.

2. Investigação e diagnóstico

2.1 Usualmente, uma equipa multidisciplinar, a ser determinada consoante o tipo e a escala do problema, deve trabalhar em conjunto desde os primeiros passos de um estudo – designadamente, o levantamento inicial do sítio e a preparação do programa de investigação.
2.2 Os dados e a informação devem ser, numa primeira fase, processados por aproximação, para determinar um plano de actividades mais detalhado, em conformidade com os problemas reais das estruturas.
2.3 É necessário um completo entendimento das características estruturais e materiais na prática da conservação. A informação sobre as estruturas e os seus estados anteriores, as técnicas que eram utilizadas na construção, as alterações e os seus efeitos, os fenómenos que ocorreram e, por fim, sobre o seu estado presente, é essencial.
2.4 Nos sítios arqueológicos podem-se colocar problemas específicos porque as estruturas têm de estar estabilizadas durante a escavação quando o conhecimento ainda não é completo. As respostas estruturais a um edifício "redescoberto" podem ser completamente diferentes daquelas dirigidas a um edifício "exposto". As soluções estruturais urgentes dos sítios, necessárias para estabilizar a estrutura durante a escavação, não devem comprometer o conceito integral de forma e uso do edifício.
2.5 O diagnóstico é baseado em abordagens históricas qualitativas e quantitativas; sendo a abordagem qualitativa fundamentada principalmente na observação directa do dano estrutural e da degradação material, bem como na pesquisa histórica e arqueológica, e a abordagem quantitativa em testes dos materiais e estruturas, monitorização e análise estrutural.
2.6 Antes de ser tomada qualquer decisão sobre a intervenção estrutural é indispensável determinar, em primeiro lugar, as causas do dano e da degradação, e depois avaliar o grau de segurança da estrutura.
2.7 A avaliação da segurança, que é o último passo do diagnóstico, sempre que seja determinada a necessidade de medidas de tratamento, deve reconciliar as análises qualitativas e quantitativas: observação directa, pesquisa histórica, análise estrutural e, se for o caso, experiências e testes.
2.8 Frequentemente, a aplicação dos mesmos níveis de segurança utilizados no projecto de novos edifícios requer medidas excessivas, se não mesmo impossíveis. Nestes casos, diferentes bordagens à segurança podem ser justificadas por análises específicas e considerações adequadas.
2.9 Todos os aspectos relacionados com a informação adquirida, o diagnóstico, incluindo a avaliação da segurança, e a decisão de intervir, devem ser descritos num "relatório explicativo".

Figura 67 – Princípios para a análise, a conservação e o restauro estrutural do património arquitectónico (parte I)[273]

[273] *ICOMOS Charter. Principles for the analysis, conservation and structural restoration of architectural heritage* (tradução livre).

3. Medidas curativas e controlo

3.1 A terapia deve dirigir-se às causas essenciais em vez de aos sintomas.
3.2 A melhor terapia é a manutenção preventiva.
3.3 A avaliação da segurança e o entendimento do significado da estrutura devem ser as bases para as medidas de conservação e reforço.
3.4 Não devem ser empreendidas acções sem que seja demonstrado que estas são indispensáveis.
3.5 Cada intervenção deve ser proporcional aos objectivos de segurança estabelecidos, mantendo assim a intervenção no mínimo necessário para garantir a salvaguarda e a durabilidade, com o menor dano possível aos valores do património.
3.6 O projecto de intervenção deve ser baseado num entendimento claro do tipo de acções que foram a causa do dano e da degradação, bem como daquelas que são tomadas em conta para a análise da estrutura após a intervenção, porque o projecto vai estar dependente destas.
3.7 A escolha entre técnicas "tradicionais" e "inovadoras" deve ser ponderada caso a caso e a preferência deve ser dada àquelas que sejam menos invasivas e mais compatíveis com os valores do património, tendo em mente os requisitos de segurança e durabilidade.
3.8 Por vezes, a dificuldade de avaliação dos níveis de segurança reais e dos possíveis benefícios da intervenção pode aconselhar "um método observacional", i.e. uma abordagem progressiva, iniciando por um nível mínimo de intervenção, com a eventual adopção subsequente de um conjunto de medidas correctivas suplementares.
3.9 Sempre que possível, quaisquer medidas adoptadas devem ser "reversíveis" de modo a que estas possam ser removidas e substituídas por medidas mais adequadas quando for adquirido novo conhecimento. Nos casos em que não forem completamente reversíveis, as intervenções não devem limitar intervenções futuras.
3.10 As características dos materiais utilizados nos trabalhos de restauro (em especial, novos materiais) e a sua compatibilidade com os materiais existentes devem ser plenamente determinadas. Isto tem de incluir os impactos a longo prazo, de modo a que sejam evitados efeitos colaterais indesejados.
3.11 As qualidades distintivas da estrutura e do seu ambiente, no seu estado original ou estados anteriores, não devem ser destruídas.
3.12 Cada intervenção deve, tanto quanto possível, respeitar os conceitos, as técnicas e o valor histórico do estado original ou de estados anteriores da estrutura, e deixar testemunhos que possam ser reconhecidos no futuro.
3.13 As intervenções devem ser resultado de um plano global integrado que dê a devida importância a diferentes aspectos da arquitectura, da estrutura, das instalações e da funcionalidade.
3.14 A remoção ou alteração de qualquer material histórico ou de características arquitectónicas distintivas deve ser evitada sempre que possível.
3.15 As estruturas deterioradas devem, sempre que possível, ser reparadas em vez de substituídas.
3.16 As imperfeições e alterações, quando se tornaram parte da história da estrutura, devem ser mantidas até ao ponto em que não comprometam os requisitos de segurança.
3.17 O desmantelamento e a remontagem só devem ser empreendidos como medidas opcionais, exigidas pela própria natureza dos materiais e da estrutura, quando a conservação por outros meios seja impossível ou danosa.
3.18 Os sistemas de salvaguarda provisórios utilizados durante a intervenção devem desempenhar o seu propósito e a sua função sem criar qualquer dano aos valores do património.
3.19 Qualquer proposta de intervenção deve ser acompanhada de um programa de controlo a ser efectuado, tanto quanto possível, ao longo do progresso dos trabalhos.
3.20 As medidas que sejam impossíveis de controlar durante a execução não devem ser permitidas.
3.21 Devem ser realizados controlos e monitorizações durante e após a intervenção para determinar a eficácia dos resultados.
3.22 Todas as actividades de controlo e monitorização devem ser documentadas e mantidas como parte da história da estrutura.

Figura 68 – Princípios para a análise, a conservação e o restauro estrutural do património arquitectónico (parte II)[274]

Também nesta área se torna necessária uma abordagem ética, responsável e transparente, que coloque o interesse público acima de quaisquer outras motivações (ver Figura 69).

Recentemente, em Outubro de 2008, a Assembleia Geral do ICOMOS adoptou uma Carta sobre a interpretação e apresentação dos sítios reconhecidos como património cultural[275]. Este documento, desde logo na escolha do termo interpretação, reconhece a natureza subjectiva e evolutiva dos valores atribuídos ao património, encarando a sua

[274] *ICOMOS Charter. Principles for the analysis, conservation and structural restoration of architectural heritage* (tradução livre).
[275] *The ICOMOS Charter for the interpretation and presentation of cultural heritage sites.*

apresentação como *«a visão de cada geração sobre o que é significante, o que é importante, e qual a razão pela qual os vestígios do passado devem ser transmitidos às gerações futuras»*[276].

Diário de Notícias

http://dn.sapo.pt/2008/10/28/economia/privados_gerir_edificios_historicos_.html

Privados vão gerir edifícios históricos abandonados

RUDOLFO REBÊLO

Concessão. Estado tem 4400 imóveis ao serviço

Imóveis em abandono podem ser usados para cafés ou discotecas

Os edifícios históricos, culturais ou religiosos, como igrejas, castelos ou fortalezas, em estado de abandono ou semiabandono e até agora no domínio público, podem ser concessionados aos privados, de acordo com proposta de lei, desde ontem em discussão pública até ao final de Novembro. Os privados podem também pedir a "desafectação do domínio público" de instalações do Estado, como quartéis ou armazéns.

A proposta, ontem apresentada por Carlos Costa Pina, secretário de Estado das Finanças, prevê que as autarquias possam também concessionar aos privados infra-estruturas rodoviárias, como estradas ou mesmo pontes, fornecendo "legislação chapéu" para regular as concessões. Os imóveis classificados, do Estado, podem ser concessionados "a quem tem recursos e capacidades", afirmou Carlos Costa Pina. Poderão ser entregues aos privados, "com regras", respeitando a identidade cultural ou histórica do imóvel. Mas , isto não impede, de acordo com especialistas, que os imóveis possam ter "uma exploração comercial", como "restaurantes, cafés, pontos de venda, ou mesmo discotecas".


Diário de Notícias

Alegre propõe nova via para a esquerda

Privados vão poder gerir património abandonado

GRÁTIS

Igrejas e fortalezas darão lugar a hotéis ou restaurantes

Juros vão baixar na próxima semana

Mãe de Joana não sabe quem lhe bateu

Benfica testa jovem hondurenha

Obama: racistas queriam matá-lo

Assassinada família de activis.

Centros de saúde vão fazer rastreio grátis ao cancro do colo do útero

Cavaco Silva veta Estatuto dos Açores e avisa Parlamento

Psiquiatra diz em tribunal que Maria das Dores é uma psicopata

Ao lado: notícia sobre a proposta de Lei apresentada pelo governo português, actualmente em fase de discussão pública, que facilita a privatização do património público, incluindo o património classificado.

Em baixo: alguns dos bens classificados como Monumento Nacional (Convento da Graça à direita, Mosteiro de Alcobaça ao centro, e Fortaleza de Peniche à esquerda) e, inclusive, como Património Mundial (Mosteiro de Alcobaça ao centro), que estão em vias de ser privatizados para funcionarem como "hotéis de charme".



Figura 69 – Privatização do património cultural em Portugal

[276] *The ICOMOS Charter for the interpretation and presentation of cultural heritage sites*, preamble, pág. 1 (tradução livre).

Tendo como pano de fundo a crescente procura por bens e serviços culturais, que levou ao desenvolvimento recente de novas estratégias económicas para a publicitação e gestão dos locais com valor patrimonial, o ICOMOS considera que se tornou necessário definir critérios e objectivos, culturais e éticos, para a interpretação e apresentação do património cultural, como meio de melhorar a apreciação e o entendimento dos sítios reconhecidos como património cultural.

Este documento define interpretação como *«todo o leque de potenciais actividades destinadas a aumentar a sensibilização do público e a melhorar o entendimento sobre um sítio(...)»*[277], enquanto a apresentação refere-se mais especificamente *«à comunicação cuidadosamente planeada do conteúdo interpretativo, mediante a coordenação de informação interpretativa, acesso físico e infra-estrutura interpretativa num sítio reconhecido como património cultural»*[278].

A Carta do ICOMOS considera que a interpretação e a apresentação são parte integrante do processo de conservação e gestão do património, e define sete princípios que devem estar subjacentes a estas actividades, qualquer que seja o meio e a forma pela qual sejam realizadas. Estes princípios são:

- Acesso e entendimento – os programas de interpretação e apresentação devem facilitar o acesso físico e intelectual do público aos sítios reconhecidos como património cultural.
- Fontes de informação – a interpretação e a apresentação devem ter por base provas recolhidas por métodos científicos e académicos reconhecidos, bem como os testemunhos das tradições culturais vivas.
- Atenção à envolvente e ao contexto – a interpretação e a apresentação de sítios reconhecidos como património cultural devem relacionar-se com a sua envolvente e os seus contextos social, cultural, histórico e natural mais amplos.
- Preservação e autenticidade – a interpretação e a apresentação de sítios reconhecidos como património cultural devem respeitar os princípios básicos da autenticidade no espírito do Documento de Nara[279].
- Planeamento para a sustentabilidade – o plano de interpretação para um sítio reconhecido como património cultural deve ser sensível ao seu ambiente natural e cultural, tendo a sustentabilidade social, financeira e ambiental como um dos seus objectivos centrais.
- Preocupação com a inclusão – a interpretação e a apresentação de sítios reconhecidos como património cultural devem ser o resultado de uma colaboração significante entre os profissionais do património, a comunidade anfitriã e comunidades associadas e outros actores.

[277] *The ICOMOS Charter for the interpretation and presentation of cultural heritage sites*, definitions, pág. 3 (tradução livre).
[278] *The ICOMOS Charter for the interpretation and presentation of cultural heritage sites*, definitions, pág. 3 (tradução livre).
[279] *The Nara Document on Authenticity*.

- Importância da investigação, formação e avaliação – a investigação, a formação e a avaliação contínuas são componentes essenciais da interpretação de um sítio reconhecido como património cultural.

Com estes princípios o ICOMOS pretendeu facilitar o entendimento e a apreciação do património cultural; promover uma comunicação ampla, rigorosa e contextualizada dos seus valores; combater as interpretações desadequadas e salvaguardar a autenticidade dos sítios; e encorajar a participação de todos os actores nos processos de interpretação e apresentação do património cultural.

Sintetizando, no início do século XXI a questão da preservação da autenticidade do património coloca-se a dois níveis: preservar a autenticidade e a integridade no âmbito de intervenções de conservação do património e preservar a autenticidade na produção e recriação dos bens e expressões culturais. Enquanto a questão da preservação da autenticidade no âmbito das intervenções sobre o património assume um carácter essencialmente técnico, as pressões de desenvolvimento e do mercado sobre os bens culturais tornam necessária uma actuação política. A preservação da autenticidade e da integridade do património requer uma abordagem ética ao mesmo, que reconheça que este não é um produto de mercado normal, e que tenha em conta o seu valor cultural e humano, bem como a responsabilidade pública, inalienável, na sua preservação. A nova abordagem ética ao património tem também de garantir que a utilização do património e dos bens culturais como instrumentos para o desenvolvimento económico não põem em causa o seu valor cultural, a sua diversidade e o acesso público aos mesmos, e que é social e economicamente recompensadora e justa. A actuação do Estado, aos diversos níveis, é fundamental para garantir estes objectivos. Por um lado, este tem de ter um seu papel de regulador do mercado no sector cultural, e por outro lado, tem se assumir as suas responsabilidades na conservação do património cultural, que não podem ser postas em causa pelos processos de descentralização e de privatização do património ou da sua gestão.

No que respeita ao património arquitectónico e urbano, a sua utilização como um recurso para o crescimento económico assume uma importância especial no sector turístico. Por esta razão, seguidamente será feita uma análise da evolução das abordagens a este sector em particular.

5.2.4.5 O turismo cultural sustentável

Em 1999, a Organização Mundial do Turismo adoptou *O código mundial de ética do turismo*[280] que foi reconhecido oficialmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 2001[281]. No que diz respeito aos aspectos mais directamente ligados com a reabilitação urbana, este código aborda a questão da necessidade de compatibilizar a actividade turística com os requisitos da preservação e do uso do património cultural, e de reservar parte das receitas do turismo para a conservação desse mesmo património.

[280] Organização Mundial do Turismo – *O código mundial de ética do turismo*.

[281] *Resolution A/RES/56/212, Approval of the global code of ethics for tourism.*

Aborda também o conceito de turismo justo, ou seja, a necessidade de garantir que as populações locais estão associadas às actividades turísticas e participam equitativamente nos benefícios económicos, sociais e culturais que estas geram, nomeadamente, na criação de emprego directo ou indirecto que daí resulta. Porém, os aspectos relativos à salvaguarda dos modos de vida das populações não são referidos[282]. Não refere também de forma explicita a necessidade de limitar o turismo à capacidade física, social, económica e cultural das áreas e das comunidades. O código apresenta no entanto uma perspectiva inovadora do turismo apresentando-o como um instrumento privilegiado para promover a compreensão e respeito mútuo entre homens e sociedades *«num espírito de tolerância e de respeito pela diversidade das crenças religiosas, filosóficas e morais»*[283]. O turismo responsável tem assim como fundamento e como consequência o reconhecimento e o respeito pela riqueza da diversidade cultural da humanidade.

O código mundial de ética do turismo foi posteriormente endossado pela PACE, na sua Recomendação 1285 (2002)[284], sobre o aproveitamento do potencial turístico da Europa. Nesta recomendação a PACE adopta – tal como a OMT tinha feito – uma visão do turismo como um meio de contribuir para a proximidade, a tolerância e a solidariedade entre os povos, para além de um factor de desenvolvimento económico e de criação de emprego. Neste documento, o turismo é também encarado como um meio de promover a conservação e a reabilitação do património, pelo que se considera que a coordenação das políticas cultural e turística deve ser uma prioridade. Neste sentido, a PACE recomenda que os Estados-membros:

- aproveitem as oportunidades de financiamento do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa para a conservação e a reabilitação do património, aumentando simultaneamente os recursos turísticos;
- promovam o desenvolvimento de iniciativas locais que visem a conservação do património mediante projectos turísticos;
- dêem um uso mais activo aos incentivos fiscais, aos subsídios e a outros instrumentos financeiros, para encorajar o investimento privado no património e nos projectos turístico.

Em 2003, o CMCE adoptou uma recomendação[285] que também aborda o tema do turismo como factor de promoção do património cultural e do desenvolvimento sustentável. Neste documento o CMCE alerta para o facto de o desenvolvimento excessivo e descontrolado do turismo constituir uma ameaça para o património cultural, para as culturas, para os modos de vidas das populações locais e para a diversidade cultural. Neste contexto, relembra que:

---

[282] Faz-se no entanto menção à preservação e ao respeito pelas questões culturais, mais especificamente, as tradições, as leis, os usos e os costumes das comunidades.

[283] Organização Mundial do Turismo, cit. 280.

[284] *Resolution 1285 (2002) of the Parliamentary Assembly on tapping Europe's tourism potential.*

[285] *Recommendation (2003) 1 of the Committee of Ministers to member states on the promotion of tourism to foster the cultural heritage as a factor for sustainable development.*

- o património cultural é em si próprio um recurso único e insubstituível, pelo que a conservação é parte do processo de desenvolvimento sustentável;
- o património cultural possui um valor intrínseco superior ao seu valor turístico – o turismo é somente um dos usos do património, e a sua conservação, na sua autenticidade a ser transmitida às gerações futuras, é uma prioridade absoluta.

Com vista a apoiar os governos dos Estados-membros a ter em conta estes aspectos nas suas políticas de desenvolvimento e turísticas, o CMCE define um conjunto de princípios e métodos a serem aplicados para conciliar os interesses do turismo com a necessidade de preservar e conservar o património, e com o objectivo do desenvolvimento sustentável. Ao contrário de grande parte das políticas e das práticas em vigor, que se centravam na utilização do património como um instrumento para o desenvolvimento turístico e para o crescimento económico[286], o CMCE aborda a questão por uma perspectiva inversa: como utilizar o turismo como instrumento de promoção da preservação e conservação do património cultural e do desenvolvimento sustentável.

Para gerir a relação sensível que se estabelece entre o turismo e o património cultural, o CMCE considera essencial que, para todos os casos, seja definido um enquadramento geral que:

- considere a salvaguarda do património e a manutenção da sua autenticidade como uma prioridade, tanto pelo seu valor cultural como por constituir um recurso insubstituível da indústria do turismo;
- torne o turismo cultural um elemento integrante do desenvolvimento sustentável;
- garanta a diversificação, no espaço e no tempo, da oferta de actividades turísticas nos contextos históricos de modo a evitar uma concentração excessiva da afluência turística;
- assegure que as características específicas dos sítios e a sua fragilidade são os elementos que determinam as condições de acesso, dando em geral prioridade a visitantes individuais e a famílias, permitindo assim que os habitantes locais sejam mais receptivos aos turistas e lhes permitam entender melhor o valor específico do património cultural[287];
- restrinja o acesso turístico que ameace os usos prioritários dos sítios, por exemplo, aqueles de natureza religiosa ou espiritual.

Os enquadramentos gerais de gestão do turismo cultural devem:

- cobrir todos os aspectos da ambiente natural e construído e das políticas social, cultural e económica;
- definir objectivos gerais, baseados em metas comuns, expressas em estratégias territoriais e em planos de acção específicos;

[286] Ver, por exemplo as práticas da UE nesta matéria, ponto 5.3.10 O turismo sustentável.

[287] Considera-se que os grupos de visitantes requerem soluções específicas de maior escala, que podem variar do encorajamento à restrição dependendo da altura do ano.

- ser concebidos em parceria com todos os sectores e actores relevantes, de modo a alcançar uma responsabilidade partilhada pela sua execução.

Os enquadramentos gerais de gestão do turismo devem assim ser: multissectoriais, estratégicos e partilhados. Considera-se também que o turismo cultural sustentável implica uma repartição justa dos custos e dos benefícios, pelo que a responsabilidade pela conservação e valorização do património cultural deve também ser partilhada – mais especificamente, deve recair sobre: os líderes políticos, as populações, os peritos do turismo cultural, os proprietários, os gestores do património cultural, e os profissionais do turismo. Para que tal aconteça, os vários níveis de governo dos Estados-membros devem introduzir mecanismos financeiros que garantam que o sector turístico contribui regularmente para:

- a conservação e a manutenção do património;
- a melhoria dos equipamentos, serviços e espaços públicos;
- compensar os custos adicionais gerados pelo turismo.

Para além do que foi referido para os enquadramentos gerais da gestão do turismo, o CMCE define ainda o que deve ser considerado na elaboração das estratégias territoriais e dos planos de gestão do desenvolvimento turístico, com vista a assegurar os objectivos da preservação e da conservação do património e do desenvolvimento sustentável (ver Figura 70). A proposta do CMCE relativa ao planeamento e à gestão do turismo cultural revela uma tentativa de integrar o desenvolvimento turístico no desenvolvimento urbano global, tendo em conta as suas implicações para o tecido urbano e para o funcionamento da cidade como um todo. No entanto, este documento centra-se bastante nas dimensões física e funcional do sistema urbano. Com efeito, apesar de se contemplar na elaboração da estratégia a avaliação a curto, médio e longo prazo dos efeitos do desenvolvimento turístico nas dimensões ambiental, histórica, cultural, social e económica, refere-se em seguida que a definição dos limites aceitáveis do turismo deve ser feita com base na capacidade de visita do património. Assim, embora se possa considerar que a avaliação dos efeitos do desenvolvimento turístico implica, implicitamente, que se limite a actividade turística com base nas conclusões da avaliação para as várias dimensões, tal só está referido de forma explícita no que respeita à capacidade física e funcional do património.

Os organismos do Conselho da Europa continuaram a devotar atenção à questão do turismo cultural em documentos posteriores que apresentam uma perspectiva semelhante ao do CMCE. Por exemplo, em 2004 o CPLRE adoptou uma recomendação[288], direccionados mais especificamente às autoridades regionais e locais, e onde propõe um conjunto de medidas e princípios a ter em conta por estas autoridades no âmbito do desenvolvimento do turismo cultural, no espírito dos propostos pelo CMCE.

[288] *Resolution 185 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on on the promotion of cultural tourism as a factor of development of the regions.*

Métodos de planeamento e de gestão do turismo cultural sustentável
Recomendação (2003) 1 do CMCE

Estratégia

As estratégias territoriais de desenvolvimento turístico devem:

- analisar o potencial turístico do património em causa;
- avaliar a curto, médio e longo prazo os efeitos do desenvolvimento turístico em todas as dimensões do ambiente (histórica, cultural, social e económica);
- avaliar a capacidade de visita do património em causa, em particular a capacidade máxima em qualquer altura, como a base para definir limites aceitáveis;
- ser a base para a preparação de planos de gestão.

Planos de gestão

Na preparação dos planos de gestão, as autoridades devem:

- ter em conta quaisquer planos de desenvolvimento existentes relativos ao território;
- definir as diferentes fases de preparação e implementação do plano, clarificando os papeis dos actores envolvidos;
- envolver todos os indivíduos e organizações relevantes (peritos da conservação do património; proprietários e gestores dos sítios; profissionais do turismo e economistas; representantes do sector público de transportes; órgãos eleitos locais; associações e residentes);
- delimitar um perímetro adequado, tendo em plena conta as áreas pelas quais se vai aceder aos sítios e quaisquer outras sobre as quais o desenvolvimento turístico terá impacto (os projectos de desenvolvimento e de melhorias nunca devem ser restringidos ao próprio património).

Os planos de gestão devem:

- definir acções concebidas para dar aos turistas um melhor conhecimento dos locais que visitam (criação de centros de visitantes, produção de material informativo e educacional, etc.), e fornecer informação de qualidade relativa aos sítios que têm acesso restrito ou que estão fechados para conservação;
- garantir que os equipamentos essenciais para os visitantes não são maiores que o necessário, e que a sua localização e arquitectura não desvalorizam o património cultural ou o ambiente histórico, dando prioridade à utilização dos edifícios existentes e dos produtos e técnicas locais;
- facilitar o acesso aos sítios patrimoniais por meios de transporte adequados e não-poluentes, em alternativa à utilização do automóvel privado como único meio de transporte;
- ser desenhados para um dado período de tempo e ser avaliados periodicamente, procedendo-se, sempre que necessário, à adaptação dos seus objectivos, à alteração das prioridades e à revisão dos métodos de trabalho ou das actividades planeadas.

Figura 70 – Síntese dos métodos de planeamento e de gestão do turismo cultural sustentável propostos pelo CMCE[289]

Em 2005, a Organização Mundial do Turismo e o Programa das Nações Unidas para o Ambiente lançam uma publicação conjunta sobre turismo sustentável[290]. Apesar de este documento não se centrar em particular no turismo cultural, vem pôr em evidência que qualquer tipo de turismo sustentável tem por base os mesmos princípios, seja este cultural, ecológico, ou outro. A síntese dos objectivos para o desenvolvimento sustentável do turismo apresentada neste documento (ver Tabela 14) é um exemplo disso mesmo, estando contemplados na generalidade a maioria dos aspectos focados anteriormente pelos documentos relativos ao turismo cultural. Tendo por base os doze objectivos definidos pela Organização Mundial do Turismo e pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente, a Figura 71 pretende ilustrar simplificadamente a relação entre os objectivos do turismo e os quatro pilares do desenvolvimento sustentável. Esta Figura ajuda a evidenciar a razão pela qual todo o desenvolvimento ou actividade turística, que tenha em

[289] Recommendation (2003) 1, cit. 285.
[290] UNWTO, UNEP – *Making tourism more sustainable: A guide for policy makers.*

conta estes quatro pilares, é inerentemente sustentável, quer seja ou não de natureza cultural.

Tabela 14 – Doze objectivos de uma agenda para o turismo sustentável[291]

Metas	Acções
Viabilidade económica	Assegurar a viabilidade e a competitividade dos destinos e das empresas turísticas, para que consigam prosperar e usufruir de benefícios a longo prazo.
Prosperidade local	Maximizar a contribuição do turismo para a prosperidade do destino hospedeiro, incluindo a percentagem de despesas do visitante que é retida localmente.
Qualidade do emprego	Reforçar o número e a qualidade dos postos de trabalho locais criados e apoiados pelo turismo, incluindo: níveis salariais, condições de trabalho e oportunidade de acesso de todos, sem discriminação, ao emprego.
Equidade social	Procurar uma distribuição alargada dos benefícios económicos e sociais do turismo pela comunidade hospedeira, incluindo a melhoria de oportunidades, rendimentos e serviços à disposição dos mais pobres.
Realização do visitante	Proporcionar uma experiência segura, satisfatória e compensadora para os visitantes, acessível a todos sem discriminação de sexo, raça, incapacidade, ou qualquer outro motivo.
Controlo local	Envolver e dar poder às comunidades locais no planeamento e na tomada de decisão sobre a gestão e o desenvolvimento futuro da sua área, em consulta com outros actores-chave.
Bem-estar da comunidade	Manter e reforçar a qualidade de vida nas comunidades locais, incluindo as estruturas sociais e o acesso aos recursos, equipamentos públicos e sistemas de apoio à vida, evitando qualquer tipo de degradação ou exploração social.
Riqueza cultural	Respeitar e reforçar o património histórico, a autenticidade cultural, as tradições e os traços distintivos das comunidades hospedeiras.
Integridade física	Manter e reforçar a qualidade das paisagens, sejam urbanas ou rurais, e evitar a degradação física e visual do ambiente.
Diversidade biológica	Apoiar a conservação de áreas naturais, habitats e vida selvagem, e minimizar os danos a estes causados.
Eficiência do uso dos recursos	Minimizar a utilização de recursos escassos e não-renováveis no desenvolvimento e na operação das instalações e dos serviços turísticos.
Pureza ambiental	Minimizar a poluição do ar, da água e dos solos e a produção de resíduos por parte das empresas de turismo e dos visitantes.

Muitos dos princípios para o turismo cultural sustentável sistematizados no início do século XXI tinham já sido referenciados nas décadas de oitenta e de noventa. No entanto, houve avanços importantes para além da sua sistematização. Por um lado, foi desenvolvida a questão do planeamento e da gestão do desenvolvimento e das actividades turísticas. Por outro lado, introduziu-se uma nova perspectiva: enquanto antes se tinha em conta o potencial do património para o desenvolvimento turístico, agora aborda-se o potencial do desenvolvimento do turismo para a conservação do património. Com efeito, a necessidade de limitar o desenvolvimento turístico à capacidade de carga do património, do ambiente, e dos tecidos social, económico e funcional dos locais anfitriões, que se vem defendendo desde a década de noventa, é uma preocupação relativa à salvaguarda dos espaços e das comunidades. É uma medida de protecção: o património pode promover o turismo, mas tem de se acautelar que o turismo não prejudique o património, a comunidade e o desenvolvimento local. Agora, passou-se de uma perspectiva centrada numa atitude passiva de preservação para uma que coloca a tónica na conservação: o desenvolvimento turístico não só tem de acautelar os interesses do património, e do desenvolvimento social, económico, ambiental e cultural das

[291] UNWTO e UNEP, cit. 290 (com base na tradução de: Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo – *Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável: Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo*, anexo II, pág. 49).

comunidades, como tem de contribuir de forma clara para a conservação do património e para o desenvolvimento local.

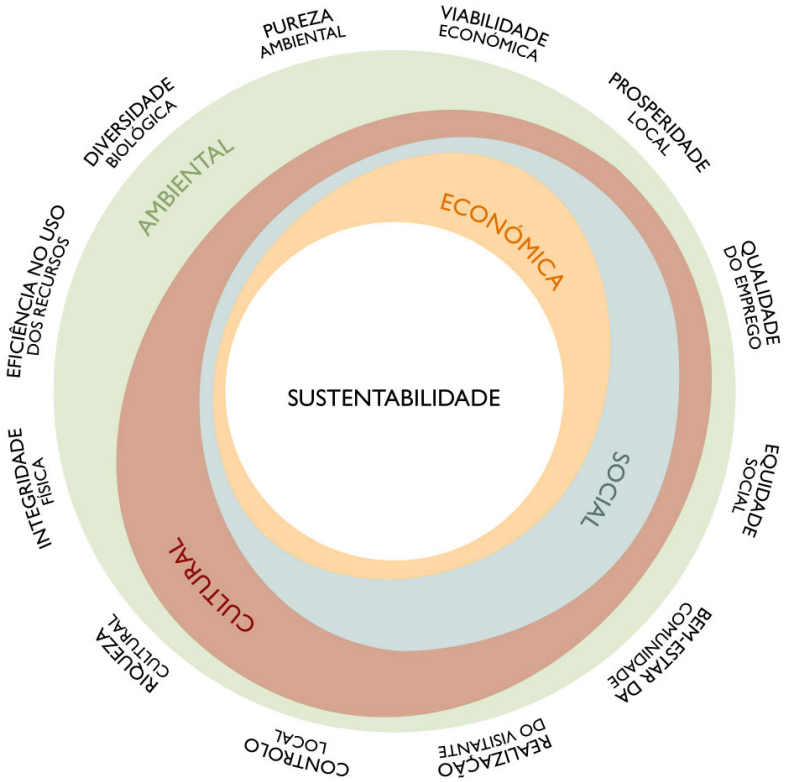


Figura 71 – Relação entre os objectivos do turismo e os pilares da sustentabilidade[292]

Actualmente, um dos principais desafios na área do turismo é a promoção de um modelo de desenvolvimento turístico que reparta de forma justa os benefícios pela sociedade e pela economia local, e que comparticipe claramente na conservação, manutenção e promoção dos bens, das actividades e das expressões culturais que estão na sua origem. Neste sentido, a formulação e a implementação de uma estratégia de um plano de gestão do turismo cultural tornam-se instrumentos que podem contribuir para a reabilitação urbana dos locais em causa, não só no que respeita à criação de emprego e ao desenvolvimento das actividades económicas, mas inclusive ao nível do financiamento directo das intervenções. Enquanto antes se sublinhavam os contributos da reabilitação urbana para o desenvolvimento turístico, agora a questão está em descobrir o que é que o turismo pode fazer pela reabilitação urbana.

5.2.4.6 Da cidade histórica à paisagem urbana histórica

Logo no ano 2000, e no seguimento da criação da EAHTR[293], o CPLRE adoptou a Recomendação 98 (2000)[294], onde define um conjunto de princípios para a gestão de cidades históricas. Neste documento reconhece-se que as cidades históricas enfrentam

[292] Adaptação e desenvolvimento da figura apresentada em: UNWTO e UNEP, cit. 290, pág. 20.

[293] Ver ponto 4.2.6.2 Gestão das áreas históricas.

[294] *Resolution 98 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on historic towns in Europe*.

desafios sem precedentes no início do terceiro milénio, mas que têm um historial único de adaptação à mudança, sendo um modelo para todas as cidades que procuram alcançar um futuro seguro e sustentável.

Um dos maiores desafios que se colocam na actualidade às cidades é o de alcançar um equilíbrio entre preservação histórica e desenvolvimento económico. As cidades históricas são o coração da vida cultural da região onde se inserem, atraindo milhões de visitantes e dando um contributo económico significativo ao nível nacional e europeu. Assim, encarar a protecção do legado do passado como um investimento para o futuro, e reconhecer que as políticas de conservação promovem o crescimento económico, ajudando a reduzir o desemprego e a promover a coesão social, são duas das ideias chave deste documento.

Os princípios de gestão definidos pelo CPLRE visam promover o desenvolvimento económico e social das cidades históricas de uma forma sustentável, sem pôr em causa os seus recursos culturais e naturais. Para este fim, os princípios englobam várias áreas de actuação, sintetizando muitos dos aspectos fundamentais que tinham sido debatidos na década de noventa (ver Figura 72). Dado que muitos dos processo de reabilitação urbana incidem em áreas antigas das cidades, estes princípios têm de ser tidos em conta nos objectivos e nos modos de actuação destes processos. Convém ainda referir que os princípios relativos ao ambiente e ao planeamento urbano têm subjacente uma aposta na reabilitação de edifícios e das áreas urbanas, mesmo nos casos em que não estão em causa valores históricos.

A gestão áreas urbanas antigas continuou a ser alvo de atenção nos anos seguintes. A UNESCO, por via do Centro do Património Mundial, foi um dos grandes impulsionadores deste debate, juntamente com organizações não-governamentais como o ICOMOS. A razão para o aumento da preocupação com áreas históricas – convém recordar que a última recomendação da UNESCO sobre esta matéria data de 1976[295] – tem a ver com o facto de estas áreas, mesmo as inscritas na Lista do Património Mundial, estarem a sofrer uma nova vaga de pressão, que as está a ameaçar e a desfigurar de forma tão ou mais rápida do que na época do pós-guerra. Com efeito, houve um conjunto de factores que contribuiu para aumentar a pressão sobre as áreas históricas na actualidade, nomeadamente:

- o crescimento da população urbana nas últimas décadas, que gerou maiores necessidades de habitação, transporte, emprego e serviços;
- o facto de as cidades se terem vindo a afirmar como os motores do desenvolvimento e a sua crescente autonomia, que resultaram num espírito de cada vez maior competição entre estas;
- a descentralização do planeamento, e de outras áreas de política, que por vezes foi feita sem que estivessem garantidos os recursos e as capacidades necessárias nos níveis mais baixos de governo para dar resposta às novas competências e responsabilidades;

[295] UNESCO – *Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas.*

Princípios para a gestão de cidades históricas
Recomendação 98 (2000) do CPLRE

Ambiente e planeamento urbano

- integrar a politica de conservação em todas as outras politicas sectoriais que afectam o ambiente urbano;
- reconhecer a importância económica, social e cultural da herança histórica e arqueológica, afectando-lhes os recursos necessários à sua protecção;
- admitir a necessidade de uma abordagem integrada do uso do solo e do planeamento dos transportes, assegurando em especial uma boa qualidade de transportes públicos;
- assegurar a sobrevivência do património histórico através da atribuição de funções actuais e socialmente úteis, que possam restaurar e manter o tecido urbano assim como aumentar a vitalidade da experiência dos centros históricos;
- dar preferência à reutilização dos edifícios existentes no ambiente construído, incluindo a reabilitação de áreas industriais poluídas e abandonadas e outras propriedades existentes, em particular nas franjas das cidades;
- dar prioridade à criação de ambientes urbanos atractivos que não levem à intrusão nas áreas rurais;
- apoiar a necessidade de promover arquitectura moderna de grande qualidade e desenho urbano que reflictam a contribuição do século XXI na qualidade das cidades históricas.

Aspectos económicos

- promover a diversidade de funções, compatíveis entre si e com a estrutura do tecido urbano, de modo a manter e a assegurar a vitalidade e a viabilidade dos centros históricos;
- desenvolver estratégias económicas complementares que reflictam a importância do património arquitectónico como contributo positivo para o bem-estar económico e a qualidade de vida;
- promover o turismo sustentável;
- explorar a importância da economia do conhecimento como um fonte importante de actividade económica sustentável em áreas de alta qualidade de vida como as cidades históricas.

Aspectos sociais

- reconhecer que o desenvolvimento económico e as políticas de protecção do património histórico devem ser acompanhadas por medidas sociais;
- assegurar a participação da população em todas as decisões que têm um impacto significativo no património cultural e histórico, reconhecendo que o envolvimento comunitário nas decisões democráticas que afectam os centros históricos é um factor fundamental para assegurar a sustentabilidade e a inclusão social;
- reconhecer a importância de manter e valorizar a identidade local como elemento-chave no desenvolvimento da coesão social e do orgulho cívico.

Financiamento, recursos e parcerias

- aceitar que os recursos financeiros são necessários não só para a reabilitação do património mas também para a sua manutenção e gestão;
- aceitar que os recursos financeiros são necessários não só para a reabilitação de edifícios mas também de áreas urbanas;
- desenvolver um planeamento e uma gestão de áreas urbanas esclarecidos, claros e firmes, criando assim um contexto favorável para a conservação, uma optimização dos recursos financeiros e uma maior capacidade de atracção de recursos adicionais do sector privado.

Promoção e publicidade

- reconhecer que a informação, a publicidade e as políticas de relações públicas têm um papel importante a desempenhar no sucesso dos projectos de conservação;
- aceitar que a informação e a publicidade deve ser, desde o início, parte integrante dos programas de conservação e reabilitação urbana, com um orçamento próprio e pessoal responsável pelo fornecimento de informação aos vários actores sobre esses programas;
- reconhecer que o marketing e a promoção de projectos exemplares, a valorização da imagem da região ou cidade como estímulo ao investimento, e a aposta na preservação arquitectónica como uma mais-valia devem ser elementos integrantes de todos os grandes projectos de qualificação urbana.

Figura 72 – Princípios do CPLRE para a gestão de cidades históricas[296]

- a descentralização das funções nas áreas urbanas, que frequentemente não foi equilibrada, mas simplesmente deslocou funções terciárias para um anel em redor das áreas centrais, onde surgiu uma muralha de edifícios em altura;

[296] Resolution 98 (2000), cit. 294, pág. 3-5 (tradução livre).

- a transição do planeamento normativo e prescritivo para o estratégico, que por demasiadas vezes resultou numa mera desregulamentação;
- o cada vez maior poder de atracão que as áreas históricas exercem, pelo seu carácter distintivo e único, aliado à redução das necessidades de habitação nas periferias das cidades europeias, que fez com que parte da industria da construção redireccionasse o seu interesse para os centros das cidades;
- o retorno de um urbanismo neoliberal, que em tudo está ao serviço do desenvolvimento económico.

De facto, a conjugação destes factores levou a que, no início do século XXI, voltassem a surgir cada vez com mais frequência projectos, quer dentro das áreas históricas, quer ao seu redor, que pela sua escala, altura, materiais ou linguagem, tinham efeitos nefastos ao nível da imagem e do carácter da área, afectando negativamente o seu valor cultural. A situação assemelha-se à vaga de renovação urbana do pós-guerra (ver Figura 73), se bem que tenha algumas características distintas. Em primeiro lugar, enquanto anteriormente parte do problema residia em não se reconhecer potencial de desenvolvimento nestas áreas, agora atingiu-se uma situação quase inversa. A importância das áreas centrais para o crescimento económico, seja pela sua atractividade e contributo para a "venda" da imagem da cidade, seja por via do turismo, é amplamente reconhecido. A visão da cidade histórica como recurso económico, no entanto, veio obliterar o seu papel como recurso social, cultural e ambiental.

Existe também uma incompreensão do que torna estas áreas fisicamente tão atractivas, ou seja, sobre quais são os factores e os elementos materiais que comunicam os significados atribuídos a estas áreas pelas pessoas, e que as tornam tão valorizadas. Nas cidades europeias estes factores e elementos prendem-se, na maioria das vezes, com as características que tornam aquela área num lugar específico, único, insubstituível e irreproduzível, ou seja, nas formas, materiais, técnicas, volumes, linguagem, texturas, cores, etc., que são característicos da cultura da sociedade local, que ocupou aquele território específico ao longo do tempo. No mundo globalizado, a capacidade de atracção exterior – de população, actividades, visitantes, etc. –, depende da "diferença". Ao nível interno, é também em parte essa diferença que constrói a identidade, já que o ser humano e as comunidades constroem em parte as suas identidades por processos de confrontação e constaste com "os outros".

Algumas das intervenções contemporâneas nas áreas históricas reconhecem a importância destas áreas para a atractividade da cidade, e propõem-se "valorizá-las" ainda mais. Para tal constroem edifícios "emblemáticos", "de autor", com vista a reforçar ainda mais a "imagem de marca da cidade". No entanto, estes novos marcos urbanos, que se propõe impor frequentemente pela sua "diferença" – é aqui se reside o seu estatuto como "marco de referência" – podem cada vez mais encontrar-se, replicados, em qualquer das principais cidades do mundo (ver Figura 74).



Em 1977, devido à grande contestação social gerada pela construção da torre Montparnasse, Jacques Chirac, então Presidente da Câmara de Paris, limitou a altura dos edifícios a 37 m. A controvérsia à volta desta torre dura até aos nossos dias – ainda actualmente uma anedota francesa corrente sobre belgas relata: "- O que chamarias a um belga que explodisse a torre Montparnasse? – Um herói nacional!".

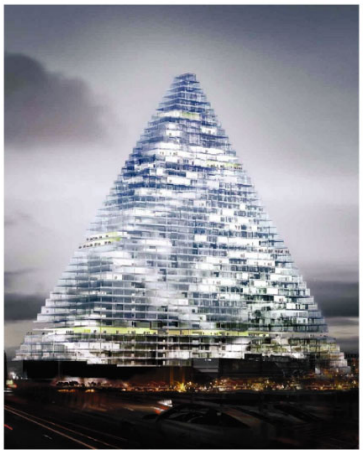
Segundo a World Architectural News, 62% da população actual de Paris é contra a construção de edifícios em altura na cidade. Mesmo assim, em Julho de 2008, o histórico levantamento desta restrição regulamentar abriu caminho para a primeira de uma série de novas torres: a já apelidada de "Torre Delanoë" – em honra do Presidente da Câmara que aboliu a restrição –, um projecto do gabinete de Herzog & de Meuron com perto de 200 m de altura e cinquenta andares.

O levantamento da restrição das construções em altura teve como argumento a falta de habitação dentro da cidade e o "estatuto económico da mesma". Este levantamento deu origem imediata a 20 projectos em altura, apresentados por Bertrand Delanoë, e há espera de aprovação. O primeiro a ser aprovado foi a torre que se pode ver nestas imagens a baixo, que vai ser construída junto à Porta de Versalhes na parte sul de Paris. Pouco surpreendente é o facto de o primeiro projecto aprovado em nada contribuir para resolver o alegado problema de falta de habitação – a Torre Delanoë será ocupada por escritórios, um centro de conferências e um hotel de luxo com 300 a 400 quartos.

A apresentação deste projecto, em Setembro de 2008, foi feita pela vereadora Anne Hidalgo, que refere no seu sítio da internet: «Paris, de facto, faz actualmente parte das principais capitais do mundo em matéria de turismo, feiras de negócios e exposições. Desde 2001, a cidade de Paris colocou sempre o crescimento económico no centro das suas prioridades para o desenvolvimento, o emprego e a inovação. Num contexto de aumento da concorrência europeia e mundial, esta ambição deve agora traduzir-se, de maneira concreta, no reforço da sua atractividade económica. (...) [Este projecto] dotará a metrópole parisiense de um verdadeiro símbolo à altura da sua vitalidade económica.»

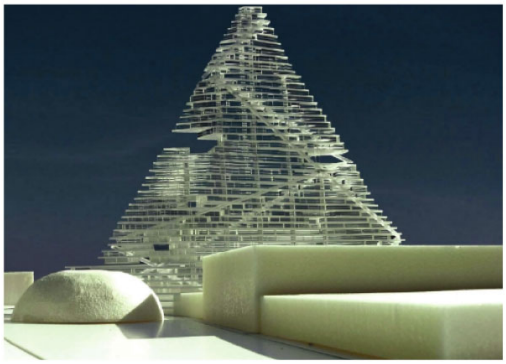
(Fontes: Anne Hidalgo – *Projet architectural de la Porte de Versailles*; Niki May Young – New policy paves way for first inner city tower since 1977, in *World Architecture News*.)

Ao lado: Torre Montparnasse.
Em baixo: Simulação tridimensional e maquete da "Torre Delanoë".









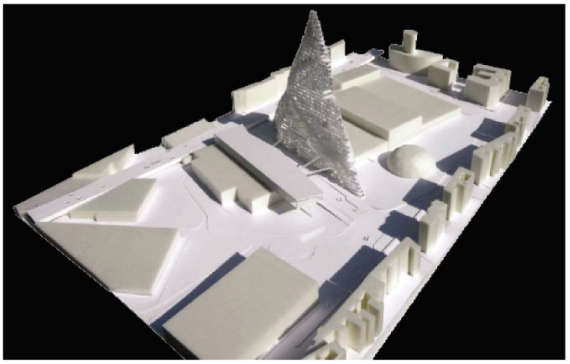


Figura 73 – O regresso das torres a Paris três décadas depois da sua abolição



O Centro de artes de Graz (em cima) é conhecido como "friendly alien" – extraterrestre amigável. No entanto, vendo as imagens ao lado e em baixo, fica-se com a ideia que o extraterrestre pode não ser amigável, e que se trata afinal de uma invasão.

Em cima: Centro de artes, Graz, Áustria. Arq.: Peter Cook & Colin Fournier.

Ao lado: vista da Cidade Proibida e do Grande Teatro Nacional, Pequim, China. Arq.: Paulo Andrew.

Em baixo: The Sage Gateshead, Gateshead, Reino Unido. Arq.: Norman Foster & Parteners.

Figura 74 – "Integração" de arquitectura contemporânea em centros históricos

Cada vez mais as cidades se assemelham, exactamente onde mais que pretendem marcar a diferença (ver Figura 75). Se em alguns casos estes projectos funcionam como catalisadores de mudança, quando inseridos em contextos históricos estes muitas vezes resultam na redução do valor global das áreas, já que não se constituem como veículos de comunicação dos significados que estão na base desse mesmo valor. Adicionalmente,

como as áreas urbanas antigas têm um valor essencialmente de conjunto, uma acção em uma das suas partes afecta de forma global o todo.



À esquerda – em cima: Museu Guggenheim, Bilbau, Espanha, Arq. Frank Gery; ao centro: Walt Disney Concert Hall, Los Angeles, Estados Unidos da América, Arq. Frank Gery; em baixo: Richard B. Fisher Center for the Performing Arts, Nova York, Estados Unidos da América, Arq. Frank Gery.

À direita – em cima: imagem digital de Londres, Inglaterra, com os edifícios em altura aprovados, com conclusão até 2012; ao centro: vista de Frankfurt, Alemanha; em baixo: vista de Perth, Austrália.

Figura 75 – Homogeneização da imagem urbana "pela diferença"

Relembre-se ainda que, em outros casos, o objectivo é claramente de renovação urbana, mas dado o estatuto que as áreas históricas alcançaram junto da população e o maior grau de protecção a que estas estão sujeitas, os projectos de autores acalmados internacionalmente são utilizados como meio de aplacar a controvérsia ou de gerar lucros extra, não derivados do valor intrínseco do objecto arquitectónico, mas do "nome de marca" a este associado (ver Figura 76). Por fim, há os casos em que o objectivo é

demonstrar a capacidade de crescimento económico, competitividade e inovação das cidades, para o que os edifícios em altura foram eleitos como símbolo supremo, e que tem levado a uma competição desenfreada nesta área (ver Figura 77), que se tornou global, e à qual parecem ultimamente desejar também aderir as capitais europeias (ver Figura 73 e Figura 75).



Quando é que um Foster não é um Foster?

«À medida que os arquitectos "Celebridade" capitalizam com os seus nomes, estes podem estar a acumular problemas para as suas actividades quando se retirarem.

Esta semana foi revelado na imprensa do Reino Unido que o Lord Foster cobra um prémio se for envolvido pessoalmente na concepção de um projecto. O processo apelidado de "dinheiro por crédito" aparentemente envolve a cláusula que na prática dos acordos de honorários normais o cliente não pode utilizar o nome "Norman Foster" associado ao edifício... A lógica sendo que ter um edifício projectado pelo Norman Foster aumenta o valor da propriedade. No entanto nem todos os ícones subscrevem esta prática, Zaha Hadid é conhecida por "meter mãos à obra" e o seu escritório confirmou hoje à WAN que «A Zaha está envolvida em cada um dos 34 projectos actuais»*. Isto alimenta o debate tanto sobre quem fica com o crédito dos edifícios nas grandes empresas, como sobre o que acontece às suas actividades quando os actuais "avós da arquitectura" Richard Rogers, Renzo Piano e afins finalmente se reformarem... Ou pode ser que estes sigam o exemplo de Oscar Niemeyer que ainda vai ao seu gabinete todos os dias com 98 anos de idade...»*

Artigo e imagem de: When is a Foster not a Foster?, in *World Architecture News*, (tradução livre).

Figura 76 – O "valor de autor" como valor independente das características arquitectónicas dos edifícios

O facto de haver muitas cartas internacionais parece não estar a ajudar neste processo, havendo casos em que excertos destas mesmas cartas são utilizados para justificar projectos que atentam contra os princípios que estas pretendem defender:

> *«Obviamente, a interpretação das cartas nem sempre é consistente com as intenções dos autores. De facto, em vez de as utilizarem como directrizes conscienciosas, as cartas são muitas vezes utilizadas como uma justificação – "post mortem"! Este é o caso do Documento de Nara, que foi frequentemente usado como desculpa até para mudanças dramáticas nos tecidos históricos, justificadas pela continuidade dos aspectos intangíveis do sitio, do seu "spiritus loci".»*[297]

Com efeito, o alargamento do património aos bens imateriais tem sido interpretado em muitos casos não como um alargamento, mas como um meio de relativizar a protecção e os princípios da conservação do património material. Este processo tem vindo ainda a ser reforçado pelo reconhecimento da subjectividade dos significados atribuídos ao património e da defesa de uma protecção e conservação feitas à luz de cada cultura. Este reconhecimento tem também sido utilizado de forma abusadora e distorcida, sendo mais

[297] Jukka Jokilehto – International charters on urban conservation: Some thoughts on the principles expressed in current international doctrine, in *City & Time*, pág. 27 (tradução livre).

uma das vias pelas quais se tenta ultrapassar os condicionalismos impostos pela preservação e pela conservação do património.



Boston



Viena



Santiago do Chile



Istambul

Em cima à esquerda: Trinity Church e a John Hancock Tower, Boston, Estados Unidos da América.

Em cima à direita: edifício de escritórios "Haas Haus" e Catedral de St. Stephen, Viena, Áustria.

Ao centro à esquerda: Plaza de Armas, Santiago do Chile, Chile.

Ao centro à direita: Torres de mesquita e de edifícios recentes, Istambul, Turquia.

Em baixo à esquerda: edifícios de escritórios e igreja neogótica, Montreal, Canadá.

Em baixo à direita: contraste entre o tecido antigo e a área ocupada pela União Europeia, Bruxelas, Bélgica.



Montreal



Bruxelas

Figura 77 – Contraste de materiais, cores, texturas, linguagem, escala e função entre edifícios antigos e recentes: impacto na integridade visual da cidade histórica

A este propósito convêm relembrar que o chamado "património histórico" tem, obviamente, como um dos seus valores essenciais a história, e que na cultura europeia a capacidade de transmissão desse valor está muito associada à autenticidade material estrita do objecto. A importância do reconhecimento da subjectividade dos significados atribuídos ao património, e as implicações decorrentes deste reconhecimento para a protecção e a conservação, foram de facto mais significativas para as culturas não-europeias do que para a Europa, já que o maior avanço foi reconhecer a relatividade dos sistemas de valores, nomeadamente, que os valores europeus não são universais. As consequências para a Europa deste processo residem essencialmente na necessidade de englobar outros sistemas de significados e de reconhecer outros bens como património – significados sociais e comunitários, bens materiais de reduzido valor histórico e artístico, mas como valor para as comunidades, bens imateriais, etc. –, nunca numa redução, incúria ou desvirtuação dos significados anteriormente existentes.

Por último, os instrumentos de salvaguarda do património fracassaram na sua generalidade na protecção do carácter do espaço público dos centros históricos, concentrando-se quase somente nos edifícios, e na preservação da área envolvente. Este último aspecto deveu-se em grande medida ao facto de os regulamentos, os requisitos e as preocupações em geral para com a salvaguarda do património arquitectónico terminarem frequentemente na fronteira do centro histórico – ou a qualquer coisa como cinquenta metros de distância, no seu perímetro de protecção –, não havendo qualquer transição nem visão integrada da paisagem urbana. Esta situação teve muitas vezes efeitos bastante graves ao nível da integridade visual da área histórica e da qualidade do ambiente urbano em geral.

Como consequência directa de todas estas situações, o tempo dedicado pela Comissão do Património Mundial a discutir o impacto negativo das intervenções contemporâneas nos sítios Património Mundial ou nas áreas adjacente a estes, aumentou consideravelmente:

> *«Na sua 31.ª sessão, em Christchurch, Nova Zelância, a Comissão do Património Mundial reviu 130 relatórios de estado de conservação (SoC), preparados pelo Centro do Património Mundial em colaboração com os órgãos consultivos ICOMOS, IUCN e ICCROM (de um total de 830 sítios inscritos como Património Mundial). Destes, 84 relatórios SoC foram preparados para sítios culturais, que são relevantes no que respeita à salvaguarda da paisagem urbana histórica. Os relatórios Soc que se focaram nos potenciais impactos negativos do desenvolvimento urbano e de projectos de regeneração urbana, incluindo ameaças derivadas das intervenções de arquitectura contemporânea e de construções de grande altura, foram 33, uns alarmantes 40% dos sítios culturais analisados pela Comissão.»*[298]

Iniciou-se assim um processo que, mais trinta anos após a última recomendação da UNESCO sobre estas matérias, tem por objectivo gerar uma nova recomendação sobre os tecidos históricos, que dê resposta à nova realidade e às novas ameaças. O primeiro passo marcante deste processo deu-se em 2005, com a organização de uma conferência

[298] Ron Van Oers – *Towards new international guidelines for the conservation of Historic Urban Landscapes (HUL)*, pág. 44 (tradução livre).

internacional sobre Património Mundial e arquitectura contemporânea[299] pelo Centro do Património Mundial da UNESCO, em cooperação com o ICOMOS e a cidade de Viena. No final deste encontro foi adoptado o Memorando de Viena[300]. Este Memorando insere-se *«no debate actual sobre a conservação sustentável dos monumentos e sítios, como uma declaração-chave em prol de uma abordagem integrada que ligue a arquitectura contemporânea, o desenvolvimento urbano sustentável e a integridade da paisagem, com base na morfologia, nos edifícios e nos contextos existentes»*[301].

O Memorando de Viena aplica-se não só as cidades e áreas urbanas inscritas na Lista do Património Mundial, mas todas aquelas que têm valores históricos associados à dimensão física do seu território. Foca-se essencialmente no impacto que o desenvolvimento urbano contemporâneo tem na paisagem global com significado cultural. Neste âmbito, não equaciona somente o impacto de novos edifícios, mas também de intervenções nos espaços públicos, alterações ou ampliações de edifícios históricos e mudanças de uso. Adicionalmente, este impacto é analisado relativamente ao que usualmente se designa por "centro histórico" e ao seu perímetro de protecção – a envolvente próxima –, mas ultrapassa este âmbito, pretendendo incluir de uma forma integrada todo o contexto territorial e paisagístico.

Este alargamento das preocupações a todo o contexto territorial deu origem a um novo conceito, o de paisagem urbana histórica, como reacção directa à introdução pouco sensível aos valores patrimoniais de edifícios novos em contextos históricos consolidados ou na sua envolvente, como estava a acontecer inclusivamente na cidade de Viena, onde se realizou o encontro (ver Figura 74 e Figura 77). Até então, as áreas urbanas históricas eram classificadas como "conjuntos de edifícios", e as paisagens culturais de "sítios", sendo que no primeiro caso a tónica estava centrada nas estruturas edificadas e no último incluía as funções e as dinâmicas socioculturais. Tentando fazer a ponte entre as duas classificações, a primeira formulação do conceito de paisagem urbana histórica – que está ainda a ser desenvolvido – diz respeito a *«conjuntos de qualquer tipo de edifícios, estruturas e espaços abertos, no seu contexto natural e ecológico, incluindo os sítios arqueológicos e paleontológicos, constituindo agregados humanos num ambiente urbano ao longo de um período de tempo relevante, cuja coesão e valor são reconhecidos de um ponto de vista arqueológico, arquitectónico, pré-histórico, histórico, científico, estético, sociocultural ou ecológico»*[302].

O Memorando de Viena vem assim sublinhar o facto de os elementos que definem o carácter paisagens urbanas históricas serem de natureza diversificada, incluindo usos do solo, morfologia, organização espacial, relações visuais, topografia, solos, vegetação, e todos os elementos da infra-estrutura técnica, incluindo os objectos de pequena escala e pormenores da construção (calçadas, pavimentos, grelhas de escoamento, candeeiros,

---

[299] International conference "World Heritage and Contemporary Architecture".

[300] *Vienna Memorandum on World Heritage and contemporary architecture: Managing the historic urban landscape*.

[301] *Vienna Memorandum on World Heritage and contemporary architecture: Managing the historic urban landscape*, ponto 5 (tradução livre).

[302] *Vienna Memorandum on World Heritage and contemporary architecture: Managing the historic urban landscape*, ponto 7 (tradução livre).

etc.). A protecção e a conservação da paisagem urbana histórica engloba os monumentos indivíduas, os conjuntos e as suas relações significantes, físicas, funcionais e visuais, materiais e associativas, com as tipologias e as morfologias históricas, na sua integridade e autenticidade.

Para preservar a paisagem urbana histórica considera-se ser necessário *«um entendimento mútuo entre os políticos, urbanistas, promotores, arquitectos, conservadores, proprietários, investidores e cidadãos interessados, trabalhando em conjunto para preservar a paisagem urbana histórica, tendo em conta simultaneamente a modernização e o desenvolvimento da sociedade de um modo sensível à cultura e à história, fortalecendo a identidade e a coesão»*[303].

Este documento define ainda algumas directrizes para a gestão da conservação e para o desenvolvimento urbano. Destas directrizes saliente-se a necessidade de: basear a conservação na análise dos valores em presença; perspectivar as áreas históricas como "lugares" e não como conjuntos de edifícios; respeitar a autenticidade e a integridade, quer físicas quer visuais, tendo em conta as tipologias e as morfologias; e analisar os impactos e a sustentabilidade a longo prazo das intervenções planeadas como parte integrante do processo de planeamento. No que respeita ao desenvolvimento urbano, sublinha-se a necessidade de:

- garantir a alta qualidade formal e construtiva dos projectos, que no contexto das áreas históricas devem ter em conta a escala e volume dos edifícios;
- dar atenção particular aos espaços públicos, nomeadamente no que respeita à funcionalidade, à escala, aos materiais, à iluminação, ao mobiliário urbano, à sinalética e publicidade, à vegetação, entre outros;
- incluir a paisagem urbana, a paisagem dos telhados e das coberturas, os eixos visuais principais, os lotes e tipos de edifícios como parte integrante da identidade da paisagem urbana histórica – no que respeita à renovação, a paisagem dos telhados e das coberturas e a estrutura dos lotes deve ser a base para o planeamento e o projecto;
- o "fachadismo" e a mimetização de estilos históricos não constituem meios eficazes de conservar o valor histórico e identitário das áreas em causa.

O Memorando de Viena aborda ainda a questão dos instrumentos e métodos de gestão e intervenção nas paisagens urbanas históricas. Neste âmbito, para além dos aspectos tradicionalmente focados, este documento defende o recurso sistemático a estudos de impacto cultural e visual para garantir a adequada contextualização da arquitectura contemporânea na paisagem urbana histórica. Refere-se ainda que:

> *«Os edifícios históricos, os espaços abertos e a arquitectura contemporânea contribuem significativamente para o valor da cidade ao reforçar o seu carácter. A arquitectura contemporânea pode ser um instrumento forte de competitividade para as cidades já que atrai residentes, turistas e investimento. A arquitectura histórica e a contemporânea*

[303] *Vienna Memorandum on World Heritage and contemporary architecture: Managing the historic urban landscape*, ponto 15 (tradução livre).

constituem um recurso para as comunidades locais, que deve servir objectivos educativos, de lazer e turísticos, bem como assegurar o valor de mercado da propriedade.»[304]

O Memorando de Viena termina convidando a UNESCO a estudar a possibilidade de formular uma nova recomendação sobre paisagens urbanas históricas, para complementar e actualizar as existentes, centrando-se em especial na integração da arquitectura contemporânea nestes contextos. A Comissão do Património Mundial, na sua 29.ª sessão realizada em Julho de 2005, manifestou o seu apoio ao Memorando de Viena, e subscreveu o convite feito à Conferência Geral da UNESCO no sentido de esta adoptar a referida recomendação[305]. No mesmo encontro, a Comissão do Património Mundial recomenda ainda à Assembleia Geral dos Estados parte da Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural que adoptassem uma Declaração sobre a Conservação de Paisagens Urbanas Históricas[306]. Esta Declaração[307] foi adoptada três meses depois, em Outubro do mesmo ano, tendo por base o Memorando de Viena[308].

Ainda em 2005, o ICOMOS realizou a sua 15.ª Assembleia Geral, no final da qual adoptou a Declaração de Xi'an sobre a conservação do contexto das estruturas, sítios e áreas patrimoniais [309]. Esta declaração define o contexto envolvente de uma área histórica como *«o ambiente imediato e alargado que é parte integrante ou contribui para o seu significado e carácter singular»*[310]. A declaração sublinha que o significado e o carácter singular das áreas históricas também reside nas relações significantes que estabelecem com o seu enquadramento e contexto físico, visual, espiritual ou outro[311]. Em linha com as preocupações manifestada no Memorando de Viena, o ICOMOS sublinha a necessidade de desenvolver novos instrumentos para gerir os contextos de forma sustentável, garantindo a coerência e a continuidade na sua aplicação. O desenvolvimento de instrumentos de avaliação do impacto no património é também referenciado, a par com instrumentos mais tradicionais como legislação, directrizes de intervenção, planeamento, entre outros. Considera-se que esta avaliação deve ser obrigatória para qualquer nova intervenção a realizar nas áreas históricas, e deve incluir uma avaliação do impacto de alterações nos eixos visuais e na silhueta da área ("skyline"). A monitorização e a gestão contínuas da mudança, tanto nas áreas históricas como no seu contexto, são outros dos aspectos que se consideram fundamentais para garantir a preservação do significado e do carácter do lugar.

No seguimento deste processo, o Centro do Património Mundial iniciou a revisão dos documentos existentes da UNESCO, de modo incluir o conceito de paisagem urbana

---

[304] *Vienna Memorandum on World Heritage and contemporary architecture: Managing the historic urban landscape*, ponto 31 (tradução livre).

[305] Decision 29 COM 5D, ponto 7, publicada em: World Heritage Committee – *Decisions adopted by the 29th session of the World Heritage Committee*, pág. 6.

[306] World Heritage Committee, cit. 305, pág. 6, Decision 29 COM 5D, ponto 7.

[307] *Declaration on the conservation of Historic Urban Landscapes.*

[308] Resolution 15 GA 7, publicada em: General Assembly of States parties to the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage – Summary record of the 15th session of the General Assembly of States parties to the world Heritage Convention, pág. 24.

[309] *Xi'an Declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas.*

[310] *Xi'an Declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas,* ponto 1 (tradução livre).

[311] *Xi'an Declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas,* ponto 2 (tradução livre).

histórica e a avaliar as necessidades de actualização dos mesmos. Com este fim foram organizados, entre 2006 e 2008, vários encontros de peritos para debater e aprofundar o conceito de paisagem urbana histórica, e definir os instrumentos adequados para a sua salvaguarda nos vários contextos geoculturais[312]. O primeiro destes encontros foi realizado em Paris, e os seguintes, com carácter regional, tiveram lugar em Jerusalém, São Petersburgo e Olinda. Os principais aspectos focados nos encontros regionais foram:

> *«a) O encontro de Jerusalém sublinhou a necessidade de:*
>
> *- um processo de mapeamento cultural, como instrumento para a identificação do genius loci das áreas históricas nos seus contextos mais amplos;*
>
> *- a melhoria das técnicas dos estudos de impacto (ambiental, visual, cultural e social);*
>
> *b) O encontro de São Petersburgo enfatizou a necessidade de:*
>
> *- uma maior reflexão sobre as ligações entre paisagens culturais e paisagens urbanas;*
>
> *- uma abordagem integrada ao planeamento urbano e à conservação do património para acomodar o crescimento e o desenvolvimento urbano, que estão actualmente a acelerar em grande parte da Europa Central e de Leste;*
>
> *c) No encontro de Olinda houve um intenso debate sobre a necessidade de:*
>
> *- alargar o entendimento sobre as cidades históricas, mediante a revisão das Orientações Técnicas, incluindo nestas a noção de "sítios" como uma categoria adicional para a nomeação de cidades históricas, que irá facilitar uma abordagem holística à conservação do património;*
>
> *- investigar e desenvolver um conjunto de instrumentos robustos para a conservação urbana;*
>
> *- responder às discrepâncias sociais e à sustentabilidade ambiental nas áreas urbanas, em especial em relação ao contexto Latino Americano.»*[313]

Está prevista a realização de mais encontros regionais durante 2008 e 2009, para aprofundar melhor estes temas, bem como encontros internacionais, como por exemplo, a Conferência Internacional sobre a Paisagem Urbana Histórica e a sua gestão[314], a realizar em Budapeste no final de Novembro de 2008, e o 12.º Seminário Internacional do Fórum UNESCO – Universidade e Património, a realizar em Abril de 2009.

Os principais temas em debate na actualidade, relacionados com as alterações verificadas no domínio da conservação do património nas três décadas que passaram desde a adopção da última recomendação da UNESCO, incluem:

- *«a introdução no enquadramento da Convenção do Património Mundial das Declarações de Significado e de Valor Universal Excepcional como princípios orientadores para a conservação e a gestão dos bens Património Mundial;*
- *aumento da importância atribuído ao conceito de paisagem urbana histórica, como uma estratificação das dinâmicas urbanas passadas e actuais, englobando uma interacção entre o ambiente natural e construído (anteriormente abordado pelo zonamento);*

[312] Os relatórios finais destes encontros podem ser consultados em: http://whc.unesco.org/en/cities.

[313] World Heritage Committee – *Thirty-second session: Proposal for the preparation of a new recommendation relating to Historic Urban Landscapes*, pág. 3-4 (tradução livre).

[314] No original: International Conference on the Historic Urban Landscape and its management.

- *maior papel desempenhado pela arquitectura contemporânea nas áreas históricas, e a questão da harmonização das expressões culturais contemporâneas com os valores do contexto histórico (e não só a "contextualização" dos novos edifícios);*
- *a economia e a transformação do papel das cidades, com uma tónica nos processos não-locais, tais como o turismo e o desenvolvimento urbano, crescentemente influenciados pela economia global e pelos actores financeiros;*
- *as questões da "autenticidade" e da "integridade" no que respeita às cidades históricas vivas;*
- *o significado e a utilização de "zonas centrais" e "zonas tampão" em relação à conservação das áreas históricas e das paisagens urbanas históricas;*
- *os valores "imateriais" associados às áreas urbanas históricas, e o papel que estes desempenham no processo de conservação e na percepção e no entendimento social da função das áreas históricas;*
- *a crescente relevância dos impactos das alterações climáticas nos ambientes construídos e naturais dentro das cidades históricas.»*[315]

A UNESCO espera, como principais resultados deste processo, que esteja concluída a revisão das *Orientações Técnicas para a aplicação da Convenção do Património Mundial*[316], em 2009, e que em 2011 seja finalmente adoptada a nova recomendação sobre paisagens urbanas históricas.

A preocupação da UNESCO com a paisagem urbana histórica tem subjacente um conjunto de factores que estiveram também na origem da Convenço Europeia da Paisagem. No entanto, e como já foi dito a propósito da última, restringe-se essencialmente à dimensão física da paisagem e à preocupação para com a salvaguarda das paisagens com valor histórico. No entanto, a atenção dada na actualidade a este tema evidencia a emergência de novas ameaças e desafios à salvaguarda do património arquitectónico e urbano.

Mais de trinta anos depois do surgimento da preocupação para com a cidade histórica, o debate sobre a conservação do património urbano volta a estar na ordem do dia. Ironicamente, enquanto nas décadas de sessenta e setenta um dos principais problemas era não ser reconhecido valor a estas áreas, actualmente parte das pressões derivam da descoberta do potencial dos bens culturais para o desenvolvimento. Este repensar sobre a conservação do património urbano deriva também das limitações das metodologias e dos instrumentos tradicionais da conservação, bem como da necessidade de compatibilizar os novos instrumentos e métodos de planeamento e de desenvolvimento urbano com os requisitos da salvaguarda e da conservação das áreas históricas. Mas, talvez o maior desafio resida em conseguir demonstrar que a procura incessante das cidades pela competitividade tem mais a ganhar com a valorização das suas características endógenas e distintivas e com a qualificação do ambiente urbano em geral, do que com a edificação de símbolos de poderio económico – o que invariavelmente se pretende fazer

[315] World Heritage Committee, cit. 313, pág. 5-6.

[316] Estas orientações técnicas são revistas regularmente. A última actualização é de Janeiro de 2008. UNESCO, Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage – *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

corresponder com o número de andares –, ou de projectos que se caracterizam por exibir sempre uma mesma "imagem de marca" independente do contexto. A arquitectura contemporânea e os projectos urbanos catalisadores de desenvolvimento têm o seu lugar e são desejáveis. No entanto, devem contribuir para as quatro dimensões do desenvolvimento – social, económica, ambiental e cultural –, fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento urbano clara e partilhada, e potenciar os valores e os recursos endógenos das cidades e das comunidades.

5.2.4.7 A Convenção Quadro sobre o Valor do Património Cultural para a Sociedade

Em 2005 foi aprovado pelo Conselho da Europa o mais importante instrumento europeu no âmbito da cultura e do património até à data: a Convenção Quadro sobre o Valor do Património Cultural para a Sociedade[317]. Esta Convenção estabelece um quadro de referência para as políticas do património que visa assegurar que *«o património cultural e a cultura em geral ocupam o seu devido lugar no centro de uma nova visão para o desenvolvimento sustentável»*[318]. A necessidade de criar um novo instrumento europeu nesta área justificava-se essencialmente por os instrumentos existentes até à data não reflectirem a crescente importância do património cultural, em especial face a três aspectos essenciais[319]:

- **desenvolvimento sustentável** – o património cultural é visto como um recurso precioso na integração das diferentes dimensões do desenvolvimento (cultural, ambiental, económica, social e política), tanto pelo seu valor intrínseco como pelos contributos que pode dar para alcançar os objectivos das várias políticas sectoriais;
- **globalização** – face à crescente uniformização, o património cultural é um recurso para a protecção da diversidade cultural e para o sentimento de enraizamento, de pertença e de lugar;
- **prevenção do conflito** – o património cultural é um recurso sobre o qual se pode desenvolver o diálogo, o debate democrático e a abertura entre culturas.

Este documento define património cultural como: *«um conjunto de recursos herdados do passado que as pessoas identificam, independentemente do regime de propriedade dos bens, como um reflexo e uma expressão dos seus valores, crenças, saberes e tradições em permanente evolução. Inclui todos os aspectos do meio ambiente resultantes da interacção entre as pessoas e os lugares através do tempo»*[320]. Este conceito integra de forma clara um conjunto de princípios importantes:

---

[317] *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*.

[318] Council of Europe – Explanatory report to the Framework Convention of the Council of Europe on the value of cultural heritage for society, pág. 2 (tradução livre).

[319] Council of Europe – Explanatory report to the Framework Convention of the Council of Europe on the value of cultural heritage for society, pág. 2.

[320] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society*, art.º 2, alínea a, (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, Aprova a Convenção Quadro do Conselho da Europa relativa ao valor do património cultural para a sociedade, assinada em Faro em 27 de Outubro de 2005, pág. 6648).

- o património tem origem nas pessoas, são estas que o identificam e lhe atribuem valor, logo a sua existência depende de ser reconhecimento como património pelas comunidades;
- o património é acima de tudo um suporte ou um meio para reflectir e expressar os valores, as crenças, os saberes e as tradições;
- os significados atribuídos ao património estão em constante evolução, pelo que o património tem uma natureza dinâmica;
- o património não se restringe a um conjunto fixo de categorias, mas inclui todos os tipos de interacções que se estabelecem entre as pessoas e o meio ambiente ao longo do tempo, às quais seja reconhecido significado cultural.

Estes princípios são a razão pela qual a Convenção Quadro deliberadamente evita qualquer referência a uma cultura ou a um tipo de património específico, já que a principal característica do património reside em este ser reconhecido como tal pelos sujeitos, reconhecimento este que é subjectivo, diversificado e em constante evolução.

Outra definição inovadora deste documento é a de comunidades culturais: *«Uma comunidade patrimonial é composta por pessoas que valorizam determinados aspectos do património cultural que desejam, através da iniciativa pública, manter e transmitir às gerações futuras»*[321]. Esta definição evidencia dois aspectos principais:

- diferentes comunidades culturais podem valorizar diferentes aspectos do património;
- a iniciativa pública tem uma responsabilidade particular na preservação e conservação desse património.

O facto de as comunidades culturais, segundo o conceito definido, não estarem vinculadas nem com origens étnicas específicas, nem como áreas territoriais, está de acordo com os avanços havidos na questão da identificação e da avaliação dos significados atribuídos ao património, e da participação de múltiplos actores nestes processos, bem como com o contexto de crescente multiculturalidade presente nas cidades europeias. Com efeito, este conceito permite que sejam consideradas como comunidades culturais:

- as comunidades locais que habitam e produzem o património (independentemente da sua origem);
- as comunidades não-locais que relacionam a sua cultura ou identidade a um dado património;
- as comunidades que habitam em diferentes áreas geográficas, pertencem a culturas diferentes, mas valorizam certas categorias de valores presentes nos vários patrimónios culturais (por exemplo, a comunidade científica e académica);

[321] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society*, art.º 2, alínea b, (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, cit. 320, pág. 6648).

- quaisquer outros tipos de comunidade para os quais o património cultural seja relevante.

O conceito de património comum da Europa também é abordado nesta Convenção. Este não é visto como um "património único", mas antes como o conjunto de todas *«as formas de património cultural na Europa que, no seu conjunto, constituam uma fonte partilhada de memória, compreensão, identidade, coesão e criatividade»*[322] incluindo os *«ideais, princípios e valores resultantes da experiência adquirida com progressos e conflitos passados, que favoreçam o desenvolvimento de uma sociedade pacífica e estável, baseada no respeito dos direitos do homem, da democracia e do Estado de direito»*[323]. Neste sentido, o património comum da Europa é visto como o conjunto da sua diversidade, e é constituído essencialmente pela experiência e compromisso partilhado em prol dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito. Definido desta forma, o património comum europeu é a base sobre a qual assenta a estabilidade, a paz e a prosperidade da Europa. Esta definição, ao considerar todas as formas de património da Europa como parte do património comum europeu, reforça ainda a ideia de uma responsabilidade comum na sua preservação.

O direito ao património cultural, um dos temas centrais deste documento, engloba o direito de todos a participar na vida cultural da sua escolha e o direito à educação. As partes comprometem-se a garantir o direito ao património cultural mediante um conjunto de acções em diversas áreas de política, das quais se destaca pelo seu carácter inovador no âmbito dos instrumentos internacionais existentes nesta área[324]:

- Cultura – promover a protecção do património cultural como elemento central dos objectivos conjugados do desenvolvimento sustentável, da diversidade cultural e da criação contemporânea; reconhecer o valor do património cultural situado em territórios sob a sua jurisdição, independentemente da sua origem; encorajar a reflexão sobre a ética e sobre os métodos de apresentação do património cultural, bem como o respeito pela diversidade de interpretações; estabelecer processos de conciliação a fim de gerir, de modo equitativo, as situações em que são atribuídos valores contraditórios ao mesmo património cultural por diferentes comunidades; aumentar o conhecimento sobre o património cultural como um modo de facilitar a coexistência pacífica, promovendo a confiança e compreensão mútuas, tendo em vista a resolução e a prevenção de conflitos; integrar estes objectivos em todos os aspectos da educação e da formação ao longo da vida.
- Utilização sustentável do património cultural – promover o respeito da integridade do património cultural, velando para que as decisões de adaptação incluam a compreensão dos valores culturais que lhe são inerentes; definir e promover princípios de gestão sustentável e encorajar a manutenção; garantir que

[322] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society*, art.º 3, alínea a, (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, cit. 320, pág. 6649).

[323] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society*, art.º 3, alínea b, (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, cit. 320, pág. 6649).

[324] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society* (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, cit. 320, pág. 6649-6650).

as necessidades específicas da conservação do património cultural são tidas em conta em toda a regulamentação técnica geral; promover a utilização de materiais, técnicas e aptidões tradicionais e explorar as suas potencialidades para aplicações contemporâneas; promover uma elevada qualidade nas intervenções através dos sistemas de qualificação e acreditação profissionais das pessoas, das empresas e das instituições; adoptar medidas para melhorar o acesso ao património, especialmente pelos jovens e pelas pessoas desfavorecidas, a fim de aumentar a sensibilização sobre o seu valor, sobre a necessidade de o manter e preservar e sobre os benefícios deste derivados.

- Políticas de desenvolvimento e ordenamento do território – enriquecer os processos de desenvolvimento económico, político, social e cultural, bem como o ordenamento do território, recorrendo a estudos de impacte do património cultural e adoptando estratégias de redução dos danos se necessário; promover um objectivo de qualidade nos elementos contemporâneos inseridos no ambiente, sem pôr em causa os seus valores culturais.
- Política ambiental – promover uma abordagem integrada das políticas relativas à diversidade cultural, biológica, geológica e paisagística tendo em vista a obtenção de um equilíbrio entre estes elementos.
- Desenvolvimento económico – aumentar a informação sobre as potencialidades económicas do património cultural e da sua utilização; ter em conta o carácter específico e os interesses do património cultural na concepção das políticas económicas; velar por que essas políticas respeitem a integridade do património cultural sem pôr em causa os valores que lhe são inerentes.
- Coesão social – reforçar a coesão social, favorecendo um sentido de responsabilidade partilhada face ao espaço de vida em comum.
- Educação – facilitar a inclusão da dimensão do património cultural em todos os níveis de ensino, não necessariamente como objecto de estudos específicos mas como meio propício ao acesso a outros domínios do conhecimento; reforçar a ligação entre o ensino no domínio do património cultural e a formação profissional.
- Sociedade da informação – desenvolver a utilização da tecnologia digital a fim de reforçar o acesso ao património cultural e aos benefícios que lhe são inerentes, nomeadamente, mediante o incentivo a iniciativas que promovam a qualidade dos conteúdos e tendam a garantir a diversidade das línguas e das culturas; a promoção de normas compatíveis à escala internacional em matéria de estudo, conservação, valorização e segurança do património cultural; a supressão dos obstáculos ao acesso à informação relativa ao património cultural, protegendo simultaneamente os direitos de propriedade intelectual; o reconhecimento que a criação de conteúdos digitais em matéria de património não deve prejudicar a preservação do património existente.

Como se pode observar pelos compromissos assumidos nas diversas áreas que são aqui referenciados, esta Convenção engloba as principais tendências actuais relativas ao património e à cultura. Integra o papel da diversidade cultural na era da globalização; da identidade e do diálogo cultural para a resolução de conflito e para uma sociedade democrática, coesa, estável e pacífica; o carácter subjectivo dos valores e significados atribuídos ao património; o papel da cultura como fonte e como recurso do desenvolvimento; o património cultural como parte integrante e indissociável do ambiente e do território; e a necessidade de manter a autenticidade e a integridade dos valores patrimoniais da paisagem cultural e natural. Integra com efeito muitas das preocupações que a UNESCO espera abordar em 2011, com a sua recomendação sobre a paisagem cultural histórica, mas ultrapassa este âmbito, abrangendo todas as dimensões da cultura e propondo medidas para colocar a cultura verdadeiramente no centro do desenvolvimento humano. Nas palavras do Conselho da Europa, este carácter actual e abrangente é o que *«especificamente distingue claramente a Convenção de instrumentos internacionais anteriores do Conselho da Europa e dos lançados pela UNESCO. Fornece as bases para o conceito de um "ambiente cultural"»*[325]. A distinção entre esta Convenção e o trabalho da UNESCO em particular, segundo o Conselho da Europa, manifesta-se essencialmente nas seguintes áreas:

- *«no que respeita à diversidade cultural: o campo foi expandido pela Declaração Universal da UNESCO sobre Diversidade Cultural (2001). A presente Convenção, enquanto reconhece a importante sinergia entre o património cultural e a diversidade cultural, concentra-se em primeiro lugar sobre como o património pode ser utilizado de forma sustentável para criar condições económicas e sociais favoráveis para a sobrevivência de comunidades diversas. A manutenção da diversidade cultural face à globalização é o objectivo do esforço internacional.*
- *no que respeita ao elementos materiais do património: o trabalho da UNESCO a uma escala global continua a operar mediante uma estratégia sectorial, estabelecendo listas de principais bens vistos como património mundial, enquanto a presente Convenção lida com os patrimónios culturais como uma totalidade.*
- *no que respeita aos aspectos imateriais do património cultural, onde a presente Convenção se foca em primeiro lugar nos valores atribuídos, em vez de nos elementos materiais ou imateriais que combinam ou constituem patrimónios, adoptando assim uma abordagem distinta da Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Património Cultural (2003).*

Esta é uma Convenção que, sem excluir a excepcionalidade, abrange em especial o património corrente de todos os povos.»[326]

Para além destes aspectos, há outro elemento que torna esta Convenção inovadora face aos anteriores instrumentos internacionais: a definição que é estabelecida do processo e dos meios mediante os quais se devem alcançar os objectivos do documento. Neste âmbito, a descentralização, a integração, a participação e a cooperação entre múltiplos actores são estendidas a todas as áreas da preservação e conservação do património –

[325] Council of Europe, cit. 319, ponto 5 pág. 5 (tradução livre).
[326] Council of Europe, cit. 319, ponto 7 pág. 5 (tradução livre).

desde a gestão à identificação, avaliação, interpretação, etc. –, tendo em conta e respeitando todos os sistemas de valores em presença. Em primeiro lugar, e como é fácil de prever do que já foi referido anteriormente, defende-se a necessidade de formular estratégias integradas, destinadas a facilitar o cumprimento do disposto na Convenção. A tónica é colocada na partilha de responsabilidades, isto é, nos instrumentos necessários para uma abordagem integrada e para que todos os níveis de governo e todos os sectores da sociedade possam participar e cooperar tendo em vista os mesmos fins. Especificamente ao nível da gestão do património cultural, as partes comprometem-se a[327]:

- promover uma abordagem integrada e bem informada por parte das autoridades públicas, em todos os sectores e a todos os níveis;
- desenvolver quadros jurídicos, financeiros e profissionais que permitam uma acção concertada por parte das autoridades públicas, dos peritos, dos proprietários, dos investidores, das empresas, das organizações não-governamentais e da sociedade civil;
- desenvolver métodos inovadores para a cooperação das autoridades públicas com outros agentes;
- respeitar e encorajar iniciativas voluntárias complementares à missão das autoridades públicas;
- encorajar as organizações não-governamentais interessadas na conservação do património a actuarem no interesse público.

No que respeita à participação democrática em matéria de património, os compromissos assumidos pelas partes são os seguintes[328]:

- encorajar todas as pessoas a participar no processo de identificação, estudo, interpretação, protecção, conservação e apresentação do património cultural, e na reflexão e no debate públicos sobre as oportunidades e os desafios que o património cultural representa;
- tomar em consideração o valor atribuído ao património cultural com o qual se identificam as diferentes comunidades patrimoniais;
- reconhecer o papel das organizações não-lucrativas, tanto como parceiros nas actividades desenvolvidas, como enquanto elementos de crítica construtiva das políticas de património cultural.

Está assim criado um instrumento europeu actualizado, que define um enquadramento geral, bem como os grandes princípios e orientações para garantir que o valor global dos patrimónios culturais e das culturas para a sociedade são preservados, aproveitados e

[327] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society,* art.º 11 (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, cit. 320, pág. 6650).

[328] *Framework Convention on the value of cultural heritage for society,* art.º 12 (tradução: Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008, cit. 320, pág. 6650).

transmitidos às gerações futuras. Esta Convenção já foi assinada por 15 Estados, incluindo Portugal, e entrará em vigor após ter sido ratificada por dez desses Estados. A Assembleia da República portuguesa aprovou a Convenção a 18 de Julho de 2008, e aguarda-se que estejam reunidas as condições necessárias para a sua entrada em vigor a breve prazo.

5.2.5 A governança

5.2.5.1 A governança urbana e a participação na vida pública

Em 2001, o CMCE adoptou uma recomendação sobre a participação dos cidadãos na vida pública[329], que veio substituir a sua recomendação de 1981 sobre a mesma temática[330]. A necessidade de adoptar uma nova recomendação sobre a participação cívica esteve ligada ao facto de a democracia local – um dos pilares da democracia na Europa –, ter sofrido grandes transformações de contexto, derivadas designadamente:

- as mudanças estruturais e funcionais do governo local;
- as profundas alterações políticas, sociais e económicas que ocorreram na Europa;
- o processo de globalização.

Todos estes factores tornavam urgente implementar métodos de participação mais directos, flexíveis e *ad hoc*, pelo que este objectivo tornou-se uma das prioridades governativas da actualidade. No entanto, o nível de confiança dos cidadãos europeus nas instituições eleitas – essencial à participação –, encontrava-se em progressivo declínio, o que representava um desafio extra para a implementação de métodos participativos. Por outro lado, o declínio da confiança dos cidadãos tornava a implementação desses métodos ainda mais essencial para conferir legitimidade à tomada de decisão. O direito dos cidadãos a ter uma palavra a dizer sobre as decisões que afectam o seu modo de vida e, em especial, sobre as decisões que pressupõem compromissos de longo prazo, difíceis de reverter, foi outro dos factores que justificou a necessidade de uma nova recomendação, que alertasse para a importância e a urgência de instaurar formas mais democráticas, descentralizadas e participativas de governação.

Dada a complexidade da tarefa, o CMCE considerou ser fundamental apoiar os Estados-membros e, em especial, as autoridades locais, no desenvolvimento de políticas de participação local. Para este fim, sistematizou um conjunto de princípios que devem estar subjacentes a estas políticas (ver Figura 72), bem como um leque de acções e de medidas com vista a encorajar e a reforçar a participação dos cidadãos na vida pública local[331]. Para além de acções e medidas carácter geral, o CMCE define ainda medidas específicas em três domínios:

- participação nas eleições locais e no sistema de democracia representativa;

---

[329] *Recommendation (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life.*

[330] *Recommendation (81) 18 of the Committee of Ministers to member states concerning participation at municipal level.*

[331] Recommendation (2001) 19, cit. 329, Apendix II.

- participação pública directa na tomada de decisão local e na gestão dos assuntos locais;
- participação de categorias de cidadãos que, por razões variadas, têm uma maior dificuldade em participar.

Princípios básicos de uma política local de participação democrática
Recomendação (2001) 19 do CMCE, Anexo I

1 – Garantir o direito dos cidadãos a terem acesso a informação clara e abrangente sobre as matérias que dizem respeito à sua comunidade local e a terem uma palavra a dizer nas principais decisões que afectam o seu futuro.
2 – Procurar novas formas de melhorar a consciência cívica e de promover uma cultura de participação democrática, partilhada pelas comunidades e pelas autoridades locais.
3 – Desenvolver o sentimento de pertença a uma comunidade e encorajar os cidadãos a aceitarem a sua responsabilidade de contribuir para a vida das comunidades.
4 – Conceder uma importância fundamental à comunicação entre as autoridades públicas e os cidadãos e encorajar os líderes locais a darem maior ênfase à participação dos cidadãos, e a terem em especial conta as suas necessidades e expectativas, de modo a darem uma resposta adequada às necessidades por estes expressas.
5 – Adoptar uma abordagem abrangente à questão da participação dos cidadãos, tendo em conta tanto a máquina da democracia representativa, como as formas de participação directa no processo de tomada de decisão, e garantir a possibilidade de os combinar e adaptar o modo como são usados, de acordo com as circunstâncias.
6 – Evitar soluções demasiado rígidas e permitir a experimentação, dando prioridade ao "empowerment" sobre o decreto de leis e regulamentos e, consequentemente, fornecer um amplo leque de instrumentos participativos e garantir a possibilidade de os combinar e adaptar o modo como são usados, de acordo com as circunstâncias..
7 – No que respeita à promoção da participação local, iniciar com base numa análise profunda da situação, estabelecer objectivos adequados e introduzir sistemas de monitorização para acompanhar quaisquer mudanças, de modo a identificar as causas de tendências positivas ou negativas na participação dos cidadãos, e de modo a calcular o impacto dos mecanismos adoptados.
8 – Possibilitar a troca de informação entre e dentro dos países sobre boas práticas relativamente à participação dos cidadãos, apoiar a aprendizagem mútua das autoridades locais sobre a eficácia dos vários métodos participativos e assegurar que o público é inteiramente informado sobre todo o leque de oportunidades disponíveis.
9 – Conceder uma atenção especial às categorias de cidadãos que têm maior dificuldade em tornarem-se activamente envolvidos ou que permanecem, de facto, à margem da vida pública local.
10 – Reconhecer a importância de uma justa representação das mulheres na política local.
11 – Reconhecer o potencial que as crianças e os jovens representam para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais e reforçar o papel que estes podem desempenhar.
12 – Reconhecer e melhorar o papel desempenhado pelas associações e grupos de cidadãos, como parceiros-chave no desenvolvimento e na manutenção de uma cultura de participação, e como uma força motriz na aplicação prática da participação democrática.
13 – Recrutar o esforço conjunto das autoridades a todos os níveis territoriais, sendo cada autoridade responsável por tomar as medidas adequadas dentro das suas competências, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

Figura 78 – Princípios básicos de uma política local de participação democrática[332]

De entre as acções e medidas definidas, salientam-se seguidamente aquelas que são mais relevantes para os processos de reabilitação urbana:

- Promover por todos os meios adequados, incluindo códigos de conduta, que os representantes eleitos e as autoridades locais desempenham as suas funções de uma forma **eticamente irrepreensível**.
- Introduzir **maior transparência** na forma como as autoridades locais operam, e em particular: assegurar a natureza pública dos processos de tomada de decisão; assegurar e facilitar o acesso de todos os cidadãos à informação relativa aos assuntos locais; fornecer informação adequada sobre os órgãos administrativos e a

[332] Recommendation (2001) 19, cit. 329, Apendix I (tradução livre).

sua estrutura organizativa; e informar os cidadãos que são directamente afectados por qualquer processo em curso do progresso desses processos e da identidade das pessoas responsáveis pelos mesmos.

- Implementar uma verdadeira **política de comunicação**, de modo a possibilitar aos cidadãos a oportunidade de compreender melhor as questões fundamentais que afectam a comunidade, bem como as implicações das principais decisões políticas que os organismos têm de tomar, e para informar os cidadãos das oportunidades e dos modos de participação na vida pública local.
- Desenvolver, tanto nos centros urbanos muito populosos como nas áreas rurais, uma forma de **democracia de bairro**, de modo a conferir aos cidadãos maior influência sobre o seu ambiente local e sobre as actividades municipais nas várias áreas do município, incluindo, entre outras medidas: a criação ao nível sub-municipal de gabinetes administrativos para facilitar o contacto entre as autoridades locais e os cidadãos; a adopção, para cada área, de uma abordagem integrada à organização e ao fornecimento dos serviços públicos, baseada na vontade de ouvir os cidadãos e enraizada nas necessidades que estes expressam; a promoção do envolvimento dos residentes locais – directamente ou por meio de associações locais –, na concepção e na implementação de projectos que têm um impacto directo no ambiente, tais como a criação e a manutenção de áreas verdes e espaços de recreio infantis ou a criação de equipamentos de apoio ou auto-ajuda (por exemplo, equipamentos infantis e para idosos.); a melhoria da legislação/regulamentação de modo a permitir a criação de mecanismos para envolver os cidadãos na gestão (comités de utilizadores, parcerias, gestão directa dos serviços pelos cidadãos, entre outros).

São ainda apontadas medidas destinadas a conferir maior influência aos cidadãos no planeamento local e, de forma geral, sobre as decisões estratégicas e de longo prazo. De entre estas medidas destacam-se, por terem de ser tidas em conta no âmbito dos processos de reabilitação urbana, as seguintes:

- facultar aos cidadãos oportunidades de maior envolvimento nas várias fases dos processos de tomada de decisão, nomeadamente, mediante a divisão destes processos em várias fases (por exemplo, programação, esboço de projectos e de alternativas, implementação, planeamento orçamental e financeiro);
- ilustrar cada fase do processo de planeamento com material facilmente acessível e compreensível pelo público, usando se possível, adicionalmente aos métodos tradicionais (mapas, maquetes, material audiovisual), outros meios possibilitados pelas novas tecnologias;
- assegurar que a participação directa tem um impacto real no processo de tomada de decisão, que os cidadãos estão bem informados do impacto da sua participação e que estes vêm resultados tangíveis da mesma;
- encorajar e reconhecer plenamente o espírito de voluntariado que existe em muitas comunidades locais, por exemplo, mediante esquemas de subsídios ou

outras formas de apoio e encorajamento para organizações voluntárias, comunitárias e sem fins lucrativos, grupos de acção de cidadãos, entre outros, ou mediante a celebração de contratos ou acordos entre estas organizações e as autoridades locais relativamente aos respectivos direitos, papéis e responsabilidades das partes no seu relacionamento mútuo.

A propósito destas medidas, convém sublinhar um aspecto importante, que muitas vezes ocorre no âmbito dos processos de reabilitação urbana – e, de forma geral, nos processos de desenvolvimento urbano –, e que consiste na redução da participação a um acto meramente simbólico ou na sua utilização como um simples meio de legitimar decisões preestabelecidas. Esta situação é explicitamente desaconselhada pelo CMCE, e encarada como um obstáculo à verdadeira participação, já que defrauda as expectativas do público, deixa-o ainda mais relutante em participar no futuro, e diminui a sua já parca confiança nas autoridades públicas e nos processos. Nos casos em que haja limitações quanto aos efeitos da participação directa, o procedimento a seguir deve ter por base uma comunicação inicial, totalmente aberta e transparente, que esclareça plenamente quais as limitações existentes. Esta comunicação contribuirá para evitar a criação de expectativas exageradas sobre as possibilidades de acomodar os vários interesses envolvidos, e é especialmente importante quando as decisões a tomar são entre interesses conflituais ou sobre o racionamento de recursos.

Tendo em conta todos os aspectos anteriores, o CMCE considera que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as autoridades locais devem assumir um papel de liderança na promoção da participação dos cidadãos, e que o sucesso de qualquer política de participação democrática depende do empenho destas autoridades. Neste contexto, o CMCE incita as autoridades locais a subscreverem os princípios básicos de uma política local de participação democrática (ver Figura 72); a implementarem activamente uma política de promoção da participação dos cidadãos na vida pública local; e a empreenderem todas as medidas ao seu alcance para este fim, em especial, no que concerne à melhoria dos regulamentos e dos métodos de operacionalização da participação dos cidadãos[333].

No entanto, o CMCE considera que os governos centrais têm também um papel de relevo a desempenhar, designadamente no que respeita a:

- implementar uma política, envolvendo as autoridades locais e, quando aplicável, as regionais, concebida para promover a participação dos cidadãos na vida pública, com base nos princípios da Carta Europeia da Autonomia Local[334], bem como nos princípios definidos pelo Conselho da Europa para este fim (ver Figura 72);
- adoptar, no contexto desta política, todas as medidas ao seu alcance[335], em especial, no que respeita a melhorar o enquadramento legal para a participação e

[333] Ver: Recommendation (2001) 19, cit. 329, Apendix II.

[334] *European Charter of Local Self-Government.*

[335] Ver: Recommendation (2001) 19, cit. 329, Apendix II.

a assegurar que a legislação e os regulamentos nacionais permitem às autoridades regionais e locais empregar um amplo leque de instrumentos de participação[336].

A participação dos cidadãos, cuja importância foi inicialmente identificada no âmbito das intervenções de reabilitação de áreas habitacionais com valor histórico, alargou assim o seu âmbito de aplicação a todos os aspectos da vida pública. Para além de alargar o seu âmbito de aplicação, a participação dos cidadãos aprofundou-se consideravelmente nas três últimas décadas, passando de uma abordagem de carácter informal e consultivo para uma abordagem na qual o papel deliberativo da participação assume cada vez maior importância, e onde se conjugam os 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 – concepção das estratégias, implementação, gestão, monitorização, avaliação, etc..

Para além da promoção da participação na vida pública, houve outros aspectos da governança urbana que foram alvo de grande atenção na primeira década do século XXI. Na 14.ª Conferência de Ministros responsáveis pelos Governos Regional e Local dos Estados-membros do Conselho da Europa, realizada em Budapeste em 2005, foi adoptada a Declaração de Budapeste, sobre a boa governança local e regional[337]. Neste documento os Ministros acordaram tornar a boa governança regional e local um objectivo essencial das suas políticas. Para este fim, foi adoptada uma agenda em anexo à declaração[338], na qual foram identificados os principais desafios que se colocavam à boa governança regional e local, e onde os Ministros se comprometeram com acções concretas para dar resposta a estes desafios, a empreender ao longo dos cinco anos seguintes. De entre as acções acordadas para dar resposta aos desafios, as que podem ter um impacto mais relevante nos processos de reabilitação urbana são:

- promoção da cidadania democrática e a participação (incluindo dos residentes estrangeiros) – desenvolvimento de instrumentos para avaliar o acesso e a eficácia das medidas tomadas para melhorar a participação de todos os cidadãos na vida pública;
- enquadramento legal e a estrutura institucional dos governos locais e regionais – dar pleno cumprimento ao princípio da subsidiariedade e encorajar a criação das condições necessárias à cooperação intermunicipal e entre os diferentes níveis de governo;
- recursos financeiros – garantir que as autoridades regionais e locais têm um nível de recursos proporcional às suas responsabilidades;
- liderança e capacidade de gestão – examinar as possibilidades de cooperação entre as autoridades regionais e locais e outras autoridades (cooperação

[336] Com conformiddade com a *Recommendation (2000) 14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities.*

[337] *Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance.*

[338] *Agenda for delivering good local and regional governance*, anexo da *Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance.*

intermunicipal e entre níveis de governo) e entre estas e o sector privado (parcerias, concessão de serviços públicos, contratação externa de certos elementos) para melhorar os serviços públicos oferecidos aos cidadãos;

- **ética pública** – assegurar o comportamento ético das autoridades regionais e locais, dos representantes eleitos e dos funcionários públicos, respeitando simultaneamente a autonomia regional e local bem como os direitos individuais e interesses legítimos.

A governança às escalas regional, intermunicipal[339], metropolitana e municipal foram as que mais atraíram as atenções em anos recentes. O CPLRE, um dos organismos com especial interesse na matéria, deu seguimento ao debate com a sua Recomendação 188 (2006)[340]. Este documento faz uma síntese dos principais aspectos que devem ser considerados ao nível da governança metropolitana, nomeadamente os seus objectivos, instrumentos de actuação e critérios de avaliação das estruturas e dos processos de governança (ver Tabela 15). Esta síntese não acrescenta elementos novos para o debate, porém, tem um carácter mais conciso e directo que os documentos anteriores, característica que lhe confere utilidade como instrumento de política.

Tabela 15 – Objectivos, instrumentos de actuação e critérios de avaliação no quadro da "boa governança metropolitana"[341]

Objectivos	
	fornecer um bom nível de serviços à população em todo o seu território, assegurar uma boa qualidade das condições de vida e salvaguardar a qualidade ambiental;
	estimular o desenvolvimento da vida económica e cultural, bem como das infra-estruturas dentro da respectiva área territorial;
	criar formas de integração, cooperação e coerência efectivas para coordenar as acções e as políticas das diversas autoridades locais;
	criar cooperação e coordenação horizontal e vertical entre os vários níveis de autoridades públicas, bem como entre estas autoridades e o sector não-público.
Instrumentos de actuação	
	um enquadramento legislativo, normativo e institucional coerente;
	um conjunto claramente definido de competências;
	um financiamento e capacidades de organização adequadas;
	um raio de acção claro e instrumentos para implementar a actuação.
Critérios de avaliação	
	grau de transparência no processo de decisão;
	grau de envolvimento público;
	grau de responsabilização das instituições públicas;
	grau de eficácia e eficiência do processo de tomada de decisão;
	grau de coerência no processo de tomada de decisão;
	grau de sustentabilidade.

[339] Considera-se que a governança intermunicipal tem uma relação menos directa com a reabilitação urbana do que a governança municipal e metropolitana, pelo que esta não será desenvolvida neste trabalho. No entanto, aproveita-se para referir que o CPLRE adoptou uma recomendação em 2007 sobre cooperação intermunicipal. Ver: *Recommendation 221 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities the institutional framework of inter-municipal co-operation.*

[340] *Recommendation 188 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on good governance in European metropolitan areas.*

[341] Recommendation 188 (2006), cit. 340.

No que diz respeito especificamente à governança territorial, e como já foi referido anteriormente[342], a CEMAT adoptou no seu encontro de 2006 uma resolução sobre esta temática[343]. Neste documento, o conceito de governança territorial é definido da seguinte forma:

> *«A governança territorial pode ser entendida como a forma pela qual os territórios de um Estado-nação são administrados e as políticas implementadas, com referência particular para a distribuição de papéis e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (supranacional, nacional e sub-nacional) e os processos subjacentes de relacionamento, negociação e construção de consenso. (...) A governança territorial pode ainda ser entendida como a emergência e a implementação de formas inovadoras e partilhadas de planeamento e de gestão de dinâmicas socio-espaciais. O papel de liderança tradicional do Estado é desafiado pelo muito mais inclusivo e co-responsabilizador envolvimento de actores-chave no desenvolvimento territorial. (...) A boa governança territorial visa gerir dinâmicas espaciais mediante a discussão das consequências territoriais de várias políticas, planeadas pelos actores do sector público e do privado. A meta é negociar um conjunto de objectivos comummente acordados, bem como um enquadramento de partilha de responsabilidades, mediante a utilização de estratégias e de políticas de desenvolvimento territorial.»*[344]

Desta definição há dois aspectos a salientar: a boa governança territorial implica a acção concertada de múltiplos actores e implica a integração das políticas sectoriais com impacto territorial. No entanto, apesar de avançar esta definição, a CEMAT refere logo em seguida que, embora seja crescentemente reconhecida a importância da boa governança para alcançar os objectivos das políticas territoriais, esta ainda não está completamente amadurecida, tanto em termos conceptuais como de implementação, e que as suas práticas ainda não estão suficientemente estabilizadas. Com vista a contribuir para o aprofundamento e a disseminação da boa governança territorial, a CEMAT propõe um conjunto de directrizes para a sua implementação, que se centram nos seguintes vectores de actuação:

- estratégias construídas colectivamente e contratualizadas – o que implica aprofundar o desenvolvimento de processos discutidos, concertados e contratualizados entre diferentes actores territoriais;
- descentralização e outras formas de reestruturação administrativa – aos níveis regional e municipal, em termos de planeamento estratégico e de coerência de política, mas também à escala da cidade e da comunidade, em termos de um desenvolvimento mais operacional dos projectos;
- cooperação institucional vertical (público-público) – com base nos princípios da subsidiariedade e da reciprocidade, ligando os esforços e as responsabilidades dos diferentes níveis administrativos públicos, permitindo dinâmicas de sincronização e o alcançar de objectivos territoriais;

---

[342] Ver ponto 5.2.1.3 A coesão territorial ou a dimensão territorial do desenvolvimento sustentável .

[343] Resolution n.º 2, cit. 48.

[344] Resolution n.º 2, cit. 48, pág. 7-8, (tradução livre).

- **cooperação institucional horizontal** (público-público) – o que implica expandir os projectos com responsabilidade conjunta de diferentes organismos públicos às diversas políticas sectoriais, em especial, nas escalas regional e local;
- **cooperação institucional transnacional e transfronteiriça** – que consiste na expansão das práticas desenvolvidas no âmbito de iniciativas internacionais de desenvolvimento territorial cooperativo;
- **cooperação horizontal entre o sector público e o privado e parcerias** – que devem ser desenvolvidas, em especial, com o sector empresarial;
- **envolvimento cívico e de ONG participativo** – o que implica aumentar as possibilidades de participação da sociedade civil no desenvolvimento de processos e projectos;
- **envolvimento cívico e de ONG deliberativo** – o que requer a promoção de espaços e fóruns que viabilizem a co-responsabilização de sectores da sociedade civil.

A CEMAT reconhece que a implementação destes princípios não é fácil e que *«pode esperar-se que as estruturas administrativas existentes resistam às mudanças induzidas pelos princípios da governança territorial, já que estas desejarão manter os seus poderes,* status quo *e independência. Esta tensão crucial deve ser gerida com grande cuidado, de modo a que os diferentes actores aceitem os princípios e as práticas da governança territorial como uma ponte para um profissionalismo mais qualificado e motivador, bem como para tornar o desenvolvimento e a coesão territorial mais efectivos»*[345]. Neste contexto, a CEMAT alerta para o facto de ser necessário implementar enquadramentos "capacitadores", que visem capitalizar com os resultados alcançados pela negociação, em vez de procurar neutralizar as diferenças de opinião. Recorda ainda que a governança territorial, para funcionar verdadeiramente, para além da reforma administrativa requer o "empowerment" de uma crescente multiplicidade de actores, que têm de ser incluídos na concepção, construção e implementação das visões e das estratégias de desenvolvimento territorial.

Para além do "empowerment" dos actores não-públicos, a implementação das novas formas de governança também exigiam o desenvolvimento de capacidades junto do sector público. Por outro lado, a cada vez maior descentralização de responsabilidades e de competências para o nível local tornava urgente garantir que as autoridades locais reuniam as capacidades necessárias para dar pleno cumprimento às novas solicitações de que eram alvo. Neste contexto, o CMCE adoptou em 2007 uma recomendação sobre o desenvolvimento de capacidades ao nível local[346]. Neste documento o CMCE alerta para o facto de uma falta de capacidades junto das autoridades locais, *«ou até mesmo, uma percepção dessa falta, pode contribuir para uma relutância em atribuir-lhes competências legais e recursos, podendo assim prejudicar a plena implementação do princípio da autonomia do governo*

[345] Resolution n.º 2, cit. 48, pág. 9, (tradução livre).

[346] *Recommendation (2007) 12 of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level.*

local»[347]. O CMCE sublinha que a capacidade para prestar serviços públicos locais de alta qualidade e para envolver a população no funcionamento democrático – duas das principais responsabilidades do governo local no quadro da boa governança – implica, acima de tudo, liderança política e recursos humanos qualificados. Neste contexto, considera que o desenvolvimento destas capacidades, sem interferir com o princípio da subsidiariedade, é do interesse dos Estados-membros e pode envolver outros níveis de governo – central e regional –, na medida em que estes têm responsabilidade conjunta pelo governo local.

Neste sentido, o CMCE recomenda que os Estados-membros reconheçam claramente a importância do desenvolvimento de capacidades junto das autoridades locais, sendo que estas capacidades repousam essencialmente: nas aptidões dos representantes eleitos; na capacidade de gestão da organização; na capacidade da força de trabalho (qualificação, recrutamento e retenção); e na capacidade de gestão financeira e de projectos. É também recomendado que os Estados-membros cooperem, sempre que adequado, com as autoridades locais e outros actores, mediante:

- o aconselhamento sobre a adopção de uma abordagem estratégia ao desenvolvimento de capacidades no governo local, que vise a melhoria da sua liderança e gestão estratégica, do fornecimento de serviços, da participação da comunidade e da ética pública;
- a criação de novas estruturas, processos e capacidades dentro da sua própria organização, para investigar, planear, financiar e implementar e avaliar programas de desenvolvimento de capacidades para as autoridades regionais e locais
- uma melhor utilização das metodologias de desenvolvimento de capacidades e das técnicas de gestão do desempenho, que visem melhorar os padrões do fornecimento de serviços.

Numa altura em que os governos em toda a Europa tentam reduzir tanto quanto podem o pessoal e as despesas com o pessoal, o CMCE sublinha a importância de rever as condições de serviço dos funcionários públicos locais, com vista a assegurar que estas permitem o recrutamento de pessoal altamente qualificado, com base no mérito e na competência, bem como garantir oportunidades de formação, remuneração e perspectivas de carreira adequadas. Reforça assim a ideia que a boa governança – que, relembrando, tem na base "menor Estado, melhor Estado" – não pode ser alcançada sem que haja um investimento real nas pessoas. Com efeito, o desempenho não se pode reduzir à avaliação da capacidade de cortar nas despesas, mas deve ter no seu centro a qualidade dos serviços e a capacidade de envolver os cidadãos e de partilhar as responsabilidades de forma responsável.

A governança esteve sempre no centro das atenções na primeira década do século XXI. Um exemplo desta situação é o facto de, para além da recomendação sobre desenvolvimento de capacidades ao nível local, o CMCE ter adoptado, no mesmo ano,

[347] Recommendation (2007) 12, cit. 346 (tradução livre).

outras duas recomendações relacionadas com a governança: a Recomendação (2007) 7[348] sobre boa administração e a Recomendação (2007) 4[349] sobre os serviços públicos locais e regionais. A Recomendação (2007) 7 adopta um Código da boa administração[350], onde são definidos os nove princípios da boa administração[351] e as regras que devem governar as decisões administrativas. A Recomendação (2007) 4 adopta as Directrizes para os serviços públicos regionais e locais[352], que englobam directrizes específicas para os vários níveis de governo (central, regional e local), na medida em que se considera que todos têm responsabilidades na garantia da qualidade destes serviços. De uma forma geral, estas Directrizes visam colocar as pessoas no centro das preocupações, melhorar a qualidade dos serviços, melhorar o desempenho, enquadrar a transferência de serviços públicos para o sector privado – garantindo a sua orientação para as pessoas e para a qualidade –, e promover a cooperação entre todos os actores.

O debate em torno da governança das áreas urbanas teve um dos seus pontos altos também em 2007, com o apoio do CPLRE[353] à *Estratégia europeia para a inovação* e *a boa governança ao nível local*[354], que foi posteriormente adoptada pela Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelos Governos Regional e Local[355]. Este documento assume-se na actualidade como o culminar do processo empreendido até à data pelo Conselho da Europa nesta matéria, sendo um documento de referência em matéria de governança, em especial à escala local. Os três objectivos principais deste documento são:

- colocar os cidadãos no centro de todas as instituições e processos democráticos;
- promover a melhoria contínua da governança por parte das autoridades locais;
- incentivar os Estados a criarem e manterem os pré-requisitos institucionais para a melhoria da governança ao nível local.

Esta estratégia define os doze princípios da boa governança democrática (ver Figura 79 e Figura 80), bem como a sua aplicação específica ao nível local. Um aspecto destes princípios que interessa aqui salientar é o facto de estes implicarem um compromisso com os direitos humanos, a diversidade cultural e a coesão social (princípio 11). Este compromisso traduz-se à escala local, entre outros aspectos, na promoção da inclusão e do desenvolvimento das áreas desfavorecidas e dos seus residentes, ou seja, num compromisso para com a reabilitação urbana. Isto significa que, se por um lado os processos de reabilitação urbana devem ser empreendidos segundo os princípios da boa

[348] *Recommendation (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.*

[349] *Recommendation (2007) 4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public servisses.*

[350] Recommendation (2007) 7, cit. 348, appendix.

[351] Princípios da legitimidade, da equidade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da certeza jurídica, da acção em tempo razoável, da participação, do respeito pela privacidade e da transparência.

[352] Recommendation (2007) 4, cit. 349, appendix.

[353] *Resolution 239 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on European strategy for innovation and good governance at local level.*

[354] No original: European strategy for innovation and good governance at local level. Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for regional and local government – *Strategy on innovation and good governance at local level,* appendix I.

[355] Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for regional and local government, cit 354.

governança[356], por outro lado, a boa governança local tem como um dos seus objectivos a reabilitação das áreas degradas e em declínio.

Os doze princípios da boa governança democrática
Transposição para o nível local

1. Conduta justa de eleições, representação e participação
... para assegurar possibilidades reais a todos os cidadãos de terem uma palavra a dizer sobre os assuntos públicos

Ao nível local:
- as eleições locais são conduzidas de forma livre e justa, de acordo com as regras internacionais e a legislação nacional, e sem qualquer tipo de fraude;
- os cidadãos são o centro da actividade pública e são envolvidos na vida pública ao nível local de maneiras claramente definidas;
- todos os homens e mulheres têm uma palavra a dizer na tomada de decisão, seja directamente ou por meio de organismos intermediários legitimados, que representam os seus interesses;
- todas as vozes, mesmo as dos menos privilegiados e as dos mais vulneráveis, são ouvidas e tidas em conta na tomada de decisão, incluindo no que respeita à distribuição dos recursos;
- é sempre feita uma tentativa honesta de mediação entre os vários interesses legítimos, com vista a alcançar um consenso sobre qual é o melhor interesse de toda a comunidade e como pode este ser alcançado;
- as decisões são tomadas de acordo com a vontade de muitos, sendo simultaneamente respeitados os direitos e os legítimos interesses de poucos .

2. Responsividade
... para assegurar que as autoridades locais dão resposta às legitimas expectativas e necessidades dos cidadãos

Ao nível local:
- os objectivos, regras, estruturas e procedimentos são adaptados às expectativas e às necessidades legítimas dos cidadãos;
- os serviços públicos são providenciados e os pedidos e reclamações respondidos dentro de um período de tempo razoável.

3. Eficiência e eficácia
... para assegurar que os objectivos são alcançados fazendo o melhor uso dos recursos

Ao nível local:
- os resultados dão resposta a objectivos acordados;
- é feito o melhor uso possível dos recursos disponíveis;
- os sistemas de gestão do desempenho tornam possível avaliar e melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços
- são realizadas auditorias em intervalos regulares, para avaliar e melhorar o desempenho.

4. Abertura e transparência
... para assegurar o acesso do público à informação e facilitar o entendimento de como são conduzidos os assuntos públicos

Ao nível local:
- as decisões são tomadas e implementadas de acordo com regras e regulamentos;
- existe acesso público a toda a informação que não é confidencial por razões bem clarificadas, previstas na lei (tais como a protecção da privacidade ou assegurar que os procedimentos de aquisição são justos);
- a informação sobre decisões, implementação de políticas e resultados estão disponíveis ao público de tal modo que lhe permite seguir e contribuir de forma efectiva para o trabalho da autoridade local.

5. Estado de direito
... para assegurar a justiça, a imparcialidade e a previsibilidade

Ao nível local:
- as autoridades locais obedecem à lei e às decisões judiciais;
- as regras e os regulamentos são adoptados de acordo com procedimentos regulamentados pela lei e aplicados de forma imparcial.

6. Conduta ética
... para assegurar que o interesse público tem precedência sobre os interesses privados

Ao nível local:
- o bem público tem precedência sobre os interesses individuais;
- existem medidas eficazes para prevenir e combater todas as formas de corrupção;
- os conflitos de interesses são oportunamente declarados e as pessoas envolvidas abstêm-se de tomar parte em decisões relevantes.

Figura 79 – Os doze princípios da boa governança democrática: aplicação à escala local (parte I) [357]

[356] Devendo até, dada a sua escala e os seus objectivos de actuação, possibilitar uma participação e partilha das responsabilidades mais reforçada do que a maiores escalas.

[357] Baseado em: Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for regional and local government, cit 354.

Os doze princípios da boa governança democrática (cont.)
Transposição para o nível local

7. Competência e capacidade
... para assegurar que os representantes e funcionários locais são capazes de dar cumprimento aos seus deveres

Ao nível local:
- as aptidões profissionais responsáveis pela governança são continuamente actualizadas e fortalecidas, de modo a melhorar o seu desempenho e impacto;
- os funcionários públicos são motivados a melhorar continuamente o seu desempenho;
- são criados e utilizados métodos e procedimentos práticos, de modo a transformar as aptidões em capacidades e a produzir melhores resultados.

8. Inovação e abertura à mudança
... para assegurar que são aproveitados os benefícios de novas soluções e de boas práticas

Ao nível local:
- são concebidas soluções novas e eficientes para os problemas, e são aproveitadas as vantagens dos métodos de fornecimento de serviços modernos;
- existe uma prontidão para experimentar novos programas e para aprender com a experiência dos outros;
- é criado um clima favorável à mudança com vista a alcançar melhores resultados.

9. Sustentabilidade e orientação para o longo prazo
... para assegurar que os interesses das gerações futuras são tidos em conta

Ao nível local:
- as necessidades das gerações futuras são tidas em conta nas políticas actuais;
- a sustentabilidade da comunidade é sempre tida em conta, e as decisões procuram internalizar todos os custos em vez de transferir para as gerações futuras os problemas e as tensões, sejam estas ambientais, estruturais, financeiras, económicas ou sociais;
- existe uma perspectiva ampla e de longo prazo sobre o desenvolvimento futuro da comunidade local, conjuntamente com uma noção do que é necessário para alcançar esse desenvolvimento;
- existe um entendimento das complexidades históricas, culturais e sociais nas quais se ancora esta perspectiva.

10. Gestão financeira competente
... para assegurar uma utilização dos fundos públicos prudente e produtiva

Ao nível local:
- os preços não excedem o custo dos serviços fornecidos e não diminuem a procura excessivamente, em especial no caso de serviços públicos importantes;
- a gestão financeira é prudente, nomeadamente no que respeita à contratação e à utilização de empréstimos, à estimativa dos recursos, às receitas e às reservas, e à utilização das receitas extraordinárias;
- os orçamentos multianuais são preparados mediante consulta pública;
- os riscos são devidamente estimados e geridos, nomeadamente mediante a publicação das contas consolidadas e, no caso das parcerias público-privado, pela partilha realista dos riscos;
- as autoridades locais tomam parte em sistemas de solidariedade intermunicipal, partilha justa dos encargos e dos benefícios e redução dos riscos (sistemas de equalização, cooperação intermunicipal, mutualização de riscos, etc.).

11. Direitos humanos, diversidade cultural e coesão social
... para assegurar que todos os cidadãos são protegidos e respeitados e que ninguém é discriminado nem excluído

Ao nível local:
- dentro da esfera de influência da autoridade local, os direitos humanos são respeitados, protegidos e implementados e é combatida a discriminação de qualquer grupo;
- a diversidade cultural é tratada como um recurso e são realizados esforços continuados para assegurar que todos se sentem parte da comunidade local, se identificam com esta e não se sentem excluídos;
- é promovida a coesão social e a integração das áreas desfavorecidas;
- é preservado o acesso aos serviços essenciais, em especial para os sectores mais desfavorecidos da população.

12. Responsabilização
... para assegurar que os representantes e os funcionários locais assumem a responsabilidade e são responsabilizados pelas suas acções

Ao nível local:
- todos os decisores, colectivos e individuais, assumem a responsabilidade pelas suas acções;
- as decisões são anunciadas, explicadas e podem ser sancionadas;
- existem soluções eficazes contra a má administração e contra as acções das autoridades locais que infrinjam os direitos civis.

Figura 80 – Os doze princípios da boa governança democrática: aplicação à escala local (parte II)[358]

[358] Baseado em: Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for regional and local government, cit 354.

Convém salientar a este propósito que, nos doze princípios definidos, as medidas específicas apontadas para a escala local referem-se praticamente na totalidade aos processos e não aos objectivos do desenvolvimento. As únicas excepções que são feitas dizem respeito aos compromissos para com a sustentabilidade, a coesão social e a diversidade cultural, todos os quais incluem a reabilitação urbana como um dos seus instrumentos privilegiados.

Para além dos princípios referidos, a *Estratégia europeia para a inovação e a boa governança ao nível local* inclui ainda medidas concretas para a sua implementação a diversas escalas. Ao nível europeu sublinhe-se a criação de uma "Plataforma de Actores"[359], a criar no seio do Conselho da Europa, que integrará representantes do CMCE, da PACE e do CPLRE, do Comité Europeu sobre Democracia Regional e Local e da Conferência de Organizações Não-Governamentais Internacionais do Conselho da Europa[360], que irá orientar e acompanhar a implementação da Estratégia. Inclui-se também a este nível de actuação o apoio aos Estados-membros, às autoridades locais e às suas associações, para a implementação de programas de acção na área da boa governança, desde que estes incluam objectivos orientados para o desenvolvimento de capacidades. À escala nacional, espera-se que os Estados-membros se comprometam com a Estratégia mediante a formulação de um programa de acção próprio, com o apoio da "Plataforma de Actores".

Por último, convém referir que a *Estratégia europeia para a inovação e a boa governança ao nível local* não foi adoptada isoladamente. Com efeito, esta fez parte de um conjunto de iniciativas para promover a boa governança, das quais se destacam: a criação da Marca Europeia de Inovação e Boa Governança[361], do Prémio Europeu para a Excelência e da Semana Europeia da Governança Local.

Todas estas iniciativas e o conjunto de documentos anteriormente analisados ilustram a importância e a actualidade do tema da governança, e em especial, da governança urbana. A reabilitação urbana, tendo sido uma das primeiras áreas se identificou a necessidade e utilidade de integrar vários actores nos processos – em especial a população –, e onde se testaram novas abordagens, continua a ter ser um campo de ensaio privilegiado para testar os novos instrumentos e metodologias de actuação. É exactamente sobre o desenvolvimento destes instrumentos e metodologias que se centra o próximo ponto.

5.2.5.2 A Campanha Global sobre Governança Urbana

Como foi referido no ponto anterior, a governança urbana foi um dos temas que recebeu muita atenção no início do século XXI, o que se deveu em parte à crescente importância das áreas urbanas para o desenvolvimento, mas também à proliferação do problema das áreas degradadas e em declínio. Com efeito, cada vez mais se reconheceu que para

[359] Sobre a "Plataforma de Actores" ver o anexo I da Estratégia. Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for regional and local government, cit 354.

[360] Sublinhe-se que desde 2003, o Conselho da Europa concedeu estatuto participativo a este organismo. Ver: *Resolution (2003) 8 of the Committee of Ministers on participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe*.

[361] No original, European Label of Innovation and Good Governance.

alcançar um desenvolvimento sustentável das áreas urbanas a governança era essencial. A nova abordagem à governança implicava uma profunda ruptura com as formas tradicionais de decidir, conceber, administrar e gerir os processos. Apesar do consenso teórico sobre à sua volta, na prática, uma reestruturação tão profunda, e que abrange um número tão alargado de actores, não é fácil de implementar. O reconhecimento das dificuldades e da complexidade inerentes a esta tarefa levou a que, a partir do final da década de noventa, fossem desenvolvidos múltiplos instrumentos para apoiar as equipas técnicas, os decisores políticos e os restantes actores, na concepção e implementação de processos participativos, estratégicos e multissectoriais de desenvolvimento urbano. Na Tabela 20 apresentam-se alguns destes instrumentos, desenvolvidos maioritariamente por instituições internacionais entre o final da década de noventa e o início do século XXI. As áreas de aplicação para as quais se desenvolveram a maioria destes instrumentos são aquelas que pressupõe uma abordagem inovadora, ou seja, aquelas onde era mais necessário apoiar os actores no terreno – designadamente: identificação, mobilização e participação dos actores; formulação das estratégias; planeamento da acção; implementação; gestão urbana e ambiental; indicadores e monitorização.

Uma das instituições que mais se dedicou a esta área foi o UNCHS (actual UN-HABITAT) que, ainda em 1999, lançou a Campanha Global sobre Governança Urbana. Esta é uma campanha, que está em curso até aos nossos dias, foi criada com vista a apoiar o objectivo da Agenda Habitat relativo ao desenvolvimento sustentável dos aglomerados humanos. Com efeito, o UNCHS defende que o factor individual com maior peso na erradicação da pobreza e na promoção da prosperidade das cidades é a boa governança urbana, daí o grande impulso que deu à sua actividade nesta área nos últimos anos.

O tema da Campanha Global sobre Governança Urbana é "inclusividade", e pretende reflectir tanto a visão como a estratégia da campanha. A visão é tornar real a "cidade inclusiva", *«um lugar onde a todos e a cada um, independentemente da saúde, do género, da idade, da raça ou da religião, é dada a possibilidade e o "empowerment" para participar plenamente, produtivamente e positivamente nas oportunidades que as cidades têm para oferecer, incorporando todas estas características da boa governança»*[362]. A estratégia baseia-se em processos de tomada de decisão inclusivos, como um meio essencial tanto para alcançar a "cidade inclusiva", como para implementar a própria da Campanha.

O UNCHS propõe a seguinte definição de governança urbana: *«Governança urbana é a soma das muitas formas pelas quais os indivíduos e as instituições, o público e o privado, planeiam e gerem os assuntos comuns da cidade. É um processo contínuo pelo qual interesses em conflito ou divergentes podem ser conciliados e uma acção cooperativa pode ser empreendida. Inclui instituições formais bem como acordos informais e o capital social dos cidadãos»*[363]. Muito em linha com os objectivos da Agenda Habitat, o conceito de boa governança é definido do seguinte modo:

---

[362] UN-HABITAT – *International legal instruments addressing good governance,* pág. 8 (tradução livre).

[363] *Habitat debate*, pág. 25 (tradução livre).

> *«A governança urbana está indissociavelmente ligada ao bem-estar dos cidadãos. A boa governança urbana deve possibilitar aos homens e às mulheres acederem aos benefícios da cidadania urbana. A boa governança urbana, baseada nos princípios da cidadania urbana, afirma que não pode ser negado o acesso a nenhum homem, mulher ou criança às necessidades da vida urbana, incluindo o alojamento adequado, a segurança no regime de ocupação da habitação, a água potável, o saneamento básico, um ambiente limpo, a saúde, a educação e a nutrição, o emprego, a segurança pública e a mobilidade. Através da boa governança os cidadãos têm acesso à plataforma que lhes permitirá utilizar os seus talentos ao máximo para melhorar as suas condições sociais e económicas.»*[364]

Esta definição reforça a perspectiva pela qual o UNCHS aborda o tema, e que consiste em promover a boa governança como meio de garantir que todos os cidadãos têm acesso aos direitos básicos e de promover o desenvolvimento humano. No entanto, não é muito operativa, já que se centra mais no que deve ser possível alcançar com a boa governança do que em elucidar em que é que esta consiste. O UNCHS, porém, tinha como um dos objectivos da campanha aprofundar o conceito de boa governança, e avançou com uma proposta mais concreta para incentivar o debate. Tendo por base os acordos e os objectivos adoptados nas principais conferências da ONU[365], a experiência dos programas que há décadas desenvolvia no terreno e o enquadramento legal internacional, o UNCHS propõe que o qualificativo de "boa" associado à governança urbana traduza um conjunto de princípios que sintetizam os padrões desejáveis da prática. Os princípios que o UNCHS avançou para iniciar o debate sobre boa governança foram: sustentabilidade; subsidiariedade; equidade; eficiência; transparência e responsabilização; envolvimento cívico e cidadania; e segurança. O UNCHS sublinha ainda que estes princípios são interdependentes, reforçam-se mutuamente e implicam um conjunto de objectivos e medidas práticas. Na Tabela 16 e na Tabela 17 apresenta-se uma síntese dos princípios e respectivos objectivos, e das medidas práticas que caracterizam a boa governança urbana, segundo a proposta avançada pelo UNCHS.

O UNCHS previu no início da Campanha um conjunto de principais resultados a alcançar, dos quais se dá conta seguidamente dos progressos:

- Carta Mundial da Autonomia Local – o esboço desta carta teve por base a Carta Europeia da Autonomia Local, e foi realizado ainda no final da década de noventa, revisto posteriormente pelo UNCHS em 2000[366], e submetido em 2001 à Comissão das Nações Unidas para os Aglomerados Humanos. Esta Comissão não conseguiu chegar a um consenso sobre o mesmo, pelo facto de alguns países sentirem que o esboço da carta ia contra a sua constituição e preferirem um documento menos vinculativo. Em resposta a esta situação, em 2002 a UN-HABITAT iniciou o desenvolvimento de directrizes para a descentralização e o fortalecimento das autoridades locais[367]. Estas directrizes, mantendo o espírito

[364] United Nations Centre for Human Settlements – *Good urban governance: A normative framework*, pág. 5 (tradução livre).

[365] Em especial, a Agenda Habitat e os Objectivos de desenvolvimento do milénio.

[366] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 364.

[367] UN-HABITAT, Advisory Group of Experts on Decentralization – *Draft guidelines on decentralization and strengthening of local authorities*.

da Carta mas de carácter menos vinculativo, foram finalmente aprovadas pela Assembleia Governativa do UN-HABITAT em Abril de 2007[368], mais de dez anos depois do início do processo.

Tabela 16 – Princípios, objectivos e medidas práticas da boa governança urbana (parte I)[369]

Princípios	Objectivos	Medidas práticas
Sustentabilidade	*Prioridades sociais, económicas e ambientais equilibradas*	- realizar consultas com os actores dentro das comunidades para acordar, numa ampla base, a declaração de missão e a visão estratégica a longo prazo para a cidade, utilizando instrumentos, tais como as estratégias de desenvolvimento da cidade; - integrar as estratégias de redução da pobreza urbana no planeamento do desenvolvimento local; - aumentar as áreas verdes e preservar o património histórico e cultural.
	Envolvimento dos actores	- empreender processos de consulta, tais como o planeamento e a gestão ambiental (EPM – Environmental Planning and Management), ou a Agenda 21 Local, que são pensados para alcançar um acordo relativo aos níveis aceitáveis de uso dos recursos, aplicando o princípio da precaução nas situações em que a actividade humana possa afectar adversamente o bem-estar das gerações actuais ou futuras; - assegurar a viabilidade financeira, mediante a promoção da actividade económica por processos que incluam a participação de todos os cidadãos na vida económica da cidade; - promover a transferência das tecnologias apropriadas.
Subsidiariedade	*Autonomia e responsabilização local*	- em consulta com as autoridades locais, desenvolver enquadramentos constitucionais claros para atribuir e delegar responsabilidades e conferir poderes e recursos do nível nacional para o da cidade e/ou do nível da cidade para o nível do bairro; - adoptar legislação local para traduzir as reformas constitucionais com vista a apoiar a subsidiariedade, em medidas práticas para o "empowerment" da sociedade civil, para que esta possa participar efectivamente nos assuntos da cidade, e em medidas que promovam a receptividade e rapidez de resposta das autoridades locais às suas comunidades; - realizar transferências fiscais intergovernamentais transparentes e previsíveis, e garantir o apoio do governo central ao desenvolvimento das capacidades administrativas, técnicas e de gestão ao nível da cidade; - proteger as autoridades local financeiramente mais fracas mediante sistemas de equalização horizontal e vertical, acordados mediante uma plena consulta das autoridades locais e de todos os actores; - promover a cooperação descentralizada e a aprendizagem entre pares.
Equidade	*Afectação de recursos*	- definir princípios equitativos para o estabelecimento das prioridades relativas ao desenvolvimento de infra-estruturas e à atribuição de preços aos serviços urbanos; - criar incentivos ao investimento orientados para sectores e áreas geográficas específicas; - eliminar as barreiras desnecessárias à segurança no regime de ocupação do alojamento e ao financiamento para habitação; - criar enquadramentos regulamentares justos e previsíveis.
	"Empowerment"	- garantir que os homens e as mulheres têm igual acesso aos processos de tomada de decisão, aos recursos e aos serviços básicos, e que este acesso é medido por dados desagregados por género; - estabelecer cotas para representantes femininos nas autoridades locais e encorajar o seu acesso a cargos directivos elevados dentro dos municípios; - assegurar que os estatutos e as políticas de desenvolvimento económico apoiam o sector informal; - promover a igualdade na herança de direitos no que respeita ao solo e à propriedade.
Eficiência	*Gestão e fornecimento de serviços*	- encorajar os departamentos municipais a encontrarem meios inovadores de fornecimento de bens e de serviços públicos mediante contratos de gestão, - promover o planeamento e a gestão integrados e multissectoriais; - eliminar as barreiras desnecessárias à segurança no regime de ocupação do alojamento e ao financiamento para habitação; - desenvolver e implementar enquadramentos legais justos e previsíveis que encorajem o comércio e o investimento, minimizem os custos de transacção e legitimem o sector informal; - adoptar metas e objectivos claros para o fornecimento dos serviços públicos, que maximizem as contribuições que todos os sectores da sociedade podem dar para o desenvolvimento económico urbano, e encorajar o voluntariado;
	Investimento eficiente em infra-estruturas	- fornecimento e regulamentação dos serviços públicos mediante parcerias com o sector privado e a sociedade civil; - promover princípios utilizador-pagador equitativos para os serviços e as infra-estruturas municipais; - promover o planeamento e a gestão integrados e multissectoriais; - melhorar a eficácia e a eficiência da colecta de receitas locais.

[368] Resolution 21/3, Guidelines on decentralization and strengthening of local authorities, in United Nations – *Report of the Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme: Twenty-first session*.

[369] UN-HABITAT – *Global Campaign on Urban Governance: Concept paper*, pág. 26-30 (tradução livre).

Tabela 17 – Princípios, objectivos e medidas práticas da boa governança urbana (parte II)[370]

Princípios	Objectivos	Medidas práticas
Transparência e responsabilização	*Processos de tomada de decisão transparentes e responsabilizadores*	- realizar consultas aos cidadãos regulares, organizadas e abertas, em questões financeiras e outras, mediante mecanismos, tais como: orçamentos participados; procedimentos de concurso e aquisição transparentes e utilização de pactos de integridade e mecanismos de monitorização dos processos; capacidade de auditoria interna independente e relatórios anuais de auditoria externa, disseminados e debatidos publicamente; - criar mecanismos públicos de recolha de opiniões e reacções, tais como: provedor de justiça; linhas de atendimento, gabinetes e procedimentos de reclamações; cartões de comunicação do cidadão; procedimentos para petição pública e/ou litigação de interesses públicos.
	Acesso à informação	- promover o direito dos cidadãos de acesso à informação sobre a cidade; - garantir o acesso à informação sobre a cidade para criar um ambiente propício para potenciais investidores.
	Altos padrões éticos e de conduta	- realizar de modo regular programas executados independentemente para testar a integridade da resposta dos funcionários e dos detentores de cargos públicos; - eliminar os incentivos administrativos e procedimentais à corrupção, por exemplo, mediante a simplificação dos sistemas de taxação locais e a redução da arbitrariedade administrativa na emissão de licenças; - promover uma ética do serviço ao público entre os funcionários e, simultaneamente, implementar um sistema de remunerações adequado para os funcionários públicos; - definir códigos de conduta e providenciar a divulgação regular dos bens dos detentores de cargos públicos e dos representantes eleitos; - desenvolver padrões executáveis na prática de responsabilização e fornecimento de serviços, tais como as ISO, que irão transcender o âmbito dos detentores de cargos públicos.
Envolvimento cívico e cidadania	*Liderança para a participação pública, o envolvimento e a responsabilização dos actores*	- utilizar mecanismos tais como audiências públicas e inquéritos; encontros de autarquia e fóruns de cidadãos; consultas da cidade e desenvolvimento de estratégias participadas, incluindo grupos de trabalho temáticos; - realizar referendos à cidade sobre opções importantes do desenvolvimento urbano.
	Construção da cultura democrática	- promover democracias locais fortes, mediante eleições autárquicas livres e justas e processos de tomada de decisão participados; - promover uma ética de responsabilidade civil mediante mecanismos como os grupos "City Watch".
	Capacitação	- promover a contribuição igualitária de homens e mulheres e a plena participação dos cidadãos na vida pública; - estabelecer a autoridade legal da sociedade civil a participar activamente mediante mecanismos como conselhos de desenvolvimento e comissões consultivas de bairro.
Segurança	*Gestão ambiental*	- implementar metodologias de planeamento e gestão ambiental baseadas no envolvimento dos actores.
	Preparação para casos de desastre	- aumentar a sensibilização sobre o risco de desastres e formular planos locais de gestão de emergências, baseados na redução do risco, na prontidão, na resposta e no resgate, para desastres naturais e causados pela acção humana, e, sempre que necessário, realojar os residentes de áreas afectadas por desastres; - integrar os planos de gestão de emergências entre os departamentos municipais e nos planos nacionais.
	Segurança pessoal, prevenção e controlo do crime	- criar uma cultura de paz e encorajar a tolerância à diversidade, mediante campanhas públicas de sensibilização; - criar condições de segurança mediante processos consultivos baseados no Estado de direito, na solidariedade e na prevenção, e apoiar as instituições autóctones adequadas que promovam a segurança; - abordar as necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis, tais como as mulheres e os jovens, mediante inquéritos à segurança das mulheres e programas de formação para a juventude: - desenvolver sistemas de policiamento à escala metropolitana como meio de promover cidades mais inclusivas; - combater todas as formas de abuso contra as pessoas, em especial, abusos contra as mulheres, as crianças e a família.
	Segurança no regime de ocupação da habitação e nos modos de vida	- promover a segurança no regime de ocupação do alojamento, reconhecendo uma variedade de formas de ocupação legais, e fornecendo aconselhamento e mediação para pessoas em risco de despejo forçado; - promover a segurança dos modos de vida, em especial dos pobres urbanos, mediante legislação adequada e acesso ao emprego, ao crédito, à educação e à formação.

- **Declaração das Normas da Boa Governança Urbana** – o debate lançado pelo UNCHS teve como base os princípios por este avançados para a boa governança urbana (ver Tabela 16 e Tabela 17). Este debate ainda está em curso, e se for

[370] UN-HABITAT – *Global Campaign on Urban Governance: Concept paper*, pág. 26-30 (tradução livre).

alcançado um amplo consenso, o objectivo é submeter à Assembleia Geral da ONU uma "Declaração das Normas da Boa Governança Urbana". Até à data esta declaração não foi ainda apresentada.

- **Documentos de política** – a Campanha tem vindo a produzir um conjunto de documentos sobre áreas de política relevantes para a governança urbana, dos quais se salienta a integração das mulheres na governança[371].
- **Revisão das legislações nacionais** – a Campanha propõe-se contribuir para a revisão das legislações nacionais, com vista a eliminar os obstáculos existentes à boa governança. Neste âmbito, a acção centrou-se em explorar as ligações entre a legislação internacional e os princípios da boa governança[372]; no desenvolvimento do processo sobre a Carta Mundial da Autonomia Local; no apoio à preparação de campanhas nacionais, mediante a análise dos compromissos dos governos para com a legislação internacional e os direitos humanos; e no apoio a países que queiram rever a sua legislação para promover uma governança urbana mais inclusiva.
- **Iniciativa "cidades inclusivas"** – consiste numa rede de cidades e dos seus parceiros no desenvolvimento, que se demonstram empenhadas em ser líderes na implementação de uma governança urbana inclusiva.
- **Índice de boa governança** – a UN-HABITAT está a desenvolver um instrumento para as cidades monitorizarem o seu progresso no que respeita aos objectivos da boa governança urbana. O desenvolvimento deste índice tem dois objectivos principais: ao nível global, contribuir para demonstrar a importância da boa governança urbana para alcançar os objectivos globais do desenvolvimento, tais como os "Objectivos de desenvolvimento do milénio" e os da Agenda Habitat; ao nível local, funcionar como um catalisador da acção local para a melhoria da governança urbana. Já foi apresentada e testada uma proposta de índice[373], cuja aplicação mais ampla se espera poder vir a validar e/ou melhorar a actual versão. A Figura 81 apresenta uma síntese os indicadores que compõem o índice proposto, e a sua relação com os princípios da boa governança que se aplicam de forma mais directa aos processos.
- **Instrumentos para a boa governança** – desenvolvimento de um conjunto de instrumentos para apoiar a boa governança. Até à data foram já publicados instrumentos de apoio nas seguintes áreas: tomada de decisão participada[374]; transparência na governança local[375]; envolvimento das mulheres na governança local[376]; e orçamentos participados[377].

---

[371] United Nations Centre for Human Settlements – *Women and urban governance*.

[372] Publicado em: UN-HABITAT, cit. 362.

[373] UN-HABITAT, Global Urban Observatory – *Urban Governance Index: Conceptual foundation and field test report.*

[374] United Nations Centre for Human Settlements – *Tools to support participatory urban decision making*.

[375] UN-HABITAT, Transparency International – *Tools to support transparency in local governance*.

[376] UN-HABITAT, Huairou Commission – *Local to local dialogues tool: Involving grassroots women in local governance and development*.

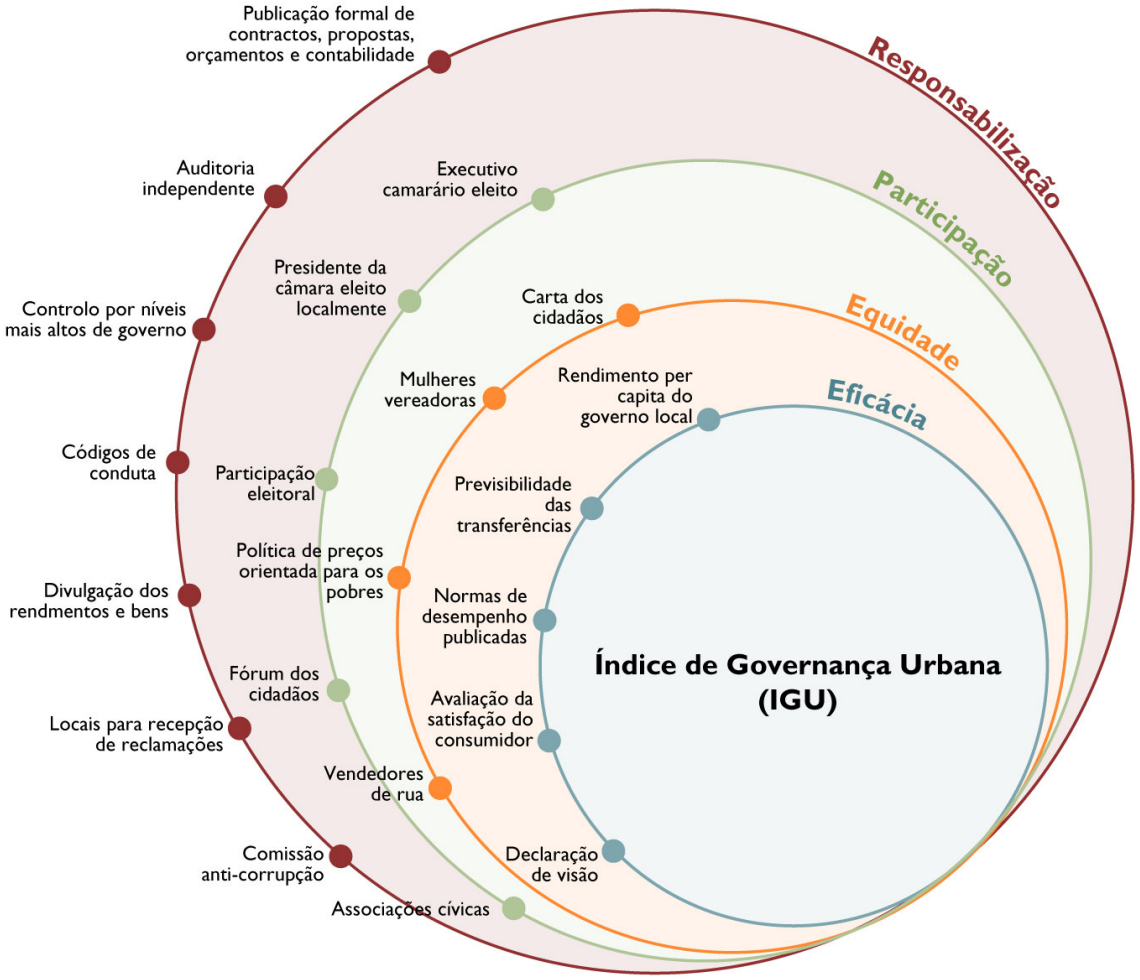


Figura 81 – Índice de Governança Urbana (IGU)[378]

De entre estes resultados, aquele que vai ser analisado mais em pormenor diz respeito aos instrumentos para apoiar a decisão participada nas questões urbanas, onde se apresenta uma proposta de metodologia de processo. O processo participado de tomada de decisão proposto pelo UNCHS pressupõe quatro fases[379]:

- preparação e mobilização dos actores;
- hierarquização das prioridades e compromisso dos actores;
- formulação e implementação da estratégia;
- seguimento e consolidação.

A Figura 82 apresenta uma síntese global da sequência destas quatro fases dentro do processo de tomada de decisão participado. Na publicação do UNCHS[380] cada uma destas fases é apresentada em detalhe, juntamente com a proposta de um instrumento para a sua operacionalização. A Tabela 18 faz uma breve síntese dos estágios, resultados e

[377] UN-HABITAT – *72 Frequently asked questions about participatory budgeting.*
[378] UN-HABITAT, Global Urban Observatory, cit. 373, capa (tradução livre).
[379] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 374.
[380] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 374.

actividades englobados em cada fase. Na Tabela 19 apresentam-se por sua vez os instrumentos propostos pelo UNCHS para apoiar cada fase do processo participado de tomada de decisão, bem como o princípio de boa governança que estes têm por base. A publicação do UNCHS faz ainda uma revisão de outros instrumentos existentes que podem ser utilizados para apoiar os processos (ver Tabela 20).

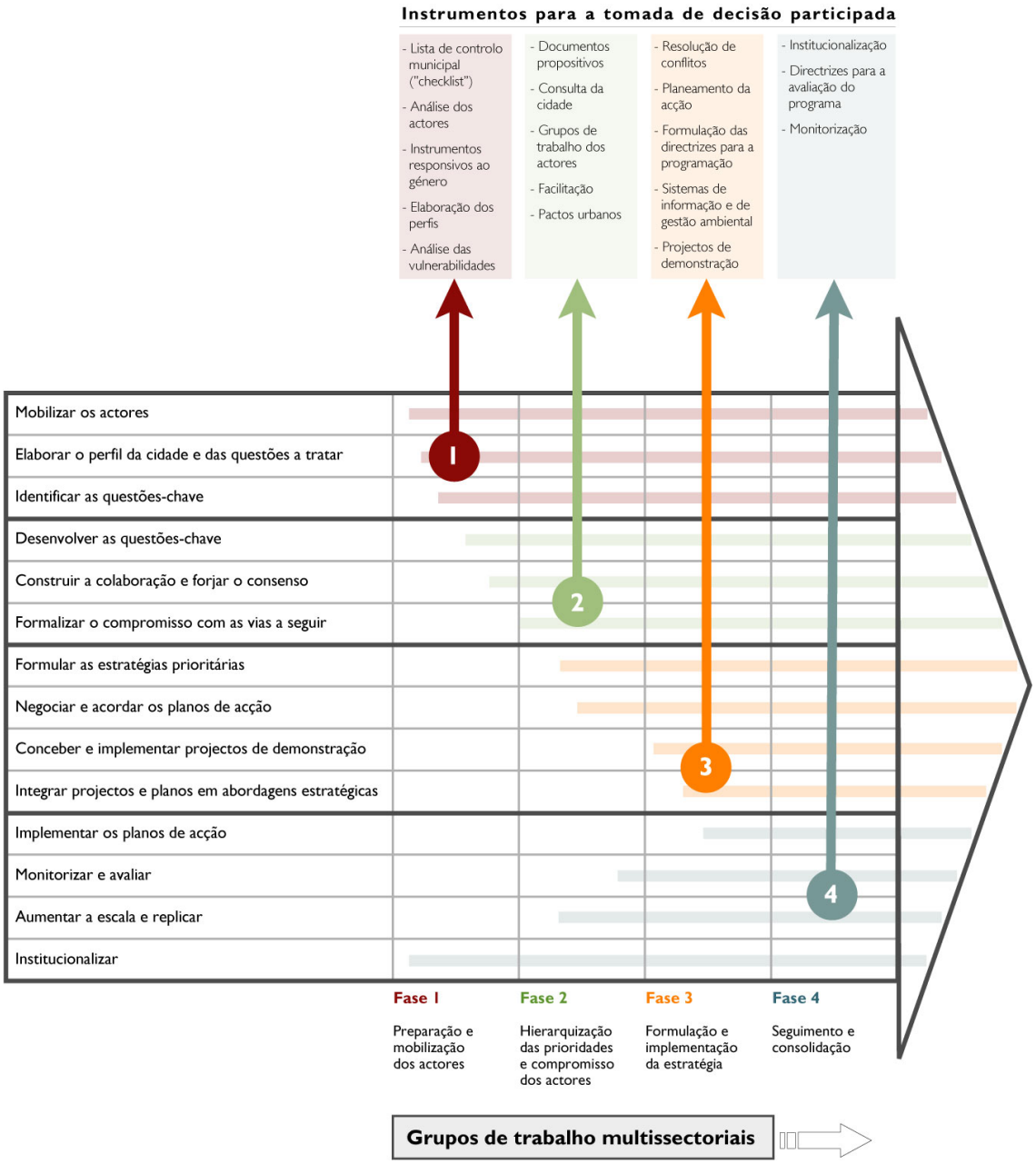


Figura 82 – Processo de tomada de decisão participado: aplicação dos instrumentos por fase[381]

Como se pode depreender tanto da Figura 82, como da Tabela 18 e da Tabela 19, a metodologia proposta pelo UNCHS, apesar de apresentar uma nomenclatura e uma arrumação diferente dos itens, está de acordo na generalidade com a apresentada na

[381] Adaptado de: United Nations Centre for Human Settlements, cit. 374, pág. 5.

síntese conclusiva da década de noventa. Com efeito, a metodologia de processo não se alterou na última década. Tem somente vindo a ser mais aprofundada, nomeadamente mediante uma maior pormenorização de cada uma das suas fases, e o desenvolvimento de instrumentos de apoio à sua implementação. A pormenorização do faseamento pode variar ligeiramente entre as várias propostas, mas o enquadramento conceptual e o faseamento geral permanece constante. Este é o caso das metodologias que são propostas, por exemplo, no âmbito dos instrumentos listados na Tabela 20.

Tabela 18 – Fases e estágios da tomada de decisão participada sobre as questões urbanas[382]

Fases	Estágios
Fase 1: preparação e mobilização dos actores ***Resultados**: envolvimento de parceiros relevantes; informação de base focalizada; consenso sobre as questões-chave que conduzirá ao acordo sobre o enquadramento.*	- mobilizar os actores; - elaborar o perfil da cidade e das questões a tratar; - identificar as questões-chave. ***Actividades:** identificar e mobilizar os actores; promover a sensibilização e o entendimento; preparar perfis sistemáticos e focalizados; organizar grupos consultivos nucleares; iniciar a identificação das questões-chave.*
Fase 2: hierarquização das prioridades e compromisso dos actores ***Resultados**: compromisso formal, político e dos actores; esboço da estratégia; acordo sobre os próximos passos específicos a serem empreendidos.*	- desenvolver as questões-chave; - construir a colaboração e forjar o consenso; - formalizar o compromisso com as vias a seguir. ***Actividades**: construir com base nos perfis e em outra informação; preparar análises globais sistemáticas; preparar e implementar a consulta da cidade; utilizar o evento da consulta para gerar entusiasmo e cooperação e para formular acordos sobre as questões prioritárias e sobre os passos concretos a serem empreendidos, incluindo os mecanismos de institucionalização e as actividades operacionais.*
Fase 3: formulação e implementação da estratégia ***Resultados**: enquadramento estratégico acordado; negociação dos planos de acção detalhados; projectos de demonstração; alargamento das estratégias e integração global das abordagens.*	- formular as estratégias prioritárias; - negociar e acordar os planos de acção; - conceber e implementar projectos de demonstração; - integrar projectos e planos em abordagens estratégicas. ***Actividades**: clarificar as questões; identificar, desenvolver e avaliar as opções estratégicas; acordar sobre o enquadramento estratégico; desenvolver, negociar e conciliar os planos de acção; confirmar as estratégias e os planos mediante workshops de revisão; identificar projectos de demonstração; integrar as estratégias, os projectos e os planos de acção entre sectores e áreas geográficas; conciliar as divergências, as lacunas e os conflitos.*
Fase 4: seguimento e consolidação ***Resultados**: monitorização contínua do processo e resultados; avaliação dos resultados; fazer repercutir as conclusões da avaliação e empreender os necessários reajustamentos; replicação e aumento de escala das intervenções; institucionalização do processo.*	- implementar os planos de acção; - monitorizar e avaliar; - aumentar a escala e replicar; - institucionalizar. ***Actividades**: implementar os planos de acção num processo participado e multissectorial; desenvolver e manter um processo de monitorização para recolher informação sobre a implementação; usar a avaliação para tirar lições da experiência; com base nas lições, iniciar a replicação e o aumento da escala das actividades; continuar com actividades estáveis concebidas para "enraizar" o processo nas instituições da cidade e nos actores.*

[382] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 374, pág. 13 (tradução livre).

Tabela 19 – Objectivos dos vários instrumentos de apoio ao processo de tomada de decisão participados, e sua relação com os princípios da boa governança[383]

Fase	Instrumentos	Objectivos	Princípios
Fase 1	Lista de controlo municipal ("checklist")	Analisar a situação local e adaptar o processo de acordo com esta.	
	Análise dos actores	Identificar os actores e analisar os seus papéis.	Equidade
	Instrumentos responsivos ao género	Assegurar uma participação equitativa de homens e mulheres na tomada de decisão, na formulação das estratégias e na implementação da acção.	Equidade
	Elaboração dos perfis	Fornecer informação básica e apoiar a hierarquização das prioridades.	Transparência
	Análise das vulnerabilidades	Fornecer informação sobre as vulnerabilidades das comunidades à desagregação.	Transparência
Fase 2	Documentos propositivos	Fornecer uma visão global da análise da situação e uma revisão das opções para as discussões focalizadas.	Transparência Equidade
	Consulta da cidade	Promover o diálogo dos actores, a construção de consenso e o compromisso dos actores.	Participação Envolvimento cívico
	Grupos de trabalho dos actores	Criar mecanismos de coordenação multissectorial e multi-institucional.	Participação Envolvimento cívico
	Facilitação	Melhorar a contribuição dos actores e assegurar a participação efectiva e a focalização.	Equidade
	Pactos urbanos	Permitir que sejam formalizados acordos negociados entre parceiros e que os seus compromissos para a acção sejam concretizados.	Responsabilização
Fase 3	Resolução de conflitos	Facilitar as negociações com vista ao consenso e/ou situações que acomodam todas as posições ("win-win" situations).	Transparência Equidade
	Planeamento da acção	Transformar as estratégias gerais em objectivos e compromissos da responsabilidade específica de certos actores, a realizar num período de tempo determinado, e cujos resultados possam ser monitorizados.	Responsabilização
	Formulação das directrizes para a programação	Fornecer um enquadramento metodológico para a formulação dos programas.	Eficiência
	Sistemas de informação e de gestão ambiental	Facilitar a identificação de áreas prioritárias de acção e apoiar as decisões de planeamento e de investimento.	Transparência Eficiência
	Projectos de demonstração	Servir como exemplo de novas abordagens e soluções para os problemas do desenvolvimento urbano e deste modo induzir a replicação.	Eficiência
Fase 4	Institucionalização	Assegurar que as novas abordagens são compreendidas, aceites e aplicadas/praticadas rotineiramente.	Sustentabilidade
	Directrizes para a avaliação do programa	Avaliar o sucesso dos programas e fornecer as bases para uma melhor concepção e implementação dos mesmos.	Eficiência
	Monitorização	Medir o progresso a partir do fornecimento de serviços real e da integração do processo, e fazer repercutir os resultados da monitorização na replicação/alargamento da escala, em reajustamentos e em melhorias.	Responsabilização

[383] United Nations Centre for Human Settlements, cit.381, pág. 16 (tradução livre).

Tabela 20 – Instrumentos para apoio a processos participados de tomada de decisão e gestão urbana, desenvolvidos entre o final dos anos noventa e o princípio do século XXI[384]

	Instrumentos	Principais áreas de aplicação	Organizações	Data
Fase 1	Preparing an Sustainable Cities Programme (SCP) environmental profile	Elaboração dos perfis; gestão do ambiente urbano.	UNCHS, UNEP	1999
	Gender analysis	Análise das questões de género; participação dos actores; elaboração dos perfis.	World Bank	1996
	Assessment of vulnerability to flood impacts and damages	Gestão de desastres; elaboração dos perfis.	UNCHS	2001
	Social assessment	Elaboração dos perfis; participação dos actores.	World Bank	1996
	Stakeholder identification and mobilisation	Mobilização e participação dos actores; gestão e planeamento urbano.	UNCHS	2000
Fase 2	Organising, conducting and reporting an Sustainable Cities Programme (SCP) city consultation	Mobilização e participação dos actores; gestão do ambiente urbano.	UNCHS, UNEP	1999
	City consultation guidelines	Mobilização e participação dos actores.	UNCHS	1999
Fase 3	Citizen satisfaction survey – Report card	Monitorização	UNCHS	2000
	City experiences in improving the urban environment	Formulação da estratégia; implementação; gestão do ambiente urbano.	UNCHS	2000
	Formulating issue-specific strategies and action plans	Gestão ambiental; formulação da estratégia; planeamento da acção; implementação.	UNCHS, UNEP	1999
	Good urban governance report cards	Gestão urbana.	PNUD	2000
Fase 4	Local sustainability mirror (actualmente designado por: Local sustainability metre)	Governança; gestão e desempenho municipal; monitorização.	NCDO	Em curso desde 1999
	Guidelines for the evaluation of post-disaster programmes	Gestão de desastres; monitorização.	UNCHS	2001
	Guidelines for operational programme formulation in post-disaster situations	Gestão de desastres; formulação da estratégia.	UNCHS	2001
	Institutionalising the Environmental Planning and Management (EPM) process	Seguimento e consolidação do processo; gestão ambiental.	UNCHS, UNEP	1999
	Media content analysis	Monitorização	UNCHS	1996
	Participatory decision making indicators	Monitorização; participação dos actores.	UNCHS	1999
	Urban indicators toolkit	Monitorização.	UNCHS	2000
Instrumentos transversais	Best practises database	Gestão urbana.	UNCHS	Act. contínua
	Beneficiary assessment	Mobilização e participação dos actores.	World Bank	1996
	Environmental design for safer communities	Elaboração dos perfis; segurança.	ISS	1998
	Building an Environmental Management Information System (EMIS)	Recolha de informação; gestão ambiental (também aplicável a outras áreas).	UNCHS	2000
	Integrating gender responsiveness in environmental planning and management	Gestão urbana; análise das questões de género; gestão ambiental.	UNCHS, UNEP	2000
	Establishing and supporting a working group process	Gestão ambiental; formulação da estratégia; participação dos actores.	UNCHS, UNEP	1999
	Citizen participation in local governance toolkit	Envolvimento cívico; participação dos actores.	UNG	1999-2002
	Community based participatory planning	Participação comunitária; gestão e planeamento urbano.	UNCHS	2001
	Participatory urban governance: Practical approaches, regional trends and Urban Management Programme (UMP) experiences	Participação dos actores; governança urbana.	UNCHS	2000
	Participatory Rapid Appraisal (PRA)	Elaboração dos perfis; participação; monitorização.	UNCHS [et al.][1]	[s. d.]
	Guide for Community Based Environmental Management Information Systems (CEMIS)	Recolha de informação; participação dos actores.	UNCHS	2001
	Local Agenda 21 planning guide	Planeamento ambiental local; monitorização.	ICLEI	1996
	Manuals for local leadership, governance and urban management capacity-building	Gestão urbana.	UNCHS	1996
	SARAR (Self-Esteem, Associative Strength, Resourcefulness, Action Planning and Responsibility)	Participação dos actores.	PNUD, UNICEF, World Banck, ONG	[s. d.]
	Report on 36 ways to encourage civic participation	Gestão urbana; participação dos actores.	FCM, THO	1997
	Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety	Segurança; elaboração dos perfis.	ICPC	1999
	100 Crime prevention programmes to inspire action across the world	Segurança; parcerias.	ICPC	1999
	ZOPP - Objective Oriented Project Planning (Ziel Orientierte Projekt Planung)	Planeamento; projecto; participação dos actores; monitorização.	GTZ	1998

Abreviaturas das organizações:
FCM – Federation of Canadian Municipalities
GTZ – German Technical Cooperation
ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives
ICPC – International Centre for the Prevention of Crime
ISS – Institute for Security Studies
NCDO – National Committee for International Cooperation and Sustainable Development
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNCHS – Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNICEF – United Nations Children's Fund
VNG – International Co-operation Agency of the Association of Netherlands Municipalities

Nota:
1 – World Bank, Action Aid, AgaKhan Foundation, Ford Foundation, GTZ, UNICEF, PNUD.

[384] Fonte: United Nations Centre for Human Settlements, cit. 381, pág. 112-150. Esta publicação apresenta uma breve síntese de cada um destes instrumentos, bem como referências – publicações, sítios da internet, etc. – onde é possível adquirir mais informação sobre os mesmos. Também podem ser encontradas estas informações no seguinte endereço: http://www.serd.ait.ac.th/ump/html/cover.htm [Consulado em: 25.10.2008].

Existem assim alguns aspectos que começam a ser cada vez mais definidos e consensuais na metodologia dos processos, e que se passam a sublinhar, com base no modelo de faseamento proposto pelo UNCHS[385]:

- Mobilização dos actores – considera-se que devem ser envolvidos, tão cedo quanto possível, todos os actores relevantes para os processos, incluindo: os que são afectados ou afectam significativamente uma questão prioritária; os que possuem a informação, os recursos e as aptidões necessárias para a concepção e a implementação da estratégia; e os que controlam os instrumentos de implementação.
- Elaborar o perfil da cidade e das questões a tratar – considera-se que ao contrário das análises técnicas tradicionais, a elaboração dos perfis num processo participado tem por base o pleno envolvimento dos actores, não somente ao nível da recolha da informação, mas também na interpretação dos dados e da informação, relacionando-os com a sua própria experiência e percepção, e na construção de um consenso sobre as conclusões.
- Identificar as questões-chave – a elaboração participada dos perfis contribui significativamente para alcançar um consenso entre os vários actores sobre quais são questões-chave. Este consenso irá evoluir ao longo da fase preparatória e deve ser confirmado e publicitado por meio de uma consulta pública alargada, que também contribuirá para legitimar as opções tomadas para o desenvolvimento estratégico, com base nas questões-chave identificadas.
- Desenvolver as questões-chave – propõe-se que o desenvolvimento das questões-chave seja feito através de documentos propositivos, cuidadosamente estruturados e altamente focalizados, com vista a elucidar as questões; demonstrar como estas se manifestam a são percepcionadas; ilustrar a variedade de formas nas quais tais questões têm sido e podem vir a ser abordadas; e dar o mote para um debate informado e construtivo. Estes documentos não fornecem "soluções acabadas" ou respostas rápidas. Em vez disso sintetizam o conhecimento disponível e lançam as bases para uma discussão global e detalhada, a realizar numa ampla consulta pública da cidade.
- Construir a colaboração e forjar o consenso – defende-se que esta fase, crucial num processo participado, seja empreendida mediante uma ampla consulta pública à cidade, que reúna todos os actores relevantes para o processo. Nesta consulta devem ser debatidas colectivamente as questões-chave identificadas, e deve alcançar-se um consenso sobre a hierarquização das prioridades e um acordo sobre os mecanismos institucionais para a participação nas fases seguintes. Estes mecanismos frequentemente assumem a forma de parcerias com vista a: continuar a desenvolver a identificação, a revisão e o aprofundamentos das questões prioritárias; mobilizar actores adicionais aos diferentes níveis e acordar

[385] United Nations Centre for Human Settlements, cit. 374, pág. 6-10.

uma metodologia para os envolver mediante grupos de trabalho multissectoriais; acordar mecanismos para fortalecer a coordenação institucional; mobilizar o apoio social e político para obter o compromisso necessário para operacionalizar grupos de trabalho multissectoriais com mecanismos de coordenação institucional.

- Formalizar o compromisso com as vias a seguir – considera-se que este deve ser um dos principais resultados da consulta pública, consulta esta que deve ser cuidadosamente estruturada e facilitada profissionalmente. Deve ainda apresentar uma coerência sistemática entre as discussões de grupo e as sessões plenárias, estimulando a emergência de resultados concretos que comprometem os parceiros com as vias a seguir. Para formalizar os resultados da consulta – compromissos e vias a seguir – podem ser negociados e assinados por grupos de parceiros "pactos urbanos".
- Formular as estratégias prioritárias – tal como o planeamento da acção e a implementação, a formulação das estratégias deve ser feita com base em parcerias, organizadas em grupos de trabalho multissectoriais para as questões-chave. O conhecimento e a troca de ideias sobre as questões-chave devem ser ainda mais aprofundados nesta fase, servindo de base para a revisão e a análise das opções estratégicas. Este processo convergirá num consenso sobre a visão estratégica global a adoptar.
- Negociar e acordar os planos de acção – considera-se que este é um estágio crucial para o sucesso do processo mas, simultaneamente, um dos mais difíceis, já que implica: um trabalho técnico pormenorizado para traduzir as opções estratégicas em acção concreta; uma extensa negociação, já que os planos de acção têm por base compromissos claros e específicos dos actores relativamente a acções concretas a empreender, em prazos de tempo determinados, e mediante a aplicação de recursos acordados, sejam estes financeiros ou outros.
- Conceber e implementar projectos de demonstração – considera-se que é de grande utilidade a realização, o mais cedo possível no processo, de projectos de demonstração, de pequena escala e rápida implementação, com vista a: demonstrar a nova abordagem; testar na prática algumas das ideias dos grupos de trabalho; mostrar resultados visíveis; e estimular os actores a participar e a comprometerem-se com o processo.
- Integrar projectos e planos em abordagens estratégicas – defende-se a discussão e o acordo colectivo sobre as estratégias, os planos de acção, e os resultados dos processos contribuem para os integrar nas políticas, nas decisões e nos orçamentos legais ou executivos do governo local, tornando-os assim oficialmente enraizados na máquina governamental.
- Implementar os planos de acção – defende-se que a abordagem participada deve ser mantida nesta fase, já que a experiência demonstra que o envolvimento dos actores aumenta significativamente a eficácia da implementação.

- Monitorizar e avaliar – refere-se que este estágio deve ser parte integrante e continua da implementação. Sublinha-se também que as principais lições extraídas das experiências práticas são invariavelmente mais institucionais e de gestão do que técnicas, contribuindo para melhorar os processos participados, bem como as abordagens e os instrumentos a estes associados.
- Aumentar a escala e replicar – considera-se que este é o estágio que permite uma maior capitalização dos sucessos alcançados pelos processos participados, aumentando os seus impactos à medida que se multiplicam e expandem as abordagens e as iniciativas.
- Institucionalizar – este é o processo de longo prazo que irá mudar estruturalmente os "modos de fazer", incorporando os novos processos participados nos procedimentos, ideias e práticas dos actores e das instituições locais até que estes se tornem em rotina. Sublinha-se, no entanto, que tal não pode significar o "congelamento" dos resultados alcançados pelos processos participados de tomada de decisão, mas que, pelo contrário, implica a preservação da sua natureza dinâmica, de contínua revisão e auto-aperfeiçoamento. Neste sentido, a institucionalização é o que faz a ligação da monitorização, avaliação e aprendizagem com a experiência, com o aumento de escala, a replicação das actividades e a consolidação institucional do processo global.

Convém recordar que a metodologia proposta é para a escala de desenvolvimento global da cidade, sendo simultaneamente exequível e desejável que os mecanismos participativos sejam reforçados quando se trabalha a uma escala menor, como é o caso dos processos de reabilitação urbana. Nestes casos, e devido à natureza dos problemas que enfrentam muitas das áreas de intervenção, em particular os vários tipos de exclusão, os processos participados, em particular mediante o "empowerment" da população, assumem uma importância acrescida, visto contribuírem para alcançar os objectivos específicos das intervenções, ou seja, a inclusão das comunidades.

5.2.5.3 As parcerias público-privado

Face à escassez de recursos financeiros públicos e à tendência para uma política de "menos investimento, mais orientação" adoptada pela generalidade dos países europeus e pela UE, a captação de investimento privado foi sendo cada vez mais encarada como essencial para os alcançar objectivos do desenvolvimento. Neste contexto, as PPP começaram a ganhar maior destaque como instrumento de intervenção. Na prática, as PPP começaram a ser mais utilizadas e a operar em áreas que anteriormente eram da inteira responsabilidade do sector público, como por exemplo, as infra-estruturas e os serviços de transporte, as telecomunicações, a saúde, a educação, o abastecimento de água, o fornecimento de electricidade, entre outras. No entanto, em vários países europeus – com especial, mas não exclusiva incidência nos países da Europa Central e de Leste – as PPP estavam a ser implementadas de um modo pouco controlado e transparente, o que preocupava bastante as instituições internacionais, em especial quando estavam em causa projectos com financiamento externo. A falta de clareza nestes

processos colocava sérias dúvidas quanto à garantia do interesse público e quanto à boa aplicação dos fundos públicos. Neste contexto, a CEMAT, na sua 13.ª conferência, realizada em 2003, adoptou uma resolução sobre as PPP na política de desenvolvimento territorial[386].

A CEMAT considera que para o sucesso dos projectos PPP existem vários pré-requisitos fundamentais, que têm de ser acautelados pelos Estados-membros. Neste sentido, apresenta um conjunto de recomendações para a concepção e a organização dos procedimentos PPP, em três domínios principais:

- definição de um enquadramento legal claro e eficaz;
- preparação cuidadosa dos projectos PPP;
- implementação eficiente de projectos PPP.

No que diz respeito ao enquadramento legal, a CEMAT defende que as políticas relativas às devem PPP ser definidas em legislação geral multissectorial, ou em legislação direccionada para um sector específico (construção de infra-estruturas, planeamento urbano, etc.), e que a legislação especial para projectos individuais deve regra geral ser evitada. A especificação clara das regras referentes à propriedade (transferência de propriedade, termos de arrendamento e de concessão, etc.), ao enquadramento fiscal e ao tratamento de potenciais conflitos de interesses é considerada como absolutamente necessária. Esta necessidade justifica-se por consistir um meio de garantir o interesse público e de atrair o interesse do sector privado nas PPP por ajudar a reduzir o potencial de risco. Recomenda-se ainda que seja definido um enquadramento operacional aceitável relativamente à assunção de responsabilidades quanto ao risco pelo sector público.

Quanto à fase de preparação dos projectos PPP, a CEMAT defende que é crucial adoptar uma abordagem meticulosa para garantir o sucesso dos projectos, tendo em especial conta os seguintes aspectos:

- Adaptar a estrutura organizacional às condições locais – existe uma ampla variedade de modelos de PPP, indo desde meras operações comerciais à completa privatização. É necessário adaptar com grande cuidado o conceito de PPP aos factores locais e temporais, já que muitos dos problemas com PPP resultam da transferência directa de soluções concebidas para outros casos, sem se ter suficientemente em conta as especificidades do contexto.
- Assegurar a compatibilidade de objectivos – é necessário clarificar os objectivos dos parceiros público e privado e verificar o grau de compatibilidade entre estes, o que requer uma discussão detalhada entre o sector público e o privado sobre as suas respectivas intenções em relação ao projecto, numa fase precedente à abertura do concurso.
- Selecção de parceiros privados pelo sector público – para além dos aspectos formais, os critérios qualitativos têm de ser considerados no processo de selecção.

[386] *Resolution n.º 1 on public-private partnerships in spatial development policy.*

O sucesso económico de uma PPP depende da área de especialidade que o parceiro privado traz para o projecto de cooperação e da relevância desta área de especialidade para a esfera de actividade em causa. Por esta razão têm de ser encontradas formas de aferir as áreas de especialidade dos potenciais parceiros privados. Adicionalmente, o sector público necessita de estar completamente informado sobre os riscos potenciais quando considera a cooperação com um parceiro privado, concebendo de acordo com estes os critérios e os requisitos a integrar nas disposições do concurso.

- Controlo democrático e aceitação pública – a introdução de PPP requer a realização de um debate político, de modo a assegurar a aceitação política e pública da abordagem, em especial quando os utilizadores irão ser cobrados pelos serviços prestados. Isto requer a implementação de dispositivos de consulta que asseguram a proximidade ao consumidor e permitam às pessoas expressarem as suas preferências. Adicionalmente, os modelos PPP devem ser capazes de demonstrar credivelmente quais são as áreas (económicas, técnicas, ambientais, etc.) para as quais se encontram em posição de contribuir positivamente, auxiliando a impulsionar e melhorando os resultados.
- Instrumentos especiais para apoiar a preparação de projectos PPP – A experiência dos vários países mostra que há diversos instrumentos que podem apoiar os projectos PPP, nomeadamente, instrumentos para a avaliação financeira das PPP[387] que demonstram se é financeiramente preferível uma PPP ou o recurso a soluções convencionais. É também útil montar um gabinete de informação e coordenação das PPP, para comparar novos projectos PPP com projectos anteriores e extrair recomendações e directrizes detalhadas para o sucesso das PPP.

No que respeita à implementação eficiente dos projectos PPP, a CEMAT considera haver também um conjunto de aspectos que devem ser acautelados, dos quais se destacam:

- Estruturação cuidadosa do contrato PPP – os contratos PPP devem ser particularmente claros quando às características do projecto, às responsabilidades dos respectivos parceiros e ao modo como os potenciais conflitos de interesses devem ser resolvidos, e devem incluir disposições específicas para acautelar possíveis comportamentos oportunistas dos parceiros privados. No entanto, devem também permitir alguma flexibilidade, inovação e rendibilidade.
- Confiança entre parceiros – uma relação de grande confiança entre os parceiros é essencial para o sucesso dos projectos PPP. O sector público deve mostrar-se um parceiro no qual os parceiros privados podem confiar, já que estes estão a correr substanciais riscos financeiros ao entrar num contrato com vários tipos de efeitos vinculativos de longo prazo.

[387] Como, por exemplo, o Public Sector Comparator (PSC) do Reino Unido e o Publiek Private Comparator (PPC) dos Países Baixos, ou a análise custo-benefício usada em França e na Alemanha.

- Aquisição de competências e modernização do sector público mediante as PPP – é essencial que o sector público adquira certos tipos de competências, designadamente, aprender a conduzir habilmente as negociações em mercados imperfeitos; adquirir competências económicas, de modo a identificar quais as variáveis que desempenham um papel relevante e a aferir as consequências das disposições contratuais; adquirir conhecimento sobre a formulação, supervisão e implementação de contratos e reconhecer que os contratos envolvem custos de transacção[388].
- Liderança eficaz do sector público – os modelos PPP devem ser concebidos de tal modo que preservem o fundamental papel de liderança do sector público, tanto por razões de lei pública como de admissibilidade pública. Nunca se deve chegar a um ponto em que as autoridades públicas estão a tal ponto carentes financeiramente, que dependem quase totalmente do sector privado. O sector público deve liderar e guiar as PPP de modo a que a infra-estrutura e os serviços públicos se desenvolvam como uma componente da política nacional, regional e local.
- Financiamento público como catalisador do financiamento privado – na maioria dos casos, parte do financiamento dos projectos PPP provém do sector público, sendo este em geral inversamente proporcional ao poder de compra dos potenciais utilizadores das infra-estruturas e dos serviços. Numa PPP, o financiamento público, em especial quando é modesto, deve ser utilizado para atrair recursos privados, que irão cobrir a maioria dos custos (por exemplo, o sector público pode agir como um avalista de créditos que sejam necessários para o capital de investimento envolvido, ou pode pagar os estudos de viabilidade).

A questão do financiamento internacional é também abordada, considerando-se essencial que haja um enquadramento legal claro nesta matéria. A CEMAT apoia a crescente pressão da UE para que, no âmbito dos programas financiados pelos Fundos Estruturais, os Estados-membros consigam atrair financiamento privado, em particular por meio de capitais de investimento e PPP. Esta captação deve servir tanto como impulso ao financiamento dos projectos como para assegurar que o sector privado, com as suas especiais competências, escrutina o modo como os programas são geridos. No entanto, a CEMAT sublinha a necessidade de os parceiros públicos manterem a liderança, de modo a promover o desenvolvimento sustentável da Europa, e de serem definidos enquadramentos claros para os apoios públicos, com base nos aspectos anteriormente descritos. A este propósito, a CEMAT refere ainda que apesar de já existirem vários instrumentos de supervisão do apoio público da UE, que podem contribuir para a reabilitação urbana[389], o facto de cada vez mais ser incentivada o recurso a PPP neste

[388] Defende-se que esta aprendizagem de novas competências contribui para uma completa mudança de cultura, já que quanto maior for a complementaridade entre o sector público e o privado, maior será a modernização eficiente do sector público.

[389] Neste documento, a CEMAT refere especificamente: a *Comunicação da Comissão: Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente; a Comunicação da Comissão: Auxílios estatais e capital de risco (Texto relevante para efeitos do EEE)*; o *Regulamento (CE) nº 70/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais a*

domínio pode vir a justificar que haja a necessidade de criar instrumentos específicos para a reabilitação urbana:

> *«[O]s apoios estatais actuais podem constituir uma barreira, em alguns casos particulares, à capacidade dos Estados-membros implementarem a sua política de desenvolvimento territorial, em especial quando procuram envolver o sector privado. Com base na experiência que irá advir no futuro destes casos, será útil examinar se há ou não necessidade de um instrumento adicional específico, que lide com o apoio estatal para empreendimentos em áreas urbanas desfavorecidas, e quais as características básicas que um instrumento deste tipo deve ter.»*[390]

Resumindo, a diversificação de metodologias e de instrumentos para alcançar os objectivos das políticas e implementar as acções no terreno implica uma flexibilização dos enquadramentos legais e regulamentares. No entanto, esta flexibilização tem de ser acompanhada de uma clara e rigorosa definição das responsabilidades e dos deveres de cada uma das partes, e deve acautelar 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. Quando está em causa o envolvimento do sector privado por meio de PPP, apesar de ser legítimo e necessário para o sucesso das PPP que estas sejam recompensadoras para o sector privado, o sector público tem sempre a responsabilidade inalienável de acautelar os aspectos anteriormente referidos. Para este fim é crucial que se criem enquadramentos legais e regulamentares sólidos, claros e rigorosos, e que estes permitam simultaneamente dar resposta à diversidade de circunstâncias e de contextos em causa e enquadrar todas as situações, evitando as abordagens caso a caso.

O sector público deve também poder destrinçar 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. Dada a importância da reabilitação das áreas urbanas degradas e em declínio, esta poderá ser um campo de aplicação futura das PPP. No entanto, ainda não é claro em que circunstâncias tal poderá ser proveitoso, e se existe ou não a necessidade de criar um enquadramento específico para este fim.

5.2.6 Redefinido o conceito de reabilitação urbana

Em 2004 o Conselho da Europa publicou o documento mais abrangente e sistematizado sobre reabilitação urbana até à data[391]. A mesma instituição que em 1976 definiu pela primeira vez o conceito de reabilitação[392] e o seu modo de actuação apresentou, quase trinta anos depois, uma actualização do conceito, dos objectivos e dos meios de actuação da reabilitação urbana. Com efeito, o Conselho da Europa é a instituição internacional que desenvolveu mais actividade nesta área, com uma coerência e uma abrangência na abordagem não igualada por nenhuma outra organização internacional. No seu documento de 2004, o Conselho da Europa faz uma breve revisão da evolução do

---

favor das pequenas e médias empresas; e a *Comunicação da Comissão: Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (Texto relevante para efeitos do EEE*).

[390] *Resolution n.º 1 on public-private partnerships in spatial development policy,* (traducção livre).

[391] Council of Europe – *Guidance in urban rehabilitation.*

[392] *Resolution (76) 28 of the Committee of Ministers concerning the adaptation of laws and regulations to the requirements of intergrated conservation of the architectural heritage.*

conceito de reabilitação urbana, no âmbito dos documentos adoptados pelos seus organismos, resumindo os principais marcos dessa evolução. Em seguida o Conselho da Europa propõe uma definição actual de reabilitação urbana, bem como os seus objectivos e meios de actuação. No documento sintetiza-se o processo de evolução do conceito de reabilitação urbana da seguinte forma:

> *«Este progressivo enriquecimento do conceito de reabilitação urbana por uma sucessão de abordagens contrastantes mas, no entanto, complementares à abordagem estritamente orientada para o património, sublinha a mudança fundamental no conceito de reabilitação urbana da "protecção do património" em centros históricos para o culminar em um "projecto urbano"* bona fide*, baseado numa abordagem multidisciplinar, integrando todas as políticas urbanas.»*[393]

Quanto à definição actual do conceito, o Conselho da Europa sublinha que a complexidade dos processos e a quantidade de actores envolvidos tornaram a reabilitação urbana acima de tudo num processo político, que pretende actuar nas diversas dimensões do desenvolvimento:

> *«A reabilitação urbana é um processo de revitalização ou regeneração urbana a médio ou a longo prazo. É acima de tudo um acto político, com vista à melhoria dos componentes do espaço urbano e do bem-estar e qualidade de vida de toda a população. Os seus desafios humanos e territoriais requerem a implementação de políticas locais (e. g. política do património cultural e de conservação integrada, política de coesão territorial e de ordenamento do território, política ambiental e de desenvolvimento sustentável). A reabilitação, portanto, é parte de um projecto urbano/plano de desenvolvimento urbano, que implica uma abordagem integrada, envolvendo todas as políticas urbanas.»*[394]

Com esta definição o Conselho da Europa põe em evidência quatro aspectos essenciais: primeiro, a reabilitação urbana é um acto político; em segundo lugar, esta consiste num processo continuado, a médio ou a longo prazo; em terceiro, não existem vários tipos de abordagens às áreas degradas e em declínio – reabilitação, revitalização, regeneração –, cada uma das quais dirigida a uma das dimensões urbanas – física, social, económica –, mas um único modelo – tenha este a designação que tiver –, que tem por base a integração de todas as políticas, numa abordagem adaptada aos desafios locais; por último, a integração das políticas é levada a efeito por meio da elaboração de um plano, que é a base da implementação do processo de reabilitação urbana no terreno.

Na Figura 83 apresenta-se o que o Conselho da Europa denomina por *«a definição de uma Nova Política Europeia de Reabilitação Urbana»*[395], e que pretende ser uma síntese do novo conceito e do modo de actuação proposto. Esta figura evidencia as duas metas principais da reabilitação urbana: promover a realização pessoal e o bem-estar duradouro de toda a população e melhorar a qualidade dos vários componentes espaciais da área urbana[396].

---

[393] Council of Europe, cit. 391, pág. 73 (tradução livre).
[394] Council of Europe, cit. 391, pág. 75 (tradução livre).
[395] Council of Europe, cit. 391, pág. 75 (tradução livre).
[396] Council of Europe, cit. 391, pág. 67 (tradução livre).

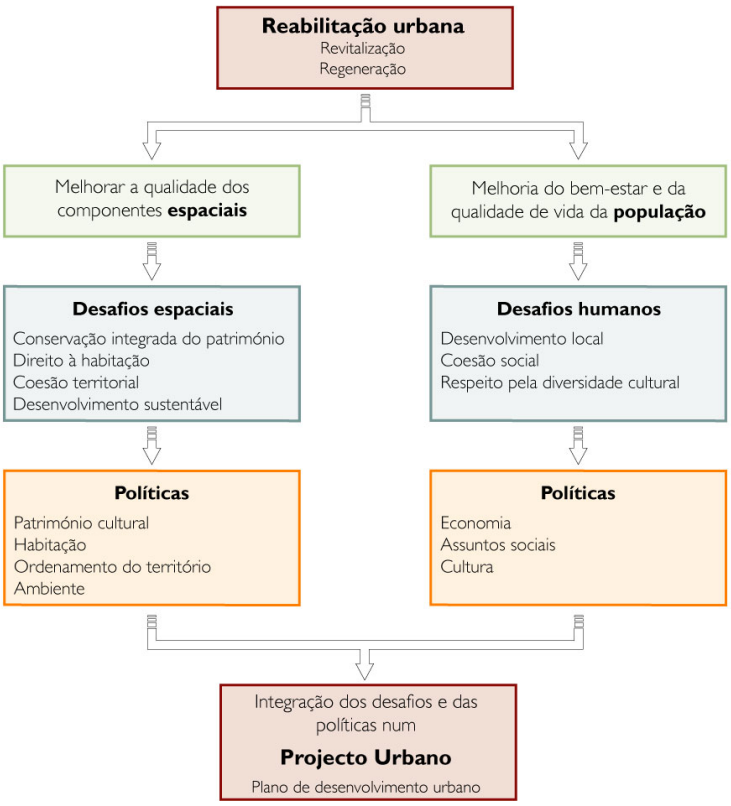


Figura 83 – Proposta do Conselho da Europa para a "Nova política europeia de reabilitação urbana"[397]

Cada um dos desafios é desenvolvido mais em pormenor na publicação do Conselho da Europa, sendo subdividido nos seus componentes principais, cada um dos quais é alvo de uma pequena descrição. Como a generalidade dos temas abordados já foram desenvolvidos neste documento, optou-se por apresentar somente a subdivisão dos desafios. Esta subdivisão constitui-se como a listagem dos objectivos específicos da reabilitação urbana proposta pelo Conselho da Europa. Tal como a Figura 83, esta listagem divide-se em duas categorias – objectivos territoriais (ver Figura 84) e humanos (ver Figura 85) – que correspondem as duas metas principais da reabilitação urbana – respectivamente, melhorar a qualidade dos vários componentes espaciais da área urbana e promover a realização pessoal e o bem-estar duradouro de toda a população.

Como se pode verificar pela observação destas figuras, a listagem proposta pelo Conselho da Europa em 2004, apesar de estar estruturada de forma diferente e de ser menos detalhada, não diverge significativamente da proposta avançada por este trabalho na síntese conclusiva da década de noventa[398]. Este facto não é de admirar já que parte da informação analisada neste trabalho, com base na qual se elaboraram os quadros de síntese, provém exactamente de documentos do Conselho da Europa. No entanto, existem diferenças.

[397] Council of Europe, cit. 391, pág. 75 (tradução livre).
[398] Ver ponto 4.4 Síntese conclusiva.

Objectivos territoriais da reabilitação urbana
Conselho da Europa

Conservação integrada do património cultural
o conservar a memória urbana colectiva e construir o património de amanhã
o empreender uma reabilitação dinâmica e prospectiva
o assegurar os usos do património sem pôr em causa o seu carácter e as suas qualidades
o salvaguardar edifícios ameaçados segundo o princípio da reabilitação mínima
Direito à habitação
o melhorar o ambiente e a qualidade de vida de toda a população
o garantir o acesso a uma habitação satisfatória e adequada para todos
o melhorar a habitação mantendo *in situ* os grupos mais desfavorecidos
o melhorar a qualidade dos espaços e equipamentos públicos para benefício de todos os residentes
o tornar as habitações reabilitadas mais atractivas que as novas em termos de custo
Coesão territorial
o promover a variedade funcional tendo em consideração a compatibilidade entre funções
o evitar a segregação das funções mais fracas e a monofuncionalização de áreas urbanas
o respeitar a morfologia específica dos tecidos antigos
o adequar as funções dos centros históricos
o assegurar a continuidade entre os tecidos antigos e a cidade como um todo
Desenvolvimento sustentável
o tornar a reabilitação urbana um instrumento-chave do desenvolvimento sustentável
o proteger o ambiente urbano e reduzir a poluição e outros malefícios
o evitar o desperdício de materiais, energia e espaço
o reduzir o tráfego viário e promover o transporte público
o organizar uma mobilidade sustentável através da implementação de um plano de mobilidade

Figura 84 – Objectivos territoriais da reabilitação urbana[399]

Objectivos humanos da reabilitação urbana
Conselho da Europa

Desenvolvimento local
o criar crescimento económico baseado na iniciativa local
o aproveitar melhor o potencial económico da reabilitação no que se refere ao trabalho intensivo
o propor um novo modelo de desenvolvimento local sustentável
o promover um desenvolvimento turístico sustentável nos tecidos antigos
Coesão social
o ajudar a melhorar o tecido social através da valorização do tecido urbano
o consolidar a integração social através da integração espacial das diferentes comunidades
o manter ou aumentar a diversidade social como factor de coesão
o combater a segregação e apoiar a variedade social em todas as suas formas
Cultura
o construir uma identidade local fundada no reconhecimento da diversidade local
o contribuir para resolução pacífica de conflitos através da tolerância
o encorajar a apropriação por parte dos residentes da área onde habitam através da interpretação
o garantir a todos o direito à cultura, de acordo com a nova abordagem ética

Figura 85 – Objectivos humanos da reabilitação urbana[400]

A principal diferença encontra-se ao nível do desenvolvimento local, onde este trabalho avança o que considera ser uma proposta mais equilibrada entre a resposta às necessidades e o desenvolvimento de novas oportunidades para as populações destas

[399] Council of Europe, cit. 391 (tradução livre).
[400] Council of Europe, cit. 391 (tradução livre).

áreas. Esta diferença pode ser justificada pelo facto de o objecto de estudo da publicação do Conselho da Europa limitar-se aos principais documentos dos organismos desta instituição relevantes para o tema, sendo por tal menos abrangente do que o deste trabalho. Por outro lado, dado que a economia não é um dos domínios de actividade do Conselho da Europa, esta é somente analisada na medida em que se relaciona directamente com as suas áreas de competência – em especial, direitos humanos, democracia e outros assuntos legais e políticos, coesão social, cultura e património, educação, juventude e desporto. Este facto justifica em parte a razão pela qual é dada uma menor importância à dimensão económica do que às dimensões social, cultural e ambiental da reabilitação urbana.

Para além dos objectivos dos processos de reabilitação urbana, a publicação do Conselho da Europa define também quais os meios de actuação necessários para a concretização das várias fases do processo. Estes meios incluem *«os aspectos políticos, humanos, legais e financeiros do "enquadramento da acção pública" que é necessário em qualquer projecto de reabilitação. Este enquadramento deve satisfazer os requisitos específicos do projecto em questão; deve ser flexível e adaptado ao contexto local e ao tipo de acção e ser empreendida»*[401]. Os meios de acção propostos devem estar de acordo com um conjunto de princípios democráticos, a saber:

- Respeito pelos direitos humanos – *«que pressupõe a participação pública na vida da comunidade, o respeito pelos direitos dos outros, o direito de propriedade, o direito à vida privada, a liberdade de reunião, o direito a uma informação pluralista, a liberdade de expressão e não discriminação. Obviamente, inclui também o direito à habitação, ao património cultural e ao ambiente»*[402].
- Preeminência do debate democrático – *«é um meio de legitimação e de conferir significado à acção empreendida. O processo de tomada de decisão no que respeita à reabilitação (...) deve envolver na actualidade, através do debate, todos aqueles a que diz respeito (decisores, técnicos e residentes)»*[403].
- Desenvolvimento de procedimentos e de instituições democráticas – *«como meio de legitimar plenamente as autoridades eleitas democraticamente. De acordo com o princípio da subsidiariedade, pressupõe complementaridade entre os poderes e as actividades dos diversos níveis de governo (local, regional, nacional e europeu). É uma advertência que não há monopólio no que respeita ao interesse público»*[404].

Defende-se que os princípios democráticos e os meios de actuação definidos têm de estar subjacentes a todo o processo, em cada uma das suas fases, para garantir o sucesso da reabilitação urbana. Tal como para o caso dos conceitos e dos objectivos, o Conselho da Europa apresenta um esquema com vista a sintetizar a sua proposta relativa aos princípios e dos meios de actuação dos processos de reabilitação urbana (ver Figura 86).

[401] Council of Europe, cit. 391, pág. 101 (tradução livre).
[402] Council of Europe, cit. 391, pág. 101 (tradução livre).
[403] Council of Europe, cit. 391, pág. 101 (tradução livre).
[404] Council of Europe, cit. 391, pág. 102 (tradução livre).

Na pormenorização de cada um destes meios de actuação (ver Figura 87), o Conselho da Europa engloba aspectos relativos ao faseamento dos processos e ao conteúdo e etapas de cada fase. Apesar de não ter sido alvo de uma sistematização explícita, pode depreender-se da observação destas figuras que há uma metodologia de intervenção subjacente, e que esta se coaduna na generalidade com a proposta avançada por este trabalho na síntese conclusiva da década de noventa[405].

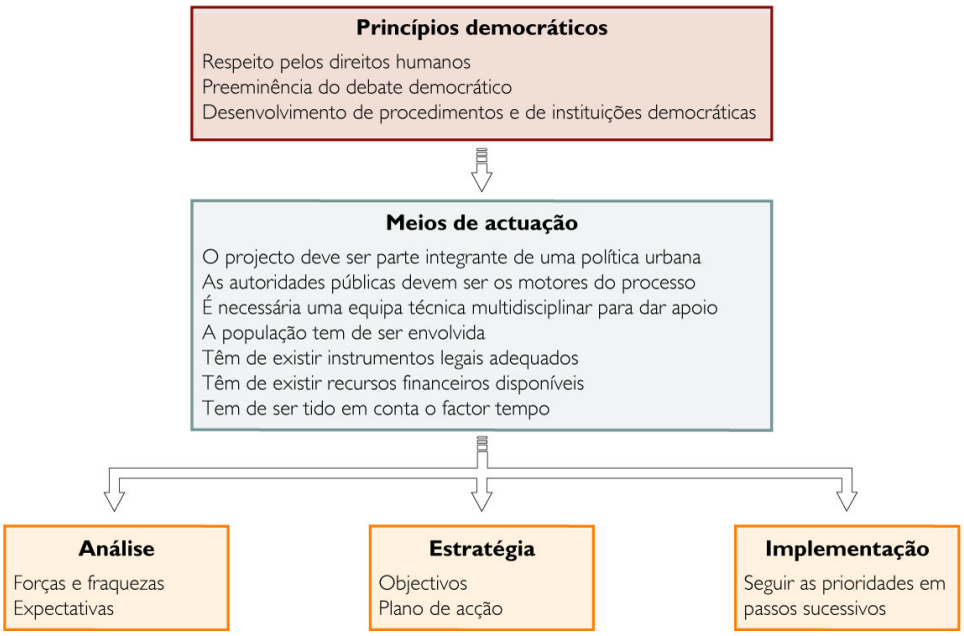


Figura 86 – Princípios, meios de actuação e fases do processo de reabilitação urbana[406]

Muitos dos aspectos focados pelo Conselho da Europa ao nível dos meios de actuação já foram abordados neste trabalho, à medida que foram sendo analisados os documentos em que estes surgem pela primeira vez enunciados. Por esta razão, será feita em seguida uma revisão centrada somente nos aspectos que, de alguma forma, incorporam novos contributos desta instituição para o tema, ou cuja enumeração apresentada na Figura 87 não se considera ser suficientemente elucidativa do seu conteúdo:

- Coordenar a política de reabilitação e a política urbana – a este respeito sublinha-se a necessidade de existir um compromisso político claro face à reabilitação urbana, baseado em escolhas explícitas feitas pelas autoridades locais. Isto significa que a decisão de empreender um processo de reabilitação urbana deve ser acompanhada pela sua integração nas prioridades da cidade; pela inclusão dos seus interesses e objectivos nas directrizes de desenvolvimento da cidade e no seu plano global de desenvolvimento; e que se garanta que os grandes projectos a realizar – melhoria da rede de transportes públicos, melhoria dos equipamentos, etc. – não contrariam ou dificultam o processo de reabilitação.

[405] Ver ponto 4.4 Síntese conclusiva.
[406] Council of Europe, cit. 391, pág. 102 (tradução livre).

Meios de actuação da reabilitação urbana
Conselho da Europa

O projecto deve ser parte integrante de uma política urbana
o conceber o projecto ao nível do bairro
- analisar os valores arquitectónicos
- estudar a situação da habitação
- compreender a vida da comunidade
- compreender o modo de funcionamento do bairro
- examinar o acesso aos serviços e equipamentos e a acessibilidade da área
o integrar o projecto no contexto urbano mais amplo
- ter em conta as transformações urbanas
- coordenar a política de reabilitação e a política urbana
- o projecto de reabilitação tem de ser parte integrante de um plano global de desenvolvimento urbano
As autoridades públicas devem ser os motores do processo
o compromisso claro e resoluto das autoridades públicas antes e após o projecto
o envolvimento das autoridades públicas na fase de análise
o intervenção pública na fase de planeamento estratégico
o intervenção pública na fase de implementação
o gestão contínua para uma abordagem integrada e coordenada
É necessária uma equipa técnica multidisciplinar para dar apoio
o a natureza interdisciplinar as equipas técnicas
o intervenção técnica na formulação do projecto
o intervenção técnica da montagem do projecto
o intervenção técnica na fase de implementação
o o papel do projecto no apoio social
A população tem de ser envolvida
o envolver toda a população
o envolver a população na fase de análise
o envolver a população na fase de planeamento estratégico
o envolver a população na fase de implementação
o conseguir um maior envolvimento mediante a co-produção
o conceber mecanismos de participação democrática
Têm de existir instrumentos legais adequados
o instrumentos legais para a política de uso do solo
o instrumentos legais para regular o planeamento urbano
o produzir um plano de gestão da reabilitação
Têm de existir recursos financeiros disponíveis
o parcerias eficazes entre o sector público e o privado
o apoio financeiro dos organismos regionais, nacionais e europeus
o a necessidade de alcançar um equilíbrio entre o público e o privado
o financiamento público para a política de habitação
Tem de ser tido em conta o factor tempo
o ter em conta o factor tempo ao longo do processo de reabilitação
o abordagem visível e faseada

Figura 87 – Síntese dos meios de actuação necessários para o sucesso dos processos de reabilitação urbana[407]

- Compromisso claro e resoluto das autoridades públicas antes e após o projecto – o compromisso das autoridades públicas numa fase prévia ao processo é indispensável para a mobilização dos outros actores. O compromisso numa fase posterior ao processo relaciona-se com o empenho em retirar lições da experiência efectuada, utilizando-as para alargar a experiência a outras áreas e

[407] Council of Europe, cit. 391 (tradução livre).

escalas, para melhorar as políticas urbanas em geral e, em particular, reajustar as politicas existente de modo a que dêem melhor resposta às necessidades da reabilitação (o que usualmente se denomina por "aprendizagem política", "institucionalização do processo", "aumento de escala e replicação", etc.).

- Envolvimento das autoridades públicas na fase de análise – as autoridades públicas são responsáveis por zelar para que sejam elaborados todos os estudos pertinentes, por contribuir no que for necessário para a sua elaboração, e por examinar e dar a sua aprovação aos mesmos.
- Intervenção pública na fase de planeamento estratégico – com base na análise, as autoridades públicas são responsáveis por um conjunto de escolhas estratégicas, em especial sobre: o papel da área no futuro da cidade; as funções a ser privilegiadas; as acções a empreender no que respeita à habitação, criação ou melhorias de espaços públicos, melhoria dos equipamentos locais, iniciativas na área dos transportes, entre outros.
- Intervenção pública na fase de implementação – as autoridades públicas têm um papel de fundamental na fase de implementação, devendo em termos práticos: dar apoio social às populações menos favorecidas, permitindo-lhes permanecer na área; valorizar edifícios antigos e simbólicos instalando nestes equipamentos adequados; destinar parte adequada do orçamento municipal para a criação, o aumento ou a melhoria dos equipamentos locais (escolas, creches, estacionamentos residenciais, etc.); implementar as acções e os projectos relativos à propriedade pública; monitorizar o mercado imobiliário de modo a rectificar quaisquer eventuais efeitos negativos[408].
- Gestão contínua para uma abordagem integrada e coordenada – tendo em conta a complexidade das abordagens multissectoriais e com base em parcerias, torna-se cada vez mais necessário implementar um sistema de monitorização orientado para as questões qualitativas de modo a garantir o sucesso das intervenções. É também essencial garantir a coordenação horizontal – coordenar as acções nas diversas áreas – e vertical – coordenar as acções dos diversos níveis de governo (europeu, nacional, regional, local) respeitando a sua complementaridade. Ao nível territorial, promover as *«abordagens dirigidas a áreas específicas de intervenção, para assegurar a interacção entre o projecto e a área; a cooperação entre áreas e trazer as autoridades locais para a escala da vizinhança. Por último, a gestão de projectos de reabilitação integrada de áreas urbanas requer a coordenação dos métodos utilizados pelos vários operadores, indo para além do curto prazo e tendo em plena consideração o momento exacto de cada situação específica»*[409].

[408] Por exemplo, por meio de contratos com os operadores imobiliários, implementação de uma política de gestão da propriedade (aquisição, expropriação, direito de preferência, "leasings", etc.) e de uma política de transacção; introduzir incentivos financeiros para encorajar a reabilitação dos edifícios antigos e alcançar os objectivos sociais.

[409] Council of Europe, cit. 391 pág. 110 (tradução livre).

- A natureza interdisciplinar as equipas técnicas – para além do que já foi referido anteriormente neste trabalho sobre a necessidade de garantir a multidisciplinaridade e o alto nível de qualificação das equipas técnicas, o Conselho da Europa sublinha ainda a utilidade, para garantir a participação e a boa gestão do processo, de situar o local de trabalho as equipas técnicas dentro da área de intervenção. Caso seja necessário ter mais do que uma equipa técnica, defende-se que todas estejam submetidas a um mesmo organismo de acompanhamento e coordenação.
- Intervenção técnica da montagem do projecto – os processos de reabilitação urbana envolvem disposições e procedimentos financeiros e legais sofisticados, que frequentemente são incompreensíveis para a maioria dos cidadãos, tanto públicos como privados. Para auxiliar os actores a tomarem decisões é muitas vezes útil, para além dos estudos efectuados na fase de análise, que sejam feitas simulações e avançados diversos cenários que possam melhor informar e elucidar as escolhas e mobilizar os actores, bem como encorajar a diversificação dos programas e acções a empreender, contribuindo para a variedade social e para o desenvolvimento equilibrado do bairro.
- O papel do projecto o apoio social – considera-se que o papel das equipas técnicas deve ser baseado nas suas capacidades técnicas, de identificar os desafios e de contribuir para as estratégias. No entanto, sublinha-se o facto de a sua abordagem não poder ser autoritária, nem baseada em procedimentos e soluções decididos unilateralmente por estas. O papel das equipas técnicas deve antes caracterizar-se por: ouvir; compreender; informar; e dar apoio social. O apoio social deve traduzir-se em: dar assistência às famílias em dificuldade; alertar e pôr em movimento os mecanismos de segurança social sempre que pertinente; providenciar o realojamento temporário que seja necessário na fase de obras, ou o realojamento permanente, nos casos em que não seja possível conferir aos alojamentos existentes as condições mínimas de habitabilidade.
- A população tem de ser envolvida – sublinha-se que não é suficiente um compromisso político resoluto e sólidas aptidões técnicas para implementar um processo de reabilitação urbana bem-sucedido, mas que o envolvimento da população é essencial. Para este fim não são apontados mecanismos preferenciais, já que se defende que a variedade de mecanismos existentes para promover a participação e o envolvimento da população permite a sua desejável adaptação à situação em causa. No entanto, quaisquer que sejam os mecanismos adoptados, deve sempre garantir-se que a população participa directa e activamente em todas as fases do processo.
- Envolver toda a população – alerta-se para a necessidade de não restringir a participação aos residentes, mas alargá-la aos utilizadores, aos actores económicos, às ONG, entre outros.

- Envolver a população na fase de análise – as principais vantagens são: permitir aos técnicos melhorar a sua abordagem graças a um melhor entendimento da vida local; permitir aos residentes ficarem mais conscientes os aspectos mais negligenciados ou subestimados da área; dar aos representantes eleitos uma oportunidade ideal para afirmar uma posição política e avaliar o que é ou não aceitável na transformação da área.
- Envolver a população na fase de planeamento estratégico – *«para a população, esta é uma oportunidade de examinar as mudanças que o projecto acarreta para o bairro, e avançar com propostas adicionais para melhorar, modificar ou mesmo redireccionar o mesmo. É um meio de medir a aceitação do projecto pela população e o empenho desta no mesmo. É nesta fase (...) que as posições tomadas pelos representantes locais eleitos face às várias propostas podem ser dadas a conhecer, clarificando assim o que é viável e negociável e o que não o é. Por último, estes debates devem resultar na definição da configuração do projecto, na sua inclusão na agenda municipal, e na atribuição dos recursos técnicos e financeiros necessários para o empreender»*[410].
- Envolver a população na fase de implementação – neste ponto o Conselho da Europa centra-se no papel da população na monitorização. Refere que esta participação pode ser concretizada de várias formas, nomeadamente: fornecimento de informação regular sobre o projecto; reajuste de certos projectos importantes para a área, tais como a melhoria e o desenvolvimento dos espaços públicos; troca de informação sobre o andamento dos trabalhos; entre outros.
- Conseguir um maior envolvimento mediante a co-produção – é neste ponto que o Conselho da Europa foca o papel que os vários parceiros da sociedade civil – população, ONG, etc. – e o sector privado – comerciantes e empresários locais, investidores, etc. – podem desempenhar na fase de implementação, mais especificamente, na execução das acções. São referidas as vantagens da "co-produção", ou seja, na abordagem em parceria, na qual diferentes actores são responsáveis por executar, financiar ou gerir acções ou programas específicos. De entre as vantagens apontadas salientam-se: a possibilidade de conseguir recursos adicionais para o processo – financeiros, humanos, ou outros; o aumento das capacidades e das competências das comunidades; o maior envolvimento e compromisso de todos os actores para com o sucesso do projecto.
- Instrumentos legais para a política de uso do solo – referem-se essencialmente mecanismos como: o direito de preferência na transacção de bens imobiliários, a expropriação: os "leasings", a declaração de área de interesse público, as restrições aos direitos de propriedade, sem esquecer a negociação e os incentivos financeiros e fiscais.

[410] Council of Europe, cit. 391 pág. 115 (tradução livre).

- Instrumentos legais para regular o planeamento urbano – os principais instrumentos referidos neste ponto são: compatibilização entre os regulamentos do planeamento e as normas da conservação; flexibilização da legislação da construção e do planeamento no que se refere à reabilitação, em especial relativamente aos edifícios antigos, ou criação de legislação própria; necessidade de dar enquadramento legal às intervenções com carácter de emergência; garantir a eficácia das notificações para realização de obras; penalização das obras realizadas clandestinamente.
- Apoio financeiro dos organismos regionais, nacionais e europeus – sublinha-se que, dado que a maioria das políticas nacionais e/ou regionais (habitação, planeamento regional, património cultural, ambiente, mobilidade, economia), bem como algumas das europeias têm um impacto directo nas políticas locais, os seus instrumentos financeiros podem ser utilizados em proveito dos processos de reabilitação urbana. *«É assim essencial, logo desde o início, criar mecanismos para coordenar as diferentes políticas sectoriais dos diversos níveis de governo, de modo a beneficiar tanto quanto possível das suas oportunidades de financiamento»*[411].
- A necessidade de alcançar um equilíbrio entre o público e o privado – apesar de se considerar inevitável que o sector privado desempenhe um papel cada vez mais relevante na reabilitação, alerta-se para o facto de o sector público ter de: salvaguardar os objectivos sociais; regular as forças de mercado no sentido de controlar o liberalismo selvagem, que pode desfigurar a identidade dos bairros e acentuar as assimetrias; manter ou o reforçar a política pública de uso do solo.
- Ter em conta o factor tempo ao longo do processo de reabilitação – neste ponto o Conselho da Europa sublinha a necessidade de conceder tempo suficiente para a elaboração do plano de reabilitação (análise e a formulação da estratégia), e de aceitar que a reabilitação é um processo de longo prazo. Adicionalmente, o facto de o processo se desenrolar ao longo de vários anos, implica que o plano tenha de ser flexível e adaptável aos problemas e às oportunidades que possam eventualmente surgir.
- Abordagem visível e faseada – defende-se que o plano de acção deve ser organizado em fases realistas e de fácil gestão e implementação, que permita compatibilizar e controlar as operações, os prazos e os orçamentos. Alerta-se para o facto de a programação de acções para as quais não existe financiamento comprometer a credibilidade do projecto, e para a necessidade de produzir alguns resultados rápidos e significativos, de modo a que desde logo se possam observar benefícios decorrentes do mesmo. Aborda-se também a necessidade de monitorizar a avaliar o decurso do processo e os seus resultados (incluindo os de natureza não-quantificável), para proceder a reajustes na estratégias ou no modo de actuação sempre que necessário.

[411] Council of Europe, cit. 391 pág. 120 (tradução livre).

Como comentário final, é importante sublinhar que o modelo de governança implícito neste documento do Conselho da Europa de 2004 é um pouco mais centralizado do que os defendidos pela maioria das outras instituições analisadas e pelos documentos posteriores do próprio Conselho da Europa[412]. Com efeito, apesar de a participação ser amplamente defendida, e de as parcerias também terem um lugar de destaque, é dado pouco peso ao processo de negociação, e em algumas partes do texto ainda se sente claramente que o processo de tomada de decisão não é plenamente participado. Talvez o excerto onde mais transparece esta posição seja o seguinte: *«Em primeiro lugar, é necessário formalizar o enquadramento dos debates nos quais todos os parceiros têm os seus papéis específicos: os técnicos investigam e avançam propostas; a população informa, modifica e aprova; os representantes eleitos tomam as decisões e fazem compromissos»*[413]. De facto, e apesar do modelo de governança do Conselho da Europa não estar claramente sistematizado, tendo de ser inferido pelos comentários feitos ao longo do documento, a ideia que fica é que se está numa fase de transição entre dois modelos, na qual algumas das tendências actuais já encontraram lugar, mas onde subsistem ainda algumas ligações ao modelo tradicional, hierarquizado e compartimentado, onde uns são decisores e financiadores, outros são coordenadores e gestores, e outros meros beneficiários. Apesar destas observações, esta publicação do Conselho da Europa é sem dúvida um documento de referência na actualidade, em especial pela sua perspectiva integrada e abrangente aos vários aspectos da reabilitação urbana.

A crescente complexidade inerente aos processos de reabilitação urbana, conjuntamente com o facto de se estar a assistir a um retorno, em certas cidades, de operações de renovação urbana ou de intervenções prejudiciais ao valor cultural dos tecidos antigos, levaram a que a UNESCO também desenvolvesse esforços no sentido de lançar um documento de apoio à reabilitação de áreas urbanas, centrado especificamente nas áreas históricas. Esta instituição publicou dois documentos em 2008 sobre esta temática: um manual de apoio aos profissionais ligados aos assuntos urbanos[414], e um outro, de menores dimensões, dirigido às autoridades locais[415], e que se resume basicamente a uma síntese do primeiro. Quando comparados com o documento do Conselho da Europa analisado anteriormente, os documentos da UNESCO são menos abrangentes e não têm o mesmo nível de coerência e rigor. As razões para estas diferenças podem residir nos seguintes aspectos:

- o facto de os organismos da ONU, aos contrário dos do Conselho da Europa[416], serem sectoriais – a UN-HABITAT dedica-se essencialmente ao problema do alojamento, a UNESCO à cultura, educação e ciência, o UNEP ao ambiente, o PNUD ao desenvolvimento, etc. – o que explica a razão pela qual, desde a década de oitenta, os organismos do Conselho da Europa têm uma abordagem

[412] Ver, por exemplo, ponto 5.2.5.1 A governança urbana e a participação na vida pública.

[413] Council of Europe, cit. 391 pág. 116 (tradução livre).

[414] UNESCO – *Historic districts for all: A social and human approach for sustainable revitalization. Manual for city professionals.*

[415] UNESCO – *Historic districts for all: A social and human approach for sustainable revitalization. Brochure designed for local authorities.*

[416] PACE, CMCE e CPLRE.

integrada às várias questões – reabilitação urbana, coesão social, coesão territorial, ambiente, desenvolvimento sustentável, cultura, património, etc. – enquanto os da ONU continuam a centrar-se na análise sectorial das questões, razão pela qual a integração dos avanços alcançados numa área, por um dos organismos, não tem o reflexo desejável no trabalho dos restantes;

- o facto de a UNESCO centrar a sua acção no domínio do património ao Património Mundial, ou seja, com "valor universal excepcional", dedicando-se exclusivamente à sua identificação, salvaguarda e conservação, enquanto o Conselho da Europa tem desenvolvido nesta área uma actividade de âmbito mais alargado, que integra todo o tipo de património, incluindo o mais modesto e o não-classificado, numa perspectiva centrada na melhoria da qualidade do ambiente urbano e das condições de vida da população, ou seja, na reabilitação urbana dessas áreas. A este respeito, convém recordar dois aspectos: foi o Conselho da Europa a primeira instituição reconhecer, em 1975, que a dimensão social dos problemas das áreas degradas ou em declínio eram tão importantes como os problemas físicos relacionados com o seu estado de conservação[417]; por outro lado, desde a sua Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades, da década de 80[418], o Conselho da Europa consolidou a dimensão urbana da reabilitação, alargando o seu âmbito de actuação a todas as áreas urbanas degradadas e em declínio e integrando, progressivamente, as várias dimensões e dinâmicas do desenvolvimento urbano (social, económica, ambiental, cultural, etc.), enquanto a UNESCO, tal como reconhece o Memorando de Viena[419], se continuou a centrar essencialmente nos edifícios e outras estruturas construídas.

Até 2008, as publicações da UNESCO sobre a reabilitação de áreas urbanas com valor histórico resumiram-se actas de encontros sobre o tema ou a relatos de intervenções específicas. Os documentos publicados em 2008 representam assim a primeira tentativa de apresentação de directrizes globais para a reabilitação urbana por parte da UNESCO. Esta é também a primeira tentativa de abordar as várias dimensões do problema, integrando acções em diversas áreas[420], bem como os meios e os instrumentos para a sua implementação. Esta tentativa está claramente ligada com o recente alargamento das preocupações da UNESCO relativas ao património para com a "paisagem urbana histórica"[421]. Este é assim um sinal positivo, um passo na direcção certa, que pode significar que haverá uma visão mais global dos processos de intervenção em áreas urbanas por parte da UNESCO e da UN-HABITAT, e uma maior integração das actividades desenvolvidas pelos vários organismos da ONU no futuro.

---

[417] *Resolution 598 (1975) of the Parliamentary Assembly on the social aspects of architectural conservation*, e *Recommendation 764 (1975) of the Parliamentary Assembly on social problems of urban decay and resettlement* (ver ponto 2.2.6 O Ano Europeu do Património Arquitectónico).

[418] Ver ponto 3.2.1 A Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades.

[419] Ver ponto 5.2.4.6 Da cidade histórica à paisagem urbana histórica.

[420] Reflexo disso mesmo é a participação, nestes documentos da UN-HABITAT.

[421] Ver ponto 5.2.4.6 Da cidade histórica à paisagem urbana histórica.

Tendo em conta o que acabou de ser referido, importa fazer uma leitura crítica tanto dos aspectos positivos como dos menos positivos destes documentos. Quanto aos aspectos menos positivos, já foi referida a relativa falta de coerência e de rigor. A razão para esta falha prende-se com o facto de o trabalho consistir em parte numa "colagem" de conclusões de actas de encontros, de artigos e de relatos de experiências concretas, sem que se tenha conseguido, a partir destas diversas fontes, criar um texto coerente e coeso. Para dois exemplos, refira-se que é apresentada uma proposta de faseamento do processo, e logo no seu seguimento, uma tabela – de uma fonte diversa – onde a proposta de faseamento é outra; de forma semelhante, são apresentados no início os "sete factores-chave para o sucesso" das intervenções, e mais à frente são desenvolvidos "os factores-chave para o sucesso", mas desta vez surgem somente três, e diferentes dos iniciais. No entanto, talvez onde seja mais evidente a falta de coerência interna e de rigor do documento seja ao nível dos conceitos e definições que são apresentados em anexo. Também aqui se está perante uma "colagem" de definições de várias fontes, sem que estas coincidam umas com as outras, ficando-se sem perceber qual é de facto o significado que um dado conceito tem no documento em causa. Analisando como exemplo o conceito central dos documentos, refira-se que a tradução literal do seu título das publicações é: "Áreas históricas para todos: Uma abordagem social e humana à revitalização sustentável". Ora, o conceito de "revitalização" – central aos documentos – que se apresenta no glossário é o seguinte:

> *«O que é a revitalização?*
>
> *A revitalização é um processo que combina a reabilitação arquitectónica e urbana dos centros históricos enquanto simultaneamente melhora as suas actividades urbanas.*
>
> «A revitalização urbana engloba operações destinadas a relançar a vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem uma clara identidade ou características próprias notáveis.»[422]
>
> «Trazer nova vitalidade, trazer de novo à vida (um edifício uma comunidade, um bairro, actividades, negócios, etc.); regenerar. Pode envolver a atribuição de novos usos. O termo é o oposto ao de uma "cidade museu" e não inclui a revitalização de um dinamismo social/económico existente, mas a sua própria natureza e dimensão, incluindo o sector informal.»[423]
>
> *Reabilitação consiste em dar ao património urbano e arquitectónico a sua total capacidade de contribuir para a continuidade de um enriquecimento urbano e arquitectónico. Não é uma abordagem centrada no passado; deve contribuir para a continuidade do enriquecimento urbano e arquitectónico. Deve ser considerada como uma prioridade face à nova construção ou à renovação drástica.*[424]*»*[425]

Analisando esta proposta de definição, na primeira frase sugere-se que a reabilitação diz respeito somente à intervenção física em edifícios e espaços públicos (que é reduzir a

---

[422] Lisbon Charter, October 1995 [nota do original].

[423] Sylvio Mutal – *Poverty and environmental degradation: the future of historic cities centres. Retrospective and Perspectives. The case of Latin America and the Caribbean*. September 2001 [nota do original].

[424] Recommendations of the Saïda International Seminar organized by UNESCO (Lebanon, 28 to 31 May 2001) [nota do original].

[425] UNESCO, cit. 414, pág. 94 (tradução livre).

dimensão urbana da reabilitação ao projecto arquitectónico e urbano) e que a revitalização pretende ir mais além, actuando com vista à melhoria das "actividades urbanas". Logo em seguida, cita-se a Carta de Lisboa[426] onde se lê que a revitalização é uma intervenção semelhante à reabilitação, com objectivos centrados na dimensão económica e social, e que se destinada a áreas sem reconhecido valor histórico, ou seja, não se aplica ao âmbito do documento da UNESCO, que se centra em áreas históricas. Tendo em conta esta citação, não se entende qual é a lógica da escolha do termo pela UNESCO, nem qual a ligação com a frase que a antecede. Mais ainda, convém referir que a tradução desta citação não é correcta. A Carta de Lisboa, fonte original deste excerto, refere: *«Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade* ***sem ou com*** *identidade e características marcadas»*[427]. A diferença que a Carta de Lisboa faz entre reabilitação e revitalização é que o segundo termo não tem objectivos físicos específicos, enquanto a reabilitação é mais ampla, actuando ao nível da melhoria da componente física, económica, social e funcional do território: *«É uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais»*[428], ou seja, para a Carta de Lisboa, o conceito de reabilitação é mais abrangente do que o de revitalização. A segunda citação, bastante pouco clara, parece querer dizer que a revitalização se aplica a um edifício, a uma actividade, a um negócio, ou outro campo de actuação, mas não se entende bem qual a natureza da intervenção, parecendo até insinuar-se que não há protecção do tecido económico e social existente[429]. Por fim, a última citação, emanada de um encontro realizado pela própria UNESCO, não fala sequer de revitalização, mas de reabilitação, mais uma vez como se esta fosse dirigida somente à dimensão física de áreas históricas.

A pouca coerência de termos da própria UNESCO no que respeita às intervenções em áreas habitadas não é nova. Como já foi referido[430], esta foi alvo de crítica em 1996, na mesa redonda que organizou à qual deu o título de "Renovação das áreas centrais das cidades" (Renewal of inner city areas). Os participantes deste encontro sublinharam a desadequação do título e acordaram que "Reabilitação das áreas centrais das cidades" (Rehabilitation of inner city areas) era mais adequado para definir a ideia subjacente ao mesmo[431]. Provavelmente a escolha do termo revitalização prendeu-se com a tentativa de marcar a diferença em relação à perspectiva que a própria UNESCO tinha tido até à data, que se centrava essencialmente na dimensão física. No entanto, com esta análise não se teve por objectivo iniciar uma discussão sobre o termo reabilitação versus revitalização. Com efeito, tal como claramente sublinhado pelo último conceito do Conselho da Europa, quer se chame reabilitação urbana, revitalização urbana ou regeneração urbana,

---

[426] *Carta de reabilitação urbana integrada*.

[427] *Carta de reabilitação urbana integrada,* negrito da autora.

[428] *Carta de reabilitação urbana integrada*.

[429] Texto original: *«Bringing back new vitality, bringing back to life (a building, a community, a neighbourhood, activities, business, etc.); regenerating. It may involve allocation of new uses. The term is the opposite for a "museum city" and does not include revitalization of an existing social/economic dynamism, but its proper order and dimension, including the informal sector».* UNESCO, cit. 414, pág. 94.

[430] Ver ponto 4.2.2.1 Ambiente e sustentabilidade.

[431] Ver ponto 4.2.2.1 Ambiente e sustentabilidade e UNESCO – *From Istanbul 1996 to Venice 2002. Socially sustainable revitalization of historical districts: Architects speak out*, pág. 49.

os princípios, objectivos e meios de intervenção que devem caracterizar a actuação nos tecidos urbanos habitados são os mesmos. Com a integração das várias políticas no seio dos processos de reabilitação urbana e a territorialização das políticas sectoriais, uma das principais características dos processos é que todas as dimensões têm de ser consideradas, quer nas áreas ditas "históricas" quer nas mais recentes. É a tradição linguística e de cada país que determina na maioria das vezes o termo utilizado, e o que é realmente importante é que se mantenham os objectivos, princípios e modos de actuação. Neste contexto, uma discussão em favor de um ou de outro termo perde significado. O que de facto se pretendeu mostrar com comentários relativos à definição de revitalização foi que, mesmo ao nível do conceito central dos documentos da UNESCO em causa, o que se apresenta é uma colagem, não coerente, senão mesmo contraditória, de definições de fontes diversas, não contextualizadas com pouco rigor – inclusive nas traduções –, em pouco servindo para uma clarificação dos conceitos, o que pretensamente é o objectivo central dos glossários.

Ainda relativamente ao conceito de revitalização, no corpo do documento surge uma frase que traduz de forma mais clara que o glossário qual a posição da UNESCO perante os processos de intervenção em áreas urbanas históricas: *«significa alcançar um equilíbrio satisfatório entre as leis do desenvolvimento económico, as necessidades e os direitos dos habitantes e a valorização da cidade como bem público. As abordagens de conservação do património, económica, ambiental e sociocultural não entram em conflito; não só são complementares, como o seu sucesso a longo prazo está dependente de se estabelecer uma ligação entre estas abordagens»*[432]. Como se pode verificar, esta perspectiva está de acordo com o pensamento actual sobre os processos de reabilitação urbana. Adicionalmente, analisando o conteúdo dos documentos, pode-se inferir que as principais características defendidas para os processos de intervenção em áreas históricas são: a multidimensionalidade; a integração horizontal e vertical das acções e dos actores; a visão estratégica de longo prazo; a adequação às características locais e a integração no processo de desenvolvimento global; os processos de tomada de decisão partilhados e a co-responsabilização pela sua implementação; a transparência de actuação; a monitorização e avaliação contínuas dos processos; e a constante revisão e reajuste da estratégia. Estas correspondem, na generalidade, às características que vinham sendo amplamente defendidas desde a década de noventa relativamente aos processos de reabilitação urbana. Apesar das falhas aos níveis da estrutura, da coerência e do rigor dos documentos, as ideias gerais que são defendidas nestas publicações são válidas e actuais. Convém ainda não esquecer que, por um lado, esta é a primeira abordagem da UNESCO ao tema e que, por outro lado, representa uma evolução significativa nas preocupações e na perspectiva de actuação deste organismo, que tem grande peso internacional.

Há no entanto um aspecto que a UNESCO tentou incluir, mas cuja concretização ficou aquém das expectativas. Estes dois documentos reiteram por diversas vezes que o mais importante é "colocar as pessoas no centro dos processos"[433]. No entanto, nos próprios

[432] UNESCO, cit. 414, pág. 19 (tradução livre).

[433] Ver, por exemplo, UNESCO, cit. 414, pág. 21 e 89, e UNESCO, cit. 415, pág. 8 e 12.

documentos ainda não se conseguiu alcançar plenamente este objectivo. Com efeito, a perspectiva ainda está centrada na conservação do património histórico, e não na melhoria do ambiente e da qualidade de vida das populações, que é a principal razão que justifica a conservação do património. Com efeito, o património conserva-se para as pessoas, porque é importante para os indivíduos, os grupos, as comunidades e a própria humanidade. Apesar de haver uma tentativa clara de recentrar a perspectiva, como se pode observar na Figura 88 e na Figura 89, a maioria das estratégias e políticas propostas centram-se no património, havendo ainda pouco equilíbrio entre as várias dimensões da intervenção. Repare-se, por exemplo, que o peso dado ao turismo cultural – apenas um dos segmentos do sector económico –, é semelhante ao dado à melhoria das condições de vida das populações, e que das seis categorias apresentadas, quatro relacionam-se directamente com a dimensão cultural.

No que diz respeito à metodologia do processo, esta tem por base a participação, o diálogo, as parcerias, a cooperação e a co-responsabilização. É dado um forte peso ao desenvolvimento de capacidades junto da população, das equipas técnicas e das próprios poderes locais. As fases do processo consideradas podem resumir-se do seguinte modo: levantamento e análise da situação existente; diagnóstico; formulação da estratégia; planeamento da acção; implementação; monitorização e avaliação; aprendizagem política e divulgação da experiência. De entre os aspectos apontados como necessários para a implementação de processos de reabilitação urbana, salientam-se:

- vontade política firme face aos processos de reabilitação;
- ter em conta o longo prazo, a conciliação dos diferentes calendários dos actores e o tempo político e o tempo do projecto;
- criação de novas normas e regulamentação e reorientação das políticas urbanas, sempre que necessário;
- "descompartimentação" dos serviços (cultura interna), das práticas e das estruturas (grupos de trabalho multidisciplinares, comités de acompanhamento, etc.);
- consistência nas políticas e nos actores, em diferentes áreas e a diferentes níveis;
- questionamento permanente das próprias práticas, comportamento, valores e funcionamento;
- consciencialização da complexidade e da necessidade de entender domínios diferentes mas interdependentes, e de falar uma linguagem comum, entre disciplinas e entre actores;
- sensibilização e formação do pessoal (interna), de modo a que a equipa municipal seja competente e esteja empenhada e mobilizada para trabalhar com os processos de reabilitação;
- promover a formação adaptada ao contexto local e às especificidades dos actores e do seu papel no processo (decisores, técnicos, etc.).

Reabilitar: o quê? com que resultados?
Estratégias e políticas propostas

Melhorar os espaços públicos protegendo simultaneamente os recursos culturais e naturais

- conceber os espaços públicos como espaços de miscigenação social e como ligações entre redes urbanas e regionais;
- ligar os espaços verdes aos centros das cidades (equipamentos públicos, lojas, centros de transportes, etc.);
- promover a criatividade e valorizar a cultura nos espaços públicos;
- encorajar a diversidade das funções dos espaços públicos para dar resposta à diversidade de necessidades (habitação, trabalho, transporte, educação, lazer, serviços, lojas locais, etc.);
- reduzir as necessidades de tráfego e de deslocação mediante uma gestão funcional da rede de transportes e dos usos do solo;
- reutilizar áreas industriais inactivas e converter os espaços vazios de uma forma adequada;
- limitar o consumo de energia e a poluição;
- assegurar o tratamento da água e reduzir a produção de resíduos.

Criar laços sociais pela melhoria das condições de vida dos habitantes

- garantir a aplicação dos direitos básicos a todos os residentes, tendo em conta os instrumentos normativos internacionais sobre boa governança e a protecção da diversidade cultural;
- dar resposta às necessidades básicas dos grupos mais vulneráveis da população (habitação, cuidados de saúde, acesso a água potável, higiene, educação, etc.);
- apoiar a democracia local;
- combater a especulação fundiária e a segregação espacial;
- apoiar a habitação social, em especial para os jovens, mulheres e idosos;
- dar prioridade e fortalecer a miscigenação e a coesão social, em especial mediante a integração dos migrantes;
- criar emprego, nomeadamente no sector da economia social;
- melhorar as infra-estruturas e os serviços;
- contribuir para a criação de estruturas de inserção, melhorando simultaneamente a segurança dos habitantes.

Dar resposta às necessidades actuais mantendo simultaneamente a identidade da cidade e fortalecendo o conhecimento tradicional

- encorajar uma visão plural e consensual da "autenticidade", à imagem da diversidade cultural, do património e dos interesses das áreas históricas;
- procurar uma inclusão harmoniosa da modernidade nos tecidos históricos (volume, estilo arquitectónico, materiais);
- conceber processos de reabilitação que restaurem a importância funcional dos conjuntos urbanos, edifícios e espaços públicos;
- associar a atractividade para turistas e investidores com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes;
- melhorar a economia local e o desenvolvimento de capacidades nos habitantes, bem como o seu envolvimento nos projectos;
- apoiar a participação e a educação cívica para fortalecer a identidade da área e a sua apropriação pelos habitantes;
- melhorar as técnicas utilizadas pela articulação do conhecimento tradicional com o contemporâneo.

Apoiar a criatividade e a diversidade cultural

- melhorar a atractividade da região e da área urbana mediante o fortalecimento do seu potencial criativo, da sua imagem e do sentimento de pertença dos habitantes;
- alargar o acesso à cultura a todos os sectores da sociedade, encorajando o seu envolvimento e desejo de conhecimento;
- desenvolver uma consciência cívica mediante o debate sobre a modernização do património, a sua variedade de significados e os seus modos de expressão;
- apoiar os artistas e artesãos ajudando-os a manter e a transmitir o seu conhecimento e experiência;
- propor actividades e eventos culturais, equilibrando a atractividade de toda a cidade e evitando que a área histórica se torne o único pólo de interesse;
- proteger, desenvolver e dar significado ao património material criando complementaridades entre o conhecimento moderno e o tradicional;
- valorizar o património imaterial, revelador da identidade das populações e da autenticidade dos lugares;
- auxiliar os actores a produzirem bens e serviços de qualidade;
- apoiar a mediação para ligar o pensamento cultural, artístico, político e institucional.

Figura 88 – Estratégias e políticas propostas pela UNESCO para os processos de reabilitação urbana (parte I)[434]

[434] UNESCO, cit. 414.

Reabilitar: o quê? com que resultados? (cont.)
Estratégias e políticas propostas

Desenvolver o turismo cultural de forma controlada e associado à diversificação dos sectores de actividade
o realizar estudos de impacto antes de tomar qualquer decisão de intervenção, tendo em conta as capacidades de carga físicas, ecológicas, culturais e sociais do tecido urbano existente; o diversificar os itinerários turísticos nas áreas históricas, controlar e restringir o acesso aos sítios mais visitados; o auxiliar os actores a implementar um turismo sustentável e de qualidade cujas receitas sejam equitativamente distribuídas pelo território; o maximizar o impacto positivo do turismo em outros sectores económicos da cidade, gerando assim uma procura por produtos e recursos fora da época turística; o informar, treinar e educar a população (habitantes e visitantes) de modo a apoiar o turismo sustentável; o incitar todos os actores ligados ao turismo a adoptarem medidas de qualidade e encorajar a população local a tornar-se um verdadeiro actor da cadeia turística; o apoiar as empresas turísticas e promover o emprego da população local, especialmente dos mais vulneráveis, de modo a desenvolver uma economia independente; o promover produtos locais de qualidade, em especial nas áreas do artesanato e da gastronomia; o equipar e melhorar os sítios mediante o reinvestimento de parte da receita turística na sua conservação; o gerar cooperação e parcerias nacionais, sub-regionais e internacionais, em especial entre os sectores público e privado.
Salvaguardar os sítios urbanos classificados e beneficiar da sua fama
o sensibilizar e envolver a população local na acção de conservação e na melhoria dos sítios, permitindo-lhes simultaneamente melhorar as suas condições de vida e o seu ambiente; o encorajar as trocas e as parcerias de modo a beneficiar da diversidade de práticas de gestão; o apoiar os sistemas de protecção tradicionais e associá-los aos conceitos e sistemas de planeamento e gestão, para dar uma melhor resposta à visão e às necessidades das comunidades locais e assegurar a continuidade da conservação; o ter em conta o papel crucial desempenhado pelos gestores dos sítios e auxiliá-los a controlar o impacto das visitas turísticas; o ter uma visão global dos sítios urbanos de modo a ter em conta a multiplicidade e a complexidade das funções urbanas na história da cidade; o empreender estudos sobre o impacto social e económico da classificação dos sítios de modo a orientar melhor as estratégias de desenvolvimento; o beneficiar da fama dos sítios classificados mais visitados e propor a criação de uma rede que os ligue aos sítios menos famosos, mediante uma oferta turística complementar; o melhorar o valor do património mediante o fortalecimento da promoção e da interpretação inovadora dos sítios (mediação cultural)

Figura 89 – Estratégias e políticas propostas pela UNESCO para os processos de reabilitação urbana (parte II) [435]

Concluindo, apesar dos pontos menos positivos referenciados, os documentos da UNESCO apresentam uma visão relativamente ampla, actual e integrada dos processos de intervenção em áreas históricas. Marcam uma reorientação da perspectiva da própria instituição e reflectem em parte o longo processo de evolução da reabilitação urbana dos anos sessenta até aos nossos dias. Embora o âmbito destes documentos se restrinja essencialmente às áreas históricas e a perspectiva apresentada ainda seja pouco equilibrada, a sua importância não pode ser menosprezada, dado que, ao contrário do Conselho da Europa, a UNESCO conta com Estados-membros de todos os continentes, e é uma instituição de referência no que se refere ao património. Fica assim reforçada a ideia que as intervenções em áreas urbanas históricas, mesmo as classificadas como Património Mundial, não podem encarar a conservação do património de forma isolada, mas têm de a integrar num processo mais amplo de reabilitação urbana. Fecha-se assim um ciclo, no qual a reabilitação emerge no âmbito da política de conservação do

[435] UNESCO, cit. 414.

património, ultrapassa esse domínio e integra outros interesses e outras áreas de actuação, sendo depois reencontrada pela própria política de conservação, que passa a incluir no seu seio os objectivos, princípios, instrumentos e modos de actuação da reabilitação urbana.

5.3 A evolução das políticas europeias

5.3.1 A Estratégia de Lisboa

Aproveitando a melhoria da situação económica que se começou a verificar no final da década de noventa, a UE decidiu empreender reformas tanto económicas como sociais, como parte de uma estratégia positiva que combinasse a competitividade com a coesão social. No ano 2000, nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa foi lançada a denominada Estratégia de Lisboa[1], cujas questões sociais foram posteriormente consubstanciadas na *Agenda social europeia*[2]. A Estratégia de Lisboa tinha como ideia base a existência de um triângulo "equilátero" entre os seguintes eixos: reformas económicas, criação de emprego e coesão social. O novo objectivo estratégico da UE passa a ser *«tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social»*[3]. Reforçou-se a ideia que *«as pessoas são o principal trunfo da Europa e deverão constituir o ponto de referência das políticas da União. O investimento nas pessoas e o desenvolvimento de um Estado providência activo e dinâmico será fundamental tanto para o lugar da Europa na economia do conhecimento como para assegurar que a emergência desta nova economia não venha agravar os problemas sociais existentes em matéria de desemprego, exclusão social e pobreza»*[4].

Da perspectiva da política social, houve duas inovações fundamentais: o acordo que os Estados-membros iram desenvolver uma política coordenada para o combate à pobreza e à exclusão social, e a aplicação de uma nova metodologia, o Método Aberto de Coordenação (MAC)[5], que tem por base a definição de directrizes comuns, em vez de uma abordagem normativa ou legislativa.

> *«A lógica do método aberto de coordenação pressupõe que os Estados-membros e as regiões se responsabilizem pela concepção e implementação das políticas, informando a Comissão a partir dos planos de acção. Nessa lógica, a Comissão não toma decisões de carácter vinculativo, mas incita e acompanha as políticas, produz relatórios, difunde boas práticas e, eventualmente, o Conselho Europeu faz propostas aos Estados-membros.»*[6]

O MAC é um instrumento de acompanhamento que não se baseia numa codificação jurídica nem em sanções em caso de não cumprimento. Em vez disso, são definidos objectivos políticos acordados colectivamente, que os Estados-membros devem procurar alcançar pelos seus próprios meios. Deixa de existir um via única europeia para atingir os objectivos, havendo uma maior descentralização e responsabilização. Os Estados-membros são responsáveis pela estratégia nacional (consubstanciada nos Planos

---

[1] Conselho Europeu de Lisboa – *Conclusões da Presidência.*

[2] Conselho da União Europeia – *Agenda social europeia: aprovada pelo Conselho Europeu de Nice, de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000.*

[3] Conselho da União Europeia, cit. 1, art.5.º.

[4] Conselho da União Europeia, cit. 1, art.24.º.

[5] O MAC foi criado no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo. Foi definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa, e representa um novo quadro de cooperação entre os Estados-membros a favor da convergência das políticas nacionais, com vista à realização de determinados objectivos comuns. Esta metodologia foi posteriormente aplicada a outros domínios, como a protecção social, a educação, a juventude, a formação e, mais recentemente, à cultura.

[6] Isabel Guerra [et al.] - *Políticas públicas de revitalização: Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN*, pág. 12.

Nacionais de Acção para a Inclusão) e são avaliados pelos outros Estados-membros ("peer pressure"), competindo ao Conselho Europeu a definição das prioridades e à Comissão uma função de vigilância.

A Estratégia de Lisboa estabelece um duplo objectivo: reforçar o papel da política social como factor de competitividade e, ao mesmo tempo, promover a maior eficácia desta política no prosseguimento dos seus objectivos específicos, em matéria de protecção dos indivíduos, de redução das desigualdades e de coesão social. Esta abordagem tem por base o reconhecimento que o crescimento económico e a coesão social se reforçam mutuamente: *«uma sociedade com uma maior coesão social e uma menor exclusão é garante de uma economia mais eficiente»*[7]. Os objectivos comuns acordados incluem:

- combate ao desemprego – especialmente pela garantia do acesso de todos a oportunidades de formação, assim como a bens, recursos e serviços, e a adaptação das qualificações e das competências dos indivíduos à sociedade do conhecimento;
- promoção da inclusão social – mediante o reforço do seu papel nas políticas de emprego, educação, saúde e habitação, e pela adoptando de medidas dirigidas à erradicação da pobreza e à prevenção da exclusão, nomeadamente no que diz respeito aos novos mercados de trabalho;
- modernização da protecção social – assegurando a sua sustentabilidade e a protecção dos grupos mais vulneráveis;
- mobilização e participação de todos os intervenientes – incluindo instituições da UE, Estados-membros, autoridades regionais e locais, parceiros sociais, sociedade civil e empresas, reconhecendo que todos têm um papel a desempenhar no alcance dos objectivos traçados.

A Estratégia de Lisboa e a Agenda Social foram recebidas com entusiasmo pelos organismos ligados à luta contra a pobreza e a exclusão social, para quem estes documentos encerravam a promessa de um relançamento da política social europeia. No entanto, esta promessa não se veio a concretizar.

5.3.2 A reforma da governança

A questão da reforma da governança, abordada na Estratégia de Lisboa pela instituição do MAC, foi mais aprofundada no ano seguinte pela Comissão Europeia. Em resposta ao crescente cepticismo e falta de confiança dos cidadãos europeus nos sistemas de governação, ao aumento da abstenção nas eleições europeias e, sobretudo, à vitória na Irlanda do "não" no primeiro refendo sobre o Tratado de Nice, a Comissão lançou um Livro branco sobre governança europeia[8]. Este Livro surge do reconhecimento que as principais vias para aumentar a confiança e o envolvimento dos cidadãos na vida pública

[7] Conselho da União Europeia, cit. 1, art. 9.º.

[8] Com(2001) 428 final, *Governança europeia: um livro branco*.

são o aumento da informação e da proximidade da tomada de decisão dos cidadãos, e a melhoria da transparência, eficácia e eficiência da gestão pública:

> *«O Livro Branco sobre a governança europeia incide sobre a forma como a União utiliza os poderes que lhe foram conferidos pelos seus cidadãos. É necessário iniciar a reforma imediatamente, para que os cidadãos sintam as mudanças, bastante antes de uma nova alteração dos Tratados da União Europeia.*
>
> *O Livro Branco propõe uma abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização. Promove uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos. Os cidadãos ficarão assim em melhores condições para compreender a forma como os Estados-membros, actuando em conjunto na União, podem dar uma resposta mais eficaz às suas preocupações.»*[9]

O Livro branco propõe um conjunto de acções iniciais, a serem aplicadas pela Comissão de forma imediata. Estas propostas visam renovar o método comunitário, mediante uma abordagem que *«parte mais da base e não tanto do topo e complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos»*[10]. As propostas apresentadas podem ser sintetizadas nas seguintes áreas[11]:

- maior participação e maior abertura – independentemente da forma como as políticas da União são elaboradas e adoptadas, os procedimentos devem ser mais abertos e de mais fácil compreensão e acompanhamento, e devem contar com uma maior interacção com os governos regionais e locais e com a sociedade civil;
- melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados – para melhorar a qualidade das suas políticas, a UE deve, em primeiro lugar, determinar se é necessário tomar medidas e, em caso afirmativo, se tal deverá ser feito a nível da União; quando for necessária uma acção da UE, esta deverá: analisar a possibilidade de combinar diversos instrumentos políticos; encontrar soluções para acelerar o processo legislativo; determinar o justo equilíbrio entre a imposição de uma abordagem uniforme e uma maior flexibilidade no que se refere às condições de aplicação das regras no terreno; reforçar a confiança quanto à forma como os pareceres dos peritos influenciam as decisões políticas; promover uma aplicação mais rigorosa da legislação comunitária;
- governança global – a UE deve tentar aplicar os princípios da boa governança às suas responsabilidades a nível mundial, tendo como objectivo o reforço da eficácia e das competências de execução das instituições internacionais;
- redefinição das atribuições das instituições – as instituições da União Europeia e os Estados-membros devem, em concertação, definir uma estratégia política global, que redefina as políticas da União e adapte o seu funcionamento.

[9] Com(2001) 428 final, cit. 8 pág. 3.
[10] Com(2001) 428 final, cit. 8 pág. 3.
[11] Com(2001) 428 final, cit. 8 pág. 3-6.

A reforma da governança proposta pela Comissão tem por base em cinco princípios: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência (ver Figura 90). Estes princípios devem ser a base de uma governança mais democrática a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local – e devem reforçar os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade[12].

Com o lançamento do Livro branco iniciou-se um processo de consulta e debate alargado sobre a reforma da governança aos vários níveis de governo. Para além deste processo, foram reforçados de imediato os esforços para tornar a acção comunitária mais aberta, participada, descentralizada e clara, com vista a dar uma melhor resposta às expectativas dos cidadãos.

Princípios da boa governança
Comissão Europeia, 2001

Abertura
As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspecto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas.
Participação
A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.
Responsabilização
É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua acção na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.
Eficácia
As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado.
Coerência
As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.

Figura 90 – Princípios propostos pela Comissão Europeia para a boa governança[13]

[12] *«Desde a concepção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a acção (desde o comunitário até ao local) e a selecção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objectivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar sistematicamente (a) se é realmente necessária uma acção pública, (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objectivos.»* Com(2001) 428 final, cit. 8 pág. 12.

[13] Com(2001) 428 final, cit. 8 pág. 11.

5.3.3 O fortalecimento da dimensão territorial

Apesar de o território ainda não fazer formalmente parte das competências da UE, a sua actividade neste domínio não parou de aumentar. Em Novembro de 2000, na Reunião Informal dos Ministros Europeus responsáveis pelos Assuntos Urbanos, realizada em Lille, foi aprovado um programa multianual de cooperação em política urbana dentro da UE[14], conhecido como o Programa de Lille. Este programa, incluído no programa de acção para implementação do EDEC, veio reafirmar a necessidade de promover uma abordagem integrada às políticas urbanas para alcançar o desenvolvimento sustentável. O Programa de Lille apresenta quatro objectivos principais:

> *«ajudar os Estados-membros, a Comissão Europeia e as cidades a dar uma forma mais tangível aos principais objectivos políticos definidos ao nível europeu, em resposta aos desafios que enfrentam as cidades;*
>
> *construir um quadro de referência para políticas nacionais e comunitárias em matéria urbana;*
>
> *ajudar a Comissão a fortalecer e a complementar as intervenções comunitárias a favor das cidades e a melhorar a sua coordenação;*
>
> *apoiar e fortalecer o diálogo e a investigação sobre os assuntos urbanos.»*[15]

Foi ainda identificado um conjunto de prioridades comuns aos Estados-membros, com vista a melhorar as acções ao nível nacional e comunitário, designadamente[16]:

- dar um reconhecimento acrescido ao papel das cidades e vilas no ordenamento do território;
- desenvolver uma nova abordagem às políticas urbanas ao nível nacional e comunitário;
- trabalhar a várias escalas territoriais;
- desenvolver medidas para enfrentar a segregação e a discriminação social e étnica nos bairros desfavorecidos;
- apoiar a vida comunitária nos bairros desfavorecidos;
- encorajar as parcerias entre os sectores público e privado para a regeneração urbana e em particular para reforçar a vida económica das áreas desfavorecidas;
- utilizar as novas tecnologias de informação como instrumento para a política urbana;
- difundir as boas práticas e a criação de redes;
- realizar mais análises sobre as áreas urbanas, para aprofundar o conhecimento sobre a interligação entre fenómenos e dinâmicas.

---

[14] European Commission, Committee on Spatial Development – *Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union.*

[15] European Commission, Committee on Spatial Development, cit. 14, pág. 55-56 (tradução livre).

[16] European Commission, Committee on Spatial Development, cit. 14, pág. 56-57.

Sobressai do Programa de Lille a crescente importância dada à reabilitação tanto das áreas degradadas ou em declínio como do património urbano. A aposta é clara: construir a cidade do futuro sobre a cidade existente, mediante o aproveitamento e o respeito pelos recursos nesta contidos. O anexo 4 deste documento também reflecte esta abordagem. Este documento foi preparado pela delegação francesa, como base para a discussão sobre as questões da reabilitação urbana. Neste, a reabilitação é apresentada como a abordagem privilegiada no âmbito da gestão urbana para atingir o desenvolvimento sustentável – por oposição à renovação e, ainda mais, às novas expansões urbanas. O compromisso para com o Programa de Lille continuou a ser reafirmado na maioria dos documentos subsequentes sobre políticas urbanas e desenvolvimento sustentável.

No seguimento da criação no ano 2000 do Fórum Europeu de Políticas de Arquitectura[17], foi aprovada em 2001, pelo Conselho Europeu, a *Resolução relativa à qualidade arquitectónica no meio urbano e rural*[18]. Esta resolução refere que *«a arquitectura é um elemento fundamental da história, da cultura e do quadro de vida de cada um dos nossos países, que figura na vida quotidiana dos cidadãos como um dos modos essenciais de expressão artística e constitui o património de amanhã»*[19], pelo que a dimensão cultural e a qualidade do tratamento físico do território devem ser tidas em conta nas políticas regional e de coesão comunitárias. Sublinha-se ainda que as cidades europeias têm um conjunto de características comuns que devem ser valorizadas, nomeadamente, a continuidade histórica, a qualidade dos espaços públicos, a coabitação social e a riqueza da diversidade urbana. Refere-se que *«uma arquitectura de qualidade, ao melhorar o quadro de vida e a relação dos cidadãos com o meio rural ou urbano que os rodeia, pode contribuir eficazmente para a coesão social, bem como para a criação de emprego, a promoção do turismo cultural e o desenvolvimento económico regional»*[20]. Este documento reforça assim a importância da, do património arquitectónico e da diversidade cultural, como fontes de riqueza, crescimento e coesão das áreas urbanas e rurais. Neste contexto, o Conselho defende que a qualidade arquitectónica e urbana, tanto dos edifícios e áreas existentes como das novas intervenções, devem ser apoiados e incentivados, tanto pelos Estados-membros como pela Comissão. Como a dimensão territorial não faz parte das competências da UE, a arquitectura não é uma das suas áreas de actuação. Por esta razão, a adopção desta resolução pelo Conselho evidencia um amplo consenso entre os vários Estados-membros quanto à importância do tema.

Ainda em 2001, o segundo relatório sobre a coesão económica e social *Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios*[21], dedica um capítulo específico ao tema da coesão territorial. Apesar de a coesão territorial já ter sido evocada no

---

[17] O Fórum Europeu de Políticas de Arquitectura é uma rede informal de peritos na área das políticas de arquitectura na Europa. Conta com a participação de representantes de organismos governamentais, instituições culturais e organizações profissionais de arquitectos. Desde 2001, o Fórum reúne normalmente duas vezes por ano, no país que exerce nesse altura a Presidência da UE. O documento fundador deste fórum deu origem à resolução do Conselho Europeu sobre qualidade arquitectónica em 2001.

[18] *Resolução do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2001, relativa à qualidade arquitectónica no meio urbano e rural.*

[19] *Resolução do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2001*, cit. 18, pág. 6.

[20] *Resolução do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2001*, cit. 18, pág. 7.

[21] Comissão Europeia, Direcção-Geral da Política Regional – *Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios.*

âmbito da UE[22] como uma tarefa comum da Comunidade e dos Estados-membros e de estar subjacente ao EDEC, nunca antes este tema tinha sido tão desenvolvido[23]. A atenção dedicada à coesão territorial teve por base o reconhecimento que há uma dimensão espacial da coesão económica e social, e que é necessário prevenir um possível aumento das disparidades entre as regiões mais fortes e as mais fracas. A necessidade de promover o equilíbrio entre regiões *«baseia-se no reconhecimento de que a localização económica se caracteriza por importantes externalidades, algumas positivas, outras negativas, e que não há razão para pensar que as forças do mercado possam, por si só, levar ao equilíbrio adequado entre os efeitos positivos e negativos, resultando, assim, num desenvolvimento económico equilibrado por toda a União»*[24]. A ideia que é necessário promover a coesão territorial, entendida como a promoção do desenvolvimento territorial equilibrado e a redução das assimetrias, foi justificada pela Comissão com base nas vantagens económicas a médio e a longo prazo, e como meio de promover o desenvolvimento sustentável:

> *«Embora a concentração da actividade económica nas regiões mais fortes possa levar a uma maior eficiência, a curto prazo, de produção na UE, tal poderá verificar-se à custa da competitividade a longo prazo da economia da União, no sentido em que ela poderá prejudicar o potencial produtivo das regiões mais fracas, reduzindo a sua capacidade para tirar partido das suas vantagens comparativas. Além disso, a concentração, tanto de empresas, como de pessoas em regiões específicas, entra em conflito com o objectivo do desenvolvimento sustentável, não só devido à sobrepopulação e ao congestionamento daí resultantes, mas também devido ao despovoamento e à precariedade que provoca nas outras áreas.»* [25]

A posição assumida neste documento, que a coesão territorial tem por objectivo principal promover o equilíbrio e reduzir as disparidades entre as várias áreas territoriais, está de acordo com os princípios veiculados por outras instituições e já analisados neste trabalho[26]. No entanto, a defesa da coesão territorial por parte da Comissão centrava-se quase somente em fundamentos económicos, mais concretamente, na ideia que a redução das disparidades territoriais traria vantagens futuras para a competitividade da UE. Convém sublinhar este aspecto porque, nos anos seguintes, a perspectiva económica da UE veio a alterar-se, o que se reflectiu fortemente no discurso sobre coesão territorial.

Quanto às áreas urbanas, o segundo relatório sobre a coesão económica e social reforça a sua importância para atingir os objectivos da coesão:

> *«A questão urbana (...) está no centro das mutações económicas, sociais e territoriais. As cidades representam um potencial estratégico para a coesão e o desenvolvimento sustentável.*
>
> *A cidade concentra múltiplas disparidades nos bairros em crise, afectados pela exclusão e pela grande pobreza, em grande proximidade com zonas de elevada prosperidade.*

---

[22] No art. 16.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e no art. 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Ver: *Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada Nice)* e *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia.*

[23] European Union, Working Group on Sustainable Urban Development – *Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement: Expert document*, pág.19.

[24] Comissão Europeia, Direcção-Geral da Política Regional, cit. 21, pág. 29.

[25] Comissão Europeia, Direcção-Geral da Política Regional, cit. 21, pág. 29.

[26] Ver pontos: 4.2.3.3 A coesão territorial e 5.2.1.3 A coesão territorial ou a dimensão territorial do desenvolvimento sustentável.

As zonas urbanas são também as zonas em que as pressões sobre o ambiente são mais agudas.

As cidades desempenham um papel de vector para o desenvolvimento das zonas suburbanas e rurais circundantes. »[27]

Neste sentido, este documento põe em evidência a importância de reabilitar as áreas urbanas degradadas e em declínio, como meio de promover a coesão territorial à escala urbana, e o desenvolvimento equilibrado das cidades, motores do desenvolvimento regional.

Com vista ao cumprimento do compromisso assumido em 1997, o Conselho Europeu convidou a Comissão Europeia a *«preparar uma proposta de estratégia a longo prazo que integre políticas de desenvolvimento sustentável a nível económico, social e ecológico»*[28], a estar concluída para a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002. A resposta chegou em 2001, com a Comunicação da Comissão *Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável*[29], que propõe uma estratégia em três partes[30]:

- um conjunto de propostas e recomendações transversais destinadas a melhorar a eficácia da política e a atingir o desenvolvimento sustentável, o que equivale a garantir que as diversas políticas, em vez de apontarem para direcções opostas, se reforçam mutuamente;
- um conjunto de objectivos principais e de medidas específicas ao nível da UE destinados a enfrentar as questões que colocam maiores desafios ao desenvolvimento sustentável na Europa;
- medidas para a implementação da estratégia e a avaliação dos seus progressos.

As áreas urbanas desempenham um papel importante na realização dos objectivos desta estratégia, já que *«é nas zonas urbanas que as dimensões ambiental, económica e social se encontram mais interligadas»*[31]. O reconhecimento que as áreas urbanas enfrentam uma concentração de problemas sociais, económicos e ambientais, que põem em causa o desenvolvimento sustentável, está na base das acções propostas na Estratégia para a dimensão urbana. Com efeito estas centram-se na necessidade de desenvolver iniciativas integradas para dar resposta aos problemas estruturais, como a degradação urbana e a exclusão social persistente, e ambientais.

A Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável foi aprovada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo[32], realizado em Junho de 2001. Este Conselho completou a Estratégia de Lisboa, acrescentando-lhe a dimensão territorial como um dos seus três pilares

---

[27] Comissão Europeia, Direcção-Geral da Política Regional, cit. 21, pág. xxvii.

[28] Conselho Europeu de Helsínquia – *Conclusões da Presidência*.

[29] Com(2001) 264 final, *Comunicação da Comissão Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável (Proposta da Comissão ao Conselho Europeu de Gotemburgo)*.

[30] Com(2001) 264 final, cit. 29, pág. 6.

[31] Com(2005) 718 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano*, pág. 2.

[32] Conselho Europeu de Göteborg – *Conclusões da Presidência.*

fundamentais – sendo que os outros dois são as reformas sociais e económicas. Para alcançar um tipo de desenvolvimento mais sustentável, as políticas económicas, sociais e ambientais devem passar a ser concebidas de modo a reforçarem-se mutuamente. A integração da protecção do ambiente nas políticas comunitárias tornou-se assim um requisito essencial.

No seguimento da Estratégia para o desenvolvimento sustentável, o *Sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente (2002-2012)*[33], preconizou a realização de uma estratégia temática sobre ambiente urbano *«com vista a permitir uma abordagem holística de questões-chave ambientais, que se caracterizam pela sua complexidade, diversidade das partes envolvidas e necessidade de soluções inovadoras e múltiplas»*[34]. A proposta desta estratégia tinha por objectivo promover uma abordagem horizontal integrada de todas as políticas comunitárias e melhorar a qualidade do ambiente urbano[35]. A estratégia temática sobre ambiente urbano veio a ser adoptada em 2006, e será alvo de análise mais adiante neste documento[36].

Dando resposta à cada vez mais necessária intervenção ao nível da construção no âmbito do desenvolvimento sustentável, a III Conferência Europeia de Ministros sobre Habitação Sustentável[37], salientou a importância de tornar os edifícios existentes mais sustentáveis, através da sua reabilitação, tendo especialmente em consideração a melhoria da eficiência energética. A melhoria da eficiência energética dos edifícios existentes é vista como uma das formas mais eficazes, em termos de custos, para dar cumprimento aos compromissos assumidos em Quioto. Dentro da mesma matéria, a Directiva 2002/91/CE[38], relativa ao desempenho energético dos edifícios, veio estabelecer que:

- os novos edifícios satisfizessem requisitos mínimos de eficiência energética a fixar por cada Estado-membro;
- os edifícios existentes com uma área útil igual ou superior a 1.000 m^2, que sejam alvo de obras significativas[39], têm também de dar cumprimento a esses requisitos;
- os edifícios, ao serem construídos, vendidos ou arrendados, terão de ser sujeitos a uma certificação do seu desempenho energético.

Convém referir que, apesar de todas as recomendações que estavam a ser feitas nas últimas décadas no sentido de garantir a adequação dos regulamentos da construção à reabilitação de edifícios antigos, as disposições constantes desta directiva são muito

---

[33] *Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002, que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente.*

[34] Com(2004) 60 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Para uma estratégia temática sobre ambiente urbano*, pág. 4.

[35] *Decisão n.º 1600/2002/CE*, cit. 33, pág. 12.

[36] Ver ponto: 5.3.5 A estratégia temática sobre ambiente urbano.

[37] Que teve lugar em Genval, Bélgica, entre 27 e 28 de Junho de 2002.

[38] *Directiva 2002/91/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativa ao desempenho energético dos edifícios.*

[39] *«Grandes obras de renovação são os casos em que o custo total da renovação relacionada com a envolvente do edifício e/ou instalações de energia, como o aquecimento, o fornecimento de água quente, o ar condicionado, a ventilação e a iluminação é superior a 25% do valor do edifício, excluindo o valor do terreno em que este está situado, ou em que é renovada mais de 25 % da envolvente do edifício.»* Directiva 2002/91/CE, cit. 38 pág. 66.

insuficientes a esse respeito. É somente dada a oportunidade aos Estados-membros de decidir não estabelecer ou aplicar os requisitos de desempenho energético a edifícios e monumentos classificados, e se o cumprimento desses requisitos alterar de forma inaceitável o seu carácter ou aspecto[40]. Tendo em conta que a larga maioria dos tecidos urbanos antigos não estão classificados, e o grande impacto que o cumprimentos dos requisitos de desempenho energético podem ter nestes edifícios, esta é uma situação particularmente grave do ponto de vista da preservação do património urbano[41].

Durante a Presidência dinamarquesa da UE, foi organizada a conferência European cities in a global era: Urban identities and regional development, que ocorreu em Copenhaga, nos dias 14 e 15 de Novembro de 2002. A discussão focou-se nos impactos culturais e económicos da globalização nas cidades, e na necessidade de uma abordagem integrada às políticas urbanas e regionais. O culminar desta conferência foi a apresentação da Carta de Copenhaga 2002[42], que identificou os dez princípios fundamentais para o desenvolvimento urbano e regional dar resposta aos desafios da globalização (ver Figura 91).

Este documento sublinha que as autoridades locais, regionais, nacionais e europeias devem assumir a responsabilidade pelo equilíbrio e pela sustentabilidade das políticas urbanas e regionais. As autoridades responsáveis por essas políticas devem ainda analisar o potencial papel das áreas urbanas e das regiões na economia global, com base na sua própria identidade, e converter esta análise numa estratégia global para a cidade e a região. Basear o desenvolvimento nas características, recursos e potencialidades locais não surge na Carta de Copenhaga somente como uma estratégia económica. A preocupação com os potenciais efeitos negativos da globalização para a diversidade cultural e urbanística encontra-se também presente:

> *«As mudanças globais promovem a estandardização de muitas maneiras, incluindo a arquitectura, imagens e cultura. A diversidade, a identidade e o desenvolvimento ancorado localmente podem dar protecção contra esta realidade.»*[43]

Partindo do princípio que a globalização afecta toda a Europa, a Carta propõe que a política regional europeia se foque num conjunto mais alargado de regiões e não somente nas regiões menos desenvolvidas. Outras das preocupações expressas foi a necessidade crescente de encarar o desenvolvimento urbano no contexto do desenvolvimento regional ao nível europeu, e de dar às cidades maior proeminência na formulação dos programas comunitários.

---

[40] Directiva 2002/91/CE, cit. 38 art.º 4, ponto 3, pág. 68.

[41] Esta directiva foi transposta para o direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 78/2006, Sistema de Certificação Energética e da Qualidade do Ar Interior nos Edifícios (SCE), em conjunto com o Decreto-Lei n.º 79/2006, Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (RSECE) e o Decreto-Lei n.º 80/2006, Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), todos de 4 de Abril de 2006. O RSECE e o RCCTE entraram em vigor a 3 de Julho de 2006, enquanto a entrada em vigor do SCE foi sujeita a um faseamento, sendo que a sua aplicação aos edifícios existentes terá lugar a partir de 1 de Janeiro de 2009.

[42] *Copenhagen Charter 2002: A Statement on the Occasion of the Danish Presidency*.

[43] *Copenhagen Charter 2002*, cit. 42, pág. 3.

Carta de Copenhaga 2002
Dez princípios

Desenvolvimento regional na competição global

1. Utilizar as forças da globalização de forma construtiva pela avaliação do potencial local na economia global e a sua integração em estratégias para o desenvolvimento urbano e regional.
2. Utilizar as identidades regionais e urbanas como ponto de partida na adaptação às mudanças e dinâmicas globais, mediante a interpretação e o registo das características do ambiente físico, da arquitectura e do capital social e cultural das regiões e cidades.
3. Desenvolver uma perspectiva integrada sobre a política regional e urbana pela promoção da consciencialização sobre o papel das cidades e vilas para o desenvolvimento global, e para promover a coesão regional e um sistema urbano policêntrico.
4. Coordenar estratégias para o desenvolvimento urbano e regional e apoiar parcerias entre actores públicos e privados.
5. Desenvolver perspectivas inovadoras e a longo prazo, nas quais a identidade regional e as forças potenciais das cidades estejam ligadas às competências, à criatividade e à cultura regionais.

Identidade urbana e desenvolvimento regional equilibrado

6. Utilizar a história arquitectónica da cidade e as tendências globais para dar forma ao ambiente urbano e regional, para proteger a diversidade e a identidade local e para combater a monotonia da expressão arquitectónica global.
7. Encarar a revitalização da cidade e da região como um processo dinâmico e utilizar os costumes locais e novas iniciativas.
8. Criar ambientes para viver e trabalhar diversos e criativos em todos os bairros urbanos mediante a inclusão de todas as culturas e factores potenciadores no processo de desenvolvimento.
9. Melhorar a integração na totalidade da região para evitar a exclusão social mediante a garantia de que todas as pessoas têm acesso a transportes, empregos, habitação, conhecimento, educação e serviços socais sustentáveis.
10. Fortalecer as oportunidades para a participação pública na discussão de estratégias para o desenvolvimento urbano e regional e assim, promover o "empowerment" dos actores locais mediante a utilização do seu conhecimento sobre o local e o seu potencial.

Figura 91 – Os dez princípios da Carta de Copenhaga 2002[44]

Todo o processo de crescente reforço da dimensão territorial na actividade da UE nos primeiros anos do século XXI, que se analisou neste ponto, teve um dos seus pontos altos em 2003, ano em que a Convenção Europeia aprovou o *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*[45], que introduzia a dimensão territorial no objectivo global da coesão:

> *«A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolve e prossegue a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial.»*[46]

Apesar de o Tratado não ter entrado em vigor, este foi um sinal claro das intenções de integrar plenamente a dimensão territorial nas competências comunitárias. Esta intenção não desapareceu com o fracasso do Tratado, continuando a estar em debate nos anos seguintes.

5.3.4 As "European City Summits"

Nos últimos anos, as associações de cidades e as próprias cidades tornaram-se conscientes da sua importância para a implementação da política de coesão da UE. Neste

[44] Fonte: *Copenhagen Charter 2002*, cit. 42 (tradução livre).
[45] *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*.
[46] *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, art. III-116.º, pág. 112.

sentido, empreenderam uma série de iniciativas com o objectivo de aumentar a sua visibilidade e o seu papel dentro da UE. Por altura da preparação das orientações relativas aos Fundos Estruturais e de Coesão para o período de 2007-2013, as autoridades locais realizaram uma série de encontros, tendo por objectivo manifestar a sua posição sobre a dimensão urbana nas políticas europeias. Estes encontros, denominados European City Summit, contaram com a participação de várias centenas de representantes de cidades europeias.

Na primeira European City Summit, realizada em Londres em 2002, foi adoptada uma declaração final a favor de uma política regional europeia ambiciosa e com uma forte dimensão urbana[47]. Este documento sublinha o facto de *«apesar da maioria da população da UE viver em áreas urbanas, somente uma pequena proporção dos actuais Fundos Estruturais é dedicada às cidades e áreas urbanas»*[48]. Neste sentido propõe-se que na futura política regional europeia seja aumentado o apoio a estas áreas, tornando-o, no mínimo, equivalente ao devotado ao desenvolvimento rural. Propõe-se ainda que, ao nível da UE, seja mobilizado um conjunto de instrumentos – legislação, política de incentivos, programas de financiamento, entre outros –, para apoiar os esforços nacionais e regionais a favor de um desenvolvimento urbano sustentável.

Na segunda European City Summit, realizada em 2003 na cidade de Milão, as autoridades locais centraram-se essencialmente em reclamar um maior peso da dimensão urbana dentro dos Fundos Estruturais, e um reforço do papel das autoridades locais na gestão dos Fundos, no período pós-2006. Neste sentido propõe-se, entre outras medidas:

- *«o aumento dos recursos financeiros destinados às políticas urbanas, de forma a que o impacto territorial seja significativo;*
- *a simplificação dos procedimentos de gestão dos programas dos Fundos Estruturais, identificando metodologias que concedam maior responsabilidade às autoridades locais;*
- *uma maior flexibilidade na definição do âmbito das possíveis iniciativas, de modo a ter em conta os aspectos do crescimento económico sustentável e maior coesão social, numa perspectiva metropolitana em vez de municipal;*
- *uma maior cooperação e troca de experiências no que diz respeito ao projecto, dando especial atenção às cidades dos novos Estados-membros, com o objectivo de fortalecer o sistema de cidades.»*[49]

Esta posição foi reforçada e aprofundada na declaração final adoptada pela terceira European City Summit, realizada em 2004 sob a Presidência holandesa da UE. Nesta declaração foram expressas as solicitações políticas e financeiras das cidades ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e à Comissão Europeia[50]. Com efeito, durante a Presidência holandesa da UE as questões urbanas estiveram no topo da agenda política. O documento *Common framework on future urban policy*[51] – onde se faz uma interessante

---

[47] *Declaration by Mayors and Leaders of Urban Areas: For an ambitious EU regional policy with a strong urban dimension in an enlarged European Union.*

[48] *Declaration by Mayors and Leaders of Urban Areas*, cit. 47, pág. 2.

[49] *Milan Declaration: The role of cities in a united Europe after 2006*, pág. 3 (tradução livre).

[50] *Declaration of Mayors and Leaders of urban areas,* aprovada em Noordwijk, em Novembro de 2004.

[51] Ministry of Interior and Kingdom Relations – *Common Framework on future urban policy: Cities empower Europe.*

análise dos desafios e das oportunidades que enfrentam as cidades europeias –, foi apresentado como ponto de partida para o debate a realizar no encontro ministerial Cities Empower Europe, realizado em Novembro de 2004. As conclusões do encontro apresentam três prioridades para a agenda política urbana para 2005-2006[52]:

- promover ainda mais a agenda urbana ao nível dos governos nacionais;
- reforçar a colaboração e o empenho dos Estados-membros para atingir os objectivos de Lille;
- encorajar a UE a dar um papel mais proeminente às cidades na sua agenda.

O *Common framework on future urban policy* estabelece ainda um conjunto de princípios comuns que estão subjacentes às políticas urbanas bem-sucedidas, que foi denominado de "Urban Aquis" (ver Figura 92).

Urban Acquis

O Urban Acquis incorpora um conjunto de princípios-chave que se distribuem por 5 categorias:

Prioridades
a. a competitividade económica, a coesão social e a qualidade ambiental devem ser equilibradas; b. as cidades devem ser habitáveis, lugares de escolha e lugares de identidade cultural.
Mecanismos para uma política urbana de sucesso
c. as políticas sectoriais nacionais, regionais e locais devem ser melhor integradas; d. tal como os programas urbanos específicos, os recursos correntes do governo, que providenciam os serviços que afectam as cidades, devem ter em conta as situações específicas destas; e. as políticas para as cidades devem ser de longo prazo; f. a liderança vinda do topo deve ser equilibrada com o "empowerment" das comunidades de base; g. os acordos, as parcerias e a confiança entre os diferentes níveis de governo são necessários, os controlos rígidos não.
Envolver os actores
h. os parceiros públicos, privados e comunitários nas cidades devem envolver-se em relações de trabalho construtivas; i. as parcerias devem ser equilibradas com a responsabilidade democrática dos governos locais eleitos; j. a participação dos cidadãos deve ter por base um diálogo com os peritos, para estimular a apropriação por parte dos cidadãos do ambiente de vida urbano.
Alcançar o equilíbrio espacial correcto
k. as políticas devem ser concentradas a longo prazo em áreas de necessidade ou de oportunidade nas cidades; l. os desafios sociais das áreas desfavorecidas devem ser ligados às oportunidades económicas à escala da região; m. a colaboração institucional entre cidades e regiões deve ser encorajada; n. as redes urbanas equilibradas e a cooperação funcional entre cidades pequenas, médias e de grande escala devem ser encorajadas.
Encorajar as boas práticas, e a aprendizagem e a capacidade políticas
o. as boas práticas e os sucessos devem ser amplamente divulgados; p. as políticas devem ser alvo de uma avaliação para determinar o sucesso; q. a regeneração das aptidões dos profissionais, dos parceiros comunitários e dos governos locais deve ser incrementada.

Figura 92 – Princípios comuns às políticas urbanas europeias bem-sucedidas[53]

É de realçar o equilíbrio alcançado ao nível das prioridades, onde se complementa a harmonização da competitividade económica, da coesão social e da qualidade ambiental

[52] Ministerial Meeting Cities Empower Europe – *Conclusions of the Dutch Presidency*.

[53] Fonte: Ministerial Meeting Cities Empower Europe, cit. 52, pág. 2-3 (tradução livre).

com a dimensão cultural e humana. Neste documento já se tem em conta todo o debate sobre o desenvolvimento humano – expresso na importância dada às escolhas e à realização dos cidadãos[54]–, e sobre o papel da cultura como quarto pilar do desenvolvimento[55]. No que respeita às abordagens às áreas urbanas, são integrados os princípios fundamentais defendidos à data, designadamente: integrar das políticas sectoriais a todos os níveis de governo; basear as estratégias e os recursos dedicados às áreas urbanas nas situações específicas destas; conceber políticas a longo prazo; implementar processos com base no "empowerment", na parceria, na confiança e na negociação.

O Urban Acquis, ao defender a concentração a longo prazo das políticas urbanas nas áreas de necessidade, reforça o papel da reabilitação das áreas urbanas degradadas ou em declínio. No entanto, é também neste documento que surge pela primeira vez uma posição que se veio a fortalecer nos anos seguintes: a ideia que as políticas urbanas se devem concentrar também nas áreas de oportunidade. O que aqui está em causa não é equilibrar a resposta às necessidades com a criação ou o aproveitamento das oportunidades nas áreas desfavorecidas, usando a reabilitação como um instrumento da política de coesão. O que o Urban Acquis defende é que também deve existir uma concentração de recursos nas áreas com maior potencial para gerar crescimento, o que não tem por objectivo reduzir as assimetrias, nem promover a coesão. É de facto uma política de competitividade. Esta tendência de reorientação da dimensão territorial da coesão para a competitividade veio a acentuar-se nos anos seguintes.

5.3.5 A estratégia temática sobre ambiente urbano

Conforme estabelecido no *Sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente*[56], a Comissão iniciou os trabalhos com vista à elaboração da estratégia temática sobre ambiente urbano. Em 2004, lançou uma Comunicação[57] correspondente à primeira fase da preparação da estratégia final, que estava prevista para o Verão de 2005. Esta Comunicação apresenta uma análise preliminar dos desafios que enfrentam as áreas urbanas. Face a estes desafios, sublinha-se a importância da qualificação e reabilitação do ambiente urbano e para o desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de integrar as dimensões física, social e económica nas abordagens às áreas urbanas:

> *«As cidades europeias devem ser revitalizadas. Devem ser locais atraentes, saudáveis e de elevada qualidade de vida que permitam às suas comunidades e economias prosperar. O ambiente deve ser um elemento central desse processo. O objectivo da Estratégia é centrar a atenção no ambiente urbano, tomando simultaneamente em consideração as relações dinâmicas e conexas com as questões económicas e sociais, reforçando o contributo do ambiente para o desenvolvimento sustentável das zonas urbanas.»*[58]

[54] Ver ponto 4.2.5.1 O desenvolvimento humano.

[55] Ver ponto 4.2.5.2 Cultura e desenvolvimento.

[56] Decisão n.º 1600/2002/CE, cit. 33.

[57] Com(2004) 60 final, cit. 34.

[58] Com(2004) 60 final, cit. 34, pág. 5.

Partindo da análise dos problemas e dos desafios que enfrentavam os aglomerados urbanos, a Comissão propôs a adopção de acções em quatro domínios prioritários:

- gestão urbana;
- transportes sustentáveis;
- construção sustentável;
- concepção urbana sustentável.

Ao nível da gestão urbana, a gestão sectorial dos recursos é vista como um obstáculo para o desenvolvimento sustentável já que *«é improvável que um ambiente urbano saudável e de elevada qualidade possa emergir espontaneamente da multitude de decisões tomadas independentemente pelas diferentes autoridades, empresas e indivíduos activos nos diferentes sectores de uma zona urbana. É necessária uma visão clara, uma estratégia global e um plano de acção para atingir os objectivos e metas acordados, a fim de proporcionar um enquadramento que oriente e guie as decisões de gestão quotidianas»*[59]. Isto implica uma transformação ao nível da governança, que garanta:

- uma mudança no processo de tomada de decisão – quebra das barreiras administrativas tradicionais;
- a participação do público e um papel activo dos cidadãos;
- a transparência no processo de decisão;
- uma maior responsabilização.

No que concerne à construção sustentável, a importância da reabilitação de edifícios em detrimento da construção nova é apontada como uma das vias privilegiadas a seguir:

> *«A renovação*[60] *é mais complexa que a construção de novos edifícios, dado que edifícios diferentes exigem soluções diferentes, muito especialmente em edifícios protegidos, mas a renovação sustentável tem várias vantagens ambientais em relação à demolição e à reconstrução, por exemplo, ao reter os materiais e energia incorporados. Além disso, a renovação e o restauro de zonas e edifícios históricos contribui para o sentimento de orgulho e de património das comunidades locais.»*[61]

Ao nível da concepção urbana sustentável, é fortemente recomendado que a expansão urbana seja travada, e que se reintroduzam *«os terrenos abandonados e as propriedades devolutas na utilização produtiva, a fim de aliviar a pressão de novas construções fora da zona urbana. Os custos sociais, económicos e ambientais da não utilização de terrenos e propriedades numa zona urbana são elevados»*[62].

---

[59] Com(2004) 60 final, cit. 34, pág. 9.

[60] O termo renovação é utilizado neste documento, assim como em outros das instituições da UE, pretendendo significar o que usualmente se designa por reabilitação. Como já foi referido anteriormente, a falta de coerência e de rigor de conceitos ao nível da UE é uma constante, pelo que os termos têm sempre de ser interpretados à luz do contexto e das intenções com que foram utilizados [nota da autora].

[61] Com(2004) 60 final, cit. 34, pág. 22.

[62] Com(2004) 60 final, cit. 34, pág. 27-28.

Sublinha-se ainda a importância dos usos do solo urbano para o carácter das cidades, para o seu desempenho ambiental e para a qualidade de vida, e que as *«decisões sobre a utilização dos solos devem proteger a identidade de uma cidade, o padrão histórico das ruas, os espaços verdes e a biodiversidade. Más decisões sobre a utilização dos solos criaram zonas urbanas que não são consideradas atraentes para viver e que produziram padrões de aglomerações urbanas não sustentáveis»*[63].

A versão final deste documento[64], aprovada em Janeiro de 2006, reforça a importância das abordagens integradas à gestão do ambiente urbano:

> *«É amplamente reconhecido que as autoridades locais que registam melhores resultados utilizam abordagens integradas para a gestão do ambiente urbano, adoptando planos de acção estratégicos a longo prazo, em cujo âmbito são analisadas em pormenor as relações entre as diversas políticas e obrigações, nomeadamente a vários níveis administrativos (...).»*[65]

Devido não só à diversidade de condições – históricas, geográficas, climáticas, administrativas e legais – das áreas urbanas, que exigiam que a concepção das soluções fosse realizada ao nível local, como também às diferenças inerentes aos enquadramentos legislativos nacionais, que dificultavam a adopção de um quadro normativo global para a UE, foi decidido que a abordagem legislativa não seria a mais eficaz para atingir os objectivos da estratégia temática sobre ambiente urbano. Deste modo, e de acordo com o MAC, a estratégia não tem um carácter regulamentar, mas de incentivo e de estímulo à gestão integrada do ambiente urbano:

> *«As medidas previstas na presente estratégia têm por objectivo contribuir para uma melhor aplicação das políticas ambientais da UE e da legislação local em vigor, através do apoio e do estímulo às autoridades locais para a adopção de uma abordagem mais integrada da gestão urbana, bem como do incentivo aos Estados-membros para o apoio a este processo e o aproveitamento das oportunidades oferecidas a nível da UE.»*[66]

5.3.6 O debate sobre as propostas para o período de programação 2007-2013

Ainda em 2004, a Comissão Europeia apresentou as suas propostas relativas ao Fundo de Coesão e aos Fundos Estruturais para o período 2007-2013[67]. O alargamento do período de programação para sete anos, estabelecido para o período anterior (2000-2006), revelou contribuir para atingir objectivos estratégicos, resultando numa maior estabilidade e coerência das políticas seguidas e dos projectos financiados[68]. Assim, optou-se por manter o mesmo enquadramento temporal na futura programação. As novas propostas

---

[63] Com(2004) 60 final, cit. 34, pág. 26.

[64] Com(2005) 718 final, cit. 31.

[65] Com(2005) 718 final, cit. 31, pág. 3.

[66] Com(2005) 718 final, cit. 31, pág. 4

[67] Com(2004) 107 final, *Comunicação da Comissão: Terceiro relatório sobre a coesão económica e social - Uma nova parceria para a coesão: convergência, competitividade, cooperação;* Com(2004) 492 final, *Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão;* Com(2004) 493 final, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu;* Com(2004) 494 final, *Proposta de Regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão;* e Com(2004) 495 final, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.*

[68] Com(2004) 107 final, cit. 67.

representam uma profunda reforma em relação aos períodos anteriores, que visava essencialmente[69]:

- uma orientação estratégica para as prioridades da UE (Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo);
- uma simplificação baseada numa maior subsidiariedade;
- uma maior concentração dos recursos nas regiões menos favorecidas;
- uma maior focalização no desempenho e na competitividade.

Pretendeu-se um modelo mais simplificado e transparente para a prossecução dos temas prioritários, o que levou à redução dos nove objectivos e dos seis instrumentos financeiros anteriores para três em ambos os casos (ver Figura 93).

Instrumentos e objectivos da política de coesão

Periodo de programação 2000-2006 e proposta para o período 2007-2013

2000–2006		2007–2013	
Objectivos	**Instrumentos financeiros**	**Objectivos**	**Instrumentos financeiros**
Fundo de Coesão	Fundo de Coesão	Convergência	Fundo de Coesão
Objectivo1	FEDER		FEDER
	FSE		FSE
	FEOGA-Orientação		
	IFOP		
Objectivo2	FEDER	Competitividade regional e emprego	
	FSE		
Objectivo3	FSE	– nível regional	FEDER
		– nível nacional: Estratégia Europeia de Emprego	FSE
INTERREG	FEDER	Cooperação territorial europeia	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEOGA-Orientação		
Desenvolvimento rural e reestruturação do sector das pescas fora do Objectivo1	FEOGA-Garantia		
	IFOP		
9 objectivos	**6 instrumentos**	**3 objectivos**	**3 instrumentos**

Figura 93 – Quadro comparativo dos instrumentos e objectivos da política de coesão (período 2000-2006 e proposta para 2007-2013)[70]

A parceria é definida como um dos princípios orientadores da política de coesão, com vista a promover uma relação equilibrada e constante entre diferentes níveis de

[69] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxxiv-xxxvii.

[70] Fonte: Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xlii.

governação e o envolvimento dos restantes actores[71]. A Comissão sublinhou que o envolvimento das autoridades urbanas na concepção e implementação dos programas era fundamental, e pela primeira vez permite a subdelegação de poderes a estas autoridades na intervenção dos Fundos para as prioridades relacionadas com a reabilitação urbana:

> *«Nos programas operacionais co-financiados pelo FEDER no âmbito dos objectivos "Convergência" e "Competitividade regional e emprego", os Estados-membros, as regiões e as autoridades de gestão devem organizar a subdelegação nas autoridades responsáveis das zonas urbanas para as prioridades referentes à revitalização das cidades.»*[72]

No que diz respeito às áreas urbanas, uma das questões importantes que se colocava era a opção entre manter a abordagem a estas áreas com carácter relativamente excepcional, tratando-a ao nível das iniciativas (como por exemplo, a Iniciativa Comunitária URBAN), ou, pelo contrário, generalizar as questões urbanas, incorporando-as em todos os programas e iniciativas apoiados pelos Fundos comunitários[73]. A generalização das questões urbanas permite, teoricamente, um maior impacto já que envolve um financiamento a longo prazo e possibilita a integração dos recursos, das prioridades e das acções sectoriais. Porém, alcançar esta mesma integração torna-se mais exigente em termos políticos e administrativos. Por outro lado, as iniciativas têm um carácter mais limitado – no âmbito, nos recursos e no tempo – o que condiciona os possíveis resultados, que são geralmente mais modestos e de menor impacto. No entanto, exactamente pelo seu carácter pontual e limitado, as iniciativas têm a vantagem de serem visíveis, pragmáticas e exequíveis do ponto de vista do financiamento e dos objectivos[74]. Estava assim em questão uma escolha estratégica do caminho a seguir sobre a extensão e a natureza da política urbana na UE.

Muitos dos actores (entre os quais, associações de cidades, Estados-membros, poderes locais, etc.) apoiavam a generalização das questões urbanas nos programas comunitários, já que acreditavam que esta abordagem iria aumentar a sua importância e impacto, assim como os recursos dirigidos às cidades[75]. Em consonância com esta posição, as novas propostas para a política de coesão optaram, pela primeira vez, pela generalização das questões urbanas no âmbito dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão:

> *«Com base nos aspectos positivos da iniciativa URBAN, a Comissão pretende reforçar o papel das questões urbanas através da plena integração de acções neste domínio nos programas regionais. Os programas regionais deverão indicar o modo como as acções*

---

[71] *«A assistência dos Fundos será decidida pela Comissão no âmbito de uma estreita cooperação, adiante designada "parceria", entre a Comissão e um Estado Membro. Em conformidade com as regras e práticas nacionais vigentes, o Estado Membro organiza uma parceria com as autoridades e organismos que designar, nomeadamente:*

a) As autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes;

b) Os parceiros económicos e sociais;

c) Qualquer outro organismo adequado representante da sociedade civil, parceiros ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade entre homens e mulheres.» Com(2004) 495 final, cit. 67, art. 10.º, pág. 27-28.

[72] Com(2004) 492 final, cit. 67, pág. 19.

[73] Conceito de "mainstreaming" em língua inglesa, que não tem tradução directa para português.

[74] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson (eds.) – *Cities in Europe: Europe in the cities*, pág. 12.

[75] Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat e Michael Parkinson, cit. 74, pág. 24.

urbanas são tratadas, bem como a forma de organização da subdelegação de responsabilidades nas autoridades da cidade para estas acções.»[76]

Com efeito, e dando resposta aos apelos feitos em muitos dos eventos e documentos anteriores, a Comissão reforça nestas propostas o papel da dimensão urbana, e em especial, da reabilitação urbana[77]:

«Dada a importância da dimensão urbana e do contributo das cidades, sobretudo as de média dimensão, para o desenvolvimento regional, deve-se-lhes dar um espaço maior no âmbito da programação destinada a promover a revitalização urbana.»[78]

«No âmbito destes três objectivos, a assistência dos Fundos, em função da sua natureza, terá em conta, por um lado, as características económicas e sociais específicas e, por outro, as características territoriais específicas. De uma forma adequada, a assistência apoiará a revitalização urbana, sobretudo como parte do desenvolvimento regional, e a renovação de zonas rurais e de zonas dependentes da pesca através da diversificação económica.»[79]

A necessidade de integração das várias acções sectoriais nas intervenções urbanas é outro dos aspectos que há muito vinha sendo referido, e que a Comissão pretendeu contemplar, assim como o alargamento do âmbito das acções a financiar:

«No que diz respeito à acção relativa à reabilitação urbana referida (...), o FEDER apoiará a criação de estratégias participativas e integradas para fazer face à elevada concentração de problemas económicos, ambientais e sociais nas aglomerações urbanas.

As referidas estratégias podem combinar a reabilitação do ambiente físico, a requalificação de terrenos devolutos e a preservação e valorização do património histórico e cultural com medidas para promover o espírito empresarial, o emprego local e o desenvolvimento comunitário, bem como a prestação de serviços à população tendo em conta a evolução das estruturas demográficas.»[80]

Estas propostas foram lançadas em 2004 a debate público, pretendendo-se recolher as opiniões e sugestões dos vários actores, de modo a que os regulamentos finais, que sairiam em 2006, pudessem usufruir dos reajustamentos suscitados por este debate. Intensificou-se assim nos dois anos seguintes a discussão em torno das questões urbanas.

As reacções dos organismos da UE a estas propostas foram veiculadas num conjunto de pareceres adoptados em 2005. De uma forma geral, foi saudada a tentativa de simplificação administrativa e de gestão dos Fundos[81], o princípio geral da parceria e da

---

[76] Com(2004) 492 final, cit. 67, pág. 7.

[77] Enquanto no quadro comunitário anterior a expressão utilizada foi, na maioria dos casos, "regeneração urbana", nos documentos relativos ao período de programação 2007-2013 surge a expressão "revitalização urbana". Não há nenhuma razão conceptual subjacente a esta alteração. Em ambos os casos está-se de facto a referir a processos de reabilitação urbana. Como já foi referido mais do que uma vez, os termos "regeneração", "revitalização", "reabilitação" e até mesmo "renovação" surgem de forma mais ou menos aleatória nos documentos comunitários, muitas vezes vários no mesmo documento, entendidos frequentemente como sinónimos. Isto é fruto não só de existirem diferentes tradições linguísticas entre os Estados-membros da UE como também de falta de rigor e de coerência ao nível da utilização dos vários termos.

[78] Com(2004) 492 final, cit. 67, pág. 15.

[79] Com(2004) 492 final, cit. 67, art. 3.3.º, pág. 24.

[80] Com(2004) 495 final, cit. 67, art. 8.º, pág. 11-12.

[81] CdR 233/2004 fin. *Parecer do Comité das Regiões sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*, ponto 1.5, pág. 21; CdR 232/2004 fin, *Parecer do Comité das Regiões sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições de aplicação gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão»,* ponto 19, pág. 3.

cooperação entre todos os actores[82], assim como a possibilidade de subdelegação[83]. No entanto, apesar do apoio geral, nestes pareceres foram expressas uma série de preocupações com as consequências deste processo. Sublinha-se, essencialmente, a necessidade de garantir: a parceria entre os vários níveis de governação, em especial as autoridades regionais e locais; o respeito pelo princípio da subsidiariedade na elaboração dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) e nos Programas Operacionais[84]; e a coordenação das estratégias comunitárias, nacionais regionais e locais[85].

Ao nível das questões urbanas, a sua generalização no âmbito de todos os programas comunitários foi fortemente apoiada, assim como a maior afectação de recursos a estas áreas[86]. Sugere-se no entanto que esta dimensão seja ainda mais reforçada – em especial, mediante um maior investimento financeiro e um maior envolvimento das autarquias locais –, e que se prevejam medidas adicionais com vista a salvaguardar o ambiente e o património cultural[87].

A preocupação com a possibilidade de realização de intervenções integradas e abrangentes – tanto na escala como nas acções – também ficou clara em vários documentos[88]. O Parlamento Europeu chegou mesmo a sugerir a substituição da expressão "reabilitação urbana" no art. 8.º do FEDER por "desenvolvimento urbano sustentável", justificando que deste modo se reforçava a integração de acções em várias áreas nestes processos e, consequentemente, se poderia atrair mais recursos[89]. Esta sugestão do Parlamento Europeu reflecte até que ponto a reabilitação urbana se estava a tornar sinónimo de desenvolvimento urbano sustentável, ou, dito de outro modo, como a reabilitação urbana está no centro de uma estratégia sustentável de desenvolvimento urbano.

Cabe ainda referir o parecer do CESE[90], que defende a elegibilidade de despesas para com a reabilitação habitacional, a disponibilização de habitação a custos acessíveis e o realojamento, no âmbito das intervenções de reabilitação e desenvolvimento urbano

---

[82] P6_A(2005)0177, Parlamento Europeu, Comissão do Desenvolvimento Regional – *Projecto de relatório provisório sobre a proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão*; ponto 9, pág. 4, e pág. 9; P6_A(2005)0184, Parlamento Europeu, Comissão do Desenvolvimento Regional – *Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional,* pág. 57; P6_TA(2005)0277, *Resolução do Parlamento Europeu sobre uma proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão,* pontos 12 e 13; CdR 162/2004 fin, *Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum: Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013»*, pág.5; CdR 232/2004 fin, cit. 81, ponto 20, pág. 4.

[83] CdR 233/2004 fin, cit. 81, ponto 1.12, pág. 22.

[84] CdR 162/2004 fin, cit. 82, ponto 2.4.2, pág.14; CdR 233/2004 fin, cit. 81, ponto 1.12, pág. 22; CdR 232/2004 fin, cit. 81, pontos 22, 24, 25 e 26, pág. 4; P6_TA(2005)0277, cit. 82, ponto 28.

[85] P6_A(2005)0177, cit. 82, pág. 13; CdR 233/2004 fin, cit. 81, ponto 3, pág. 20; CdR 232/2004 fin, cit. 81, ponto 21, pág. 4.

[86] P6_A(2005)0177, cit. 82, ponto 28, pág. 6; CdR 233/2004 fin, cit. 81, pontos 1.6, 1.8 e 1.12, pág. 21-22; CdR 162/2004 fin, cit. 82, pág. 9; CdR 232/2004 fin, cit. 81, ponto 15, pág. 3.

[87] P6_A(2005)0184, cit. 82, pág. 58; P6_TA(2005)0277, cit. 82, ponto 32.

[88] CdR 232/2004 fin, cit. 81, ponto 34, pág. 4; P6_A(2005)0184, cit. 82, pág. P6_A(2005)0184, cit. 82, pág. 43.

[89] P6_A(2005)0184, cit. 82, pág. 43.

[90] CES391/2005, *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional»*.

apoiadas pelo FEDER, lamentando a sua exclusão patente no art. 7.º da proposta da Comissão[91]. O Parlamento Europeu também se prenunciou sobre esta matéria, apesar de a sua proposta não ir tão longe no que diz respeito ao tipo de despesas elegíveis no domínio da habitação:

> *«[O Parlamento Europeu] rejeita qualquer tentativa para incluir despesas não relacionadas com investimentos, nomeadamente custos relacionados com a habitação, entre as despesas elegíveis para efeitos de cálculo do co-financiamento comunitário; considera, contudo, que as despesas respeitantes à renovação[92] de habitação social com o propósito de poupar energia e proteger o ambiente devem ser incluídas nas despesas elegíveis.»*[93]

A reforma da política territorial europeia suscitou ainda pareceres e contributos de muitos outros organismos, designadamente, a rede de cidades Eurocities[94], a Conferência das Cidades do Arco Atlântico[95], e as cidades e actores da Iniciativa Comunitária URBAN[96], entre outros. Os documentos produzidos por estes organismos apresentam posições muito próximas, podendo-se sintetizar as suas principais preocupações nos seguintes pontos:

- reforçar a generalização das questões urbanas;
- fomentar abordagens integradas, que incluam a dimensão social, económica e física;
- dar um maior papel às autoridades locais e às cidades na concepção, implementação e avaliação dos programas;
- garantir uma gestão e uma administração eficiente, baseadas na parceria;
- promover a participação dos cidadãos e o envolvimento dos actores locais;
- ter em consideração a diversidades das cidades e a necessidade de atender aos seus desafios específicos;
- flexibilizar os Fundos para permitir uma intervenção mais abrangente, integrada e adaptada ao contexto;
- afectar mais recursos;
- tornar as despesas relacionadas com o financiamento privado elegíveis;
- tornar os regulamentos mais claros, transparentes e eficientes;
- promover a troca de experiências e de boas práticas.

---

[91] Já anteriormente, o CESE tinha defendido uma posição semelhante. Ver: CES408/2004, *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Programação dos Fundos estruturais 2000-2006: Avaliação inicial da iniciativa Urban»,* pontos 3.3 e 4.7.1, pág. 53.

[92] Tal como já foi referido em outras ocasiões, o termo "renovação" surge aqui pretendendo significar o que usualmente se designa por reabilitação (nota da autora).

[93] P6_TA(2005)0277, cit. 82, ponto 52.

[94] Eurocities – *Eurocities response to the third cohesion report;* Eurocities – *Eurocities Vienna Declaration for an integrated approach towards urban issues and reinforced co-operation;* Eurocities – *Eurocities response to the community strategic guidelines 2007-2013: For an effective cohesion policy with a strong urban dimension.*.

[95] Conferência das Cidades do Arco Atlântico – *A situação política de coesão europeia no período de 2007-2013 e as cidades atlânticas.*

[96] Ver, por exemplo, a declaração final da Conferência Europeia "URBAN Future", realizada em Saarbrücken, Alemanha, nos dias 8-9 de Junho de 2005: European Conference URBAN Future – *The "Acquis URBAN": Using Cities' Best Practises for European Cohesion.*

Na sua resolução *A dimensão urbana no contexto do alargamento*[97], o Parlamento Europeu volta a reforçar o seu apreço pela generalização das questões urbanas. Sublinha a necessidade de ir ainda mais longe neste caminho, nomeadamente, em sede dos Fundos Estruturais e de Coesão, e mediante a coordenação entre os serviços da Comissão Europeia que trabalham directa ou indirectamente com as questões urbanas[98], com vista a alcançar uma verdadeira transversalidade na abordagem. Solicita à Conferência dos Presidentes que proponha uma modificação das competências da Comissão do Desenvolvimento Regional, para que, além da política regional e de coesão, esta passe a integrar expressamente a dimensão urbana nos seus objectivos e competências. A este respeito, convém recordar que esta proposta foi feita sem que a UE tivesse competências formais nesta área, o que ilustra a importância que as áreas urbanas e o território em geral já tinham adquirido dentro dos organismos da UE, mesmo sem um enquadramento formal. O Parlamento Europeu frisou ainda a importância da reabilitação urbana e habitacional para o desenvolvimento urbano sustentável:

> *«Considerando que o conceito de desenvolvimento urbano sustentável se define como a contribuição das cidades e das aglomerações e zonas urbanas para o crescimento, a inovação e a coesão económica, social e territorial, o que inclui a revitalização urbana, por exemplo através da renovação*[99] *das infra-estruturas de transportes e do alojamento urbano, dando especial atenção à reabilitação dos blocos de edifícios pré-fabricados.»*[100]

Fazendo eco destas preocupações, a Comissão Europeia criou em Dezembro de 2005, o Grupo Inter-serviços sobre o Desenvolvimento Urbano, que é presidido pela DG Regio e envolve mais 12 direcções-gerais, assim como outros organismos[101]. Este grupo de trabalho tem como objectivos[102]:

- promover uma abordagem integrada ao desenvolvimento urbano sustentável na programação e implementação dos Fundos Estruturais;
- identificar as iniciativas das várias políticas comunitárias que visam apoiar o desenvolvimento sustentável de áreas urbanas e garantir a necessária cooperação entre os serviços da Comissão nesta matéria;
- assegurar a parceria entre a Comissão, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões, as associações de cidades e áreas urbanas, e estabelecer um dialogo regular que permita a troca de opiniões e a recolha de informação entre estes organismos sobre a dimensão urbana.

---

[97] P6_TA(2005)0387, *Resolução do Parlamento Europeu sobre a dimensão urbana no contexto do alargamento.*

[98] Direcção-Geral (DG) de Política Regional; DG Ambiente; DG Energia e Transportes; DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidade; DG Investigação; DG Educação e Cultura; DG Empresas e Indústria; e DG Concorrência.

[99] De novo se volta a frisar que o termo "renoção" aqui utilizado não pretende significar a substituição do existente por novo, mas a sua reabilitação (nota da autora).

[100] P6_TA(2005)0387, cit. 97, pág. 3.

[101] DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidade; DG Investigação; DG Energia e Transportes; DG Ambiente; DG Sociedade de Informação e Meios de Comunicação; DG Empresas e Indústria; DG Justiça, Liberdade e Segurança; DG Saúde e Protecção do Consumidor; DG Educação e Cultura; DG Agricultura; DG Mercado Interno; DG Concorrência; Serviço de Cooperação EuropeAid e o Secretariado Geral da Comissão Europeia.

[102] European Commission, Interservice Group on Urban Development – *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013: Guide*, vol. 1, pág. 3.

O debate sobre as propostas da Comissão relativas ao Fundo de Coesão e aos Fundos Estruturais para o período 2007-2013 continuou nos anos seguintes, tendo sido influenciado decisivamente pela revisão da Estratégia de Lisboa.

5.3.7 A revisão da Estratégia de Lisboa

A partir dos primeiros anos do século XXI, o crescimento económico abrandou na UE, o que fez aumentar ainda mais o desemprego, com os consequentes efeitos sociais negativos. Esta conjuntura significava que os objectivos da Estratégia de Lisboa – crescimento económico, criação de emprego e coesão social – não estavam a ser alcançados, o que levou a um repensar desta Estratégia.

A política de coesão, a segunda maior parcela do orçamento da UE, transfere recursos para as regiões mais desfavorecidas, em especial as periféricas. É assim o principal instrumento para a redução das disparidades, que aumentaram significativamente em consequência do processo de desenvolvimento e do alargamento da UE. No contexto da reflexão sobre o futuro da Estratégia de Lisboa, o Presidente da Comissão Europeia encomendou o relatório *An agenda for the a growing Europe: Making the EU economic system deliver* – conhecido como "relatório Sapir" – onde a política de coesão comunitária foi fortemente atacada. Este relatório argumenta que, por um lado, não há dados suficientes para aferir os resultados efectivos da política de coesão da UE na diminuição das desigualdade entre os Estados-membros e, por outro lado, que a própria política de coesão pode ter sido responsável pelo pouco crescimento e a lentidão que se verificava em atingir os objectivos de Lisboa:

> *«[A]s políticas orientadas para a manutenção do que é socialmente visto como um grau adequado de coesão podem reduzir a eficiência e os benefícios do crescimento que advêm da liberalização do mercado e da integração. Como a nossa análise torna claro, as políticas empreendidas ao nível da UE interferiram numa série de casos com a especialização das regiões em consequência da integração económica, e de forma bastante deliberada já que estas políticas visavam desde o início prevenir efeitos de aglomeração.»*[103]

Deste modo, toda a lógica da política regional comunitária até à data foi posta em causa. Este documento recomendou, entre outras coisas: uma reestruturação radical do orçamento da UE para apoiar a agenda de crescimento; a introdução de severas restrições orçamentais; uma redução das contribuições nacionais para o orçamento da UE; e um reforço da orientação das transferências em prol da obtenção dos resultados. O relatório Sapir não passou despercebido, e originou uma série de reacções por parte dos Estados-membros:

> *«Neste ponto, alguns dos principais contribuidores para o orçamento da UE quiseram substituir a política de coesão existente com transferências directas para os novos Estados-membros – fazendo de facto um retrocesso para os anos 70. O objectivo era o de ajudar os recém-chegados a aumentar a sua competitividade e também demonstrar solidariedade. O apoio às regiões nos outros países devia ser deixado a cargo dos*

[103] André Sapir (coord.) – *An agenda for the a growind Europe: Making the EU economic system deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, pág. 72 (tradução livre).

respectivos Estados-membros. Um presumível (não completamente) indesejado efeito lateral seria a remoção da Comissão como actor neste processo.»[104]

Começaram a emergir posições no sentido de renacionalizar a política de coesão[105], motivadas por preocupações orçamentais, levando a Comissão a ter de justificar e defender o "valor acrescentado" da acção comunitária neste domínio no terceiro relatório sobre a coesão económica e social[106]. A polémica gerada após o lançamento do relatório Sapir, e a necessidade de se alcançar algum grau de consenso ao nível da política regional, em especial relativamente ao papel da coesão, levou a que esta política começasse a ser publicitada pela Comissão de uma forma que intencionalmente visava contrariar as críticas, retratando-a como uma política proactiva em prol do desenvolvimento e do crescimento:

«[A] política regional europeia é mais do que nunca necessária. Não é uma política arcaica nem obsoleta.

Também não é uma política caritativa, nem consiste apenas na redistribuição dos recursos. Consiste, isso sim, em gerar novos recursos. Não é uma política "de cúpula", mas uma política de parceria e descentralizada, onde as responsabilidades são compartilhadas e em que os projectos concretos são geridos no próprio terreno. É também uma política de intercâmbio de conhecimentos e de tecnologias, de experiências e de "boas práticas", bem como de criação de redes de cooperação por toda a Europa. É uma política coordenada que dá azo a iniciativas e, melhor ainda, que as incentiva e valoriza. Esta política não poderá ser substituída por uma simples política de convite à apresentação de propostas a nível europeu. É isso que se depreende claramente do debate lançado em 2000, em toda a União, sobre o seu futuro.»[107]

Apesar das posições em prol da renacionalização não terem ido avante, as reacções que se seguiram ao lançamento do relatório Sapir tiveram repercussões profundas, designadamente na decisão dos montantes a atribuir à política de coesão. Muitas outras ideias deste relatório encontraram eco na revisão da Estratégia de Lisboa. Com efeito, face aos poucos progressos que se verificavam na prossecução dos objectivos da Estratégia de Lisboa, que pouco tinham avançado desde o seu lançamento em 2000, e ao *«fosso crescente entre o potencial de crescimento da Europa e o dos seus parceiros económicos»*[108], o Conselho da Primavera de Março de 2005 acordou sobre a necessidade de renovação da Estratégia de Lisboa. A Estratégia de Lisboa renovada[109] recentra os seus esforços em torno de duas tarefas principais:

- garantir um crescimento económico mais sólido e duradouro;
- criar mais e melhor emprego.

---

[104] Andreas Faludi – Making Sense of the 'Territorial Agenda of the European Union'. In *European Journal of Spatial Development,* pág. 4 (tradução livre).

[105] Com(2003) 34 final, *Comunicação da Comissão: Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social*, pág. 6

[106] Com(2004) 107 final, cit. 68.

[107] União Europeia – *Ao serviço das regiões*, pág. 3.

[108] Com(2005) 24 final, *Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera: Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego: Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*: *Comunicação do Presidente Barroso com o acordo do Vice-Presidente Verheugen*, pág. 3.

[109] Com(2005) 24 final, cit. 108.

São identificadas novas acções a executar, aos níveis europeu e nacional, com vista a relançar definitivamente a Europa no caminho para a competitividade. No que respeita à nova geração dos Fundos Estruturais e de Coesão, reforça-se a importância de estes reflectirem claramente os objectivos do crescimento e do emprego, não só na sua reformulação ao nível europeu, mas também no âmbito dos Programas Operacionais a serem desenvolvidos pelas autoridades nacionais.

Na Estratégia de Lisboa renovada o triângulo inicialmente "equilátero" entre a competitividade, a criação de emprego e a coesão social, distorce-se. Com efeito, as apostas passam a recair quase em exclusivo sobre dois dos seus lados, tal como indiciado logo no título dado à mesma: *Crescimento e emprego – Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*. Numa altura em que as disparidades se agudizam, a coesão social torna-se o "elo mais fraco", no culminar de um processo de progressiva desaceleração da política social europeia.

Com efeito, é notório que expressões como "exclusão social", "inclusão social" e "pobreza", tão comuns no discurso comunitário da década de noventa, tenham começado cada vez mais a estar ausentes dos documentos oficiais da Comissão, mesmo nos relatórios sobre coesão social. Como já foi referido[110], o Conselho da Europa optou por utilizar a expressão coesão social em vez de exclusão social para exprimir a necessidade de alargar as preocupações com a coesão a todos os sectores da sociedade, incluindo não só os grupos excluídos como os vulneráveis, e de forma mais ampla, para abordar as tendências gerais estão a diminuir a coesão da sociedade europeia. A adopção desta expressão pelo Conselho da Europa manifesta assim uma necessidade de alargar as preocupações e as acções sociais a outros domínios. No entanto, a substituição da expressão exclusão social por coesão social ao nível do discurso comunitário teve subjacentes outras motivações. Serviu para camuflar a regressão da política social, na medida em que a política de coesão passou a centrar-se cada vez mais na promoção dos dois outros lados do triângulo – crescimento e criação de emprego –, com a única ressalva de o fazer nas áreas menos desenvolvidas. O corolário desta prática política é a crença renovada que o crescimento económico e a criação de emprego irão ter como resultado natural o fim da exclusão social e da pobreza.

A comunicação do Presidente Barroso ao Conselho Europeu da Primavera, que lançou a Estratégia de Lisboa renovada, não contém, nas suas 38 páginas, nenhuma referência à exclusão social. É feita referência somente à exclusão do mercado de trabalho, que surge associada à única alusão à pobreza do documento, reduzindo o combate à pobreza à criação de emprego:

> *«Por último, os parceiros sociais deverão promover a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, incluindo os jovens. Essa integração contribuirá não só para combater a* ***pobreza****, mas também para assegurar o trabalho a um maior número de pessoas.»*[111]

[110] Ver ponto 5.2.3.1 A estratégia para a coesão social do Conselho da Europa.

[111] Com(2005) 24 final, cit. 108, pág. 25, negrito da autora.

Por outro lado, *«as mudanças introduzidas pela Estratégia de Lisboa renovada, nomeadamente o facto de o principal instrumento passar a ser os Programas Nacionais de Reforma, diminuíram imenso a importância e o impacto do Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (agora designados como Relatórios Nacionais de Estratégia para a Inclusão Social e a Protecção Social), que no caso de alguns países não merecem sequer uma menção suficientemente explícita nestes planos. A luta contra a pobreza começa a ganhar uma nova invisibilidade»*[112].

5.3.8 As orientações estratégicas comunitárias para a política de coesão

Logo no seguimento do Conselho da Primavera, a Comissão Europeia lançou a versão provisória das orientações estratégicas comunitárias para o período 2007-2013, intitulada *Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias para o período 2007-2013*[113]. Com a apresentação deste documento, a Comissão abriu um período de debate público sobre as prioridades da nova geração de programas, que permaneceria aberto até Setembro de 2005. As orientações estratégicas têm por objectivo definir o enquadramento e as prioridades futuras dos programas financiados pelos Fundos Estruturais e de Coesão para 2007-2013. A importância destas orientações prende-se com o facto de, após a sua adopção pelo Conselho, estas constituírem a base para a elaboração dos QREN e dos respectivos Programas Operacionais.

Na versão provisória das orientações estratégicas ficou clara a tentativa de relacionar directamente a política de coesão com os objectivos da Estratégia de Lisboa renovada, apontando-se para os programas a financiar três prioridades principais:

> *«reforçar a atractividade dos Estados-membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o seu potencial ambiental;*
>
> *incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia do conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; e*
>
> *criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.»*[114]

No que diz respeito às zonas urbanas, as orientações estratégicas relembram que *«é indispensável ter em conta os problemas específicos das zonas urbanas, tais como a exclusão social, as elevadas taxas de criminalidade e o agravamento geral da qualidade de vida nas zonas urbanas desfavorecidas. Em geral, o apoio deve privilegiar o desenvolvimento de estratégias participativas e integradas, capazes de combater a elevada concentração de problemas económicos, ambientais e*

---

[112] Jordi Estivill e Sérgio Aires – De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro. Porto: Rede Europeia Anti-pobreza/Portugal, 2007. pág. 37.

[113] Com(2005) 299 final, *Comunicação da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: Orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013.*

[114] Com(2005) 299 final, cit. 113, pág. 3.

sociais que afectam as aglomerações urbanas»[115]. As acções apoiadas para as áreas urbanas incluem medidas que visam[116]:

- promover o espírito empresarial, o emprego local e o desenvolvimento das comunidades, bem como melhorar a prestação de serviços à população e atrair pessoal altamente qualificado;
- reabilitar ambiente físico, reconverter de zonas industriais, conservar e desenvolver o património histórico e cultural;
- reforçar a segurança, promover a integração económica, social e cultural dos menos favorecidos, combater a discriminação e aumentar o número de serviços essenciais e melhorar acesso a estes.

Considera-se ainda que *«a elaboração de um plano de reabilitação urbana a médio e longo prazo constitui geralmente uma condição prévia para o êxito, na medida em que garante a coerência dos investimentos e a sua qualidade ambiental, para além de contribuir igualmente para garantir o empenhamento e a participação do sector privado na reabilitação das zonas urbanas»*[117].

Pouco depois do lançamento da versão provisória das orientações estratégicas, em Dezembro de 2005[118], realizou-se em Bristol a Reunião Informal de Ministros responsáveis pela Política Regional, que teve por objectivo debater e firmar um acordo sobre o benefício para todos os Estados-membros da criação de comunidades sustentáveis por toda a Europa[119]. O Acordo de Bristol define as oito características das comunidades sustentáveis (ver Figura 94 e Figura 95) e estabelece o compromisso de partilha entre os Estados-membros de casos de estudo e boas práticas nesta área.

O Urban Acquis, que listou o conjunto de princípios comuns às políticas urbanas – lançado em Roterdão no ano anterior –, foi assim complementado por este acordo que define um conjunto de objectivos para os lugares bem-sucedidos (tanto urbanos como rurais). O conceito de comunidades sustentáveis foi definido como: *«lugares onde as pessoas querem viver e trabalhar, agora e no futuro. Dão resposta às diversas necessidades dos residentes actuais e futuros, são sensíveis ao seu ambiente, e contribuem para uma alta qualidade de vida. São seguras e inclusivas, bem planeadas, construídas e geridas, e oferecem igualdade de oportunidades e serviços de qualidade para todos»*[120]. O Acordo de Bristol deixa claro que o desenvolvimento urbano sustentável integra objectivos económicos, sociais, ambientais e culturais. Sublinha a importância das parcerias locais, que integrem tanto entidades públicas como privadas, incluindo as organizações não-governamentais, a comunidade e todos os que sejam afectados ou se interessem pelo processo de desenvolvimento da área. Reconhece assim que o desenvolvimento sustentável não é só sobre objectivos e resultados, é em grande parte sobre o processo de os alcançar.

---

[115] Com(2005) 299 final, cit. 113, pág. 33.
[116] Com(2005) 299 final, cit. 113, pág. 33.
[117] Com(2005) 299 final, cit. 113, pág. 33-34.
[118] Nos dias 5 e 6.
[119] Office of the Deputy Prime Minister – *UK Presidency: Eu Ministerial Informal on Sustainable Communities*, pág. 7.
[120] Office of the Deputy Prime Minister, cit. 119, pág. 12 (tradução livre).

Acordo de Bristol

Oito características de uma comunidade sustentável

1 – Activa, inclusiva e segura ...
... justa, tolerante e coesiva, com uma forte cultura local e outras actividades comunitárias partilhadas

As comunidades sustentáveis oferecem:
- um sentimento de identidade comunitária e cultural, e de pertença;
- tolerância, respeito e compromisso com pessoas de diferentes culturas, origens e crenças;
- comportamento amigável, cooperante e solidário nos bairros;
- oportunidades para actividades culturais, de lazer, comunitárias, desportivas, e outras;
- baixos índices de criminalidade, de uso de drogas e de comportamentos anti-sociais, com policiamento visível, efectivo e "amigo da comunidade";
- inclusão social, igualdade de oportunidades e boas oportunidades de vida para todos.

2 – Bem governada ...
... com participação, representação e liderança efectivas e inclusivas

As comunidades sustentáveis desfrutam de:
- sistemas de governação representativos responsáveis que, simultaneamente, facilitam a liderança estratégica e visionária, e possibilitam a participação inclusiva, activa e efectiva por parte de indivíduos e organizações;
- compromisso efectivo com a comunidade ao nível do bairro, incluindo a construção de capacidades para desenvolver as aptidões, os conhecimentos e a confiança da comunidade;
- parcerias fortes, informadas e eficazes, que lideram pelo exemplo (e.g. governo, empresas, comunidade);
- sectores comunitário e voluntário fortes e inclusivos;
- sentido de valores cívicos, responsabilidade e orgulho.

3 – Com boas ligações ...
... com bons serviços de transportes e de comunicações, ligando as pessoas aos empregos, escolas, serviços de saúde e outros serviços

As comunidades sustentáveis oferecem:
- serviços de transportes, incluindo os transportes públicos, que ajudam as pessoas a viajar dentro das comunidades e entre comunidades, e a reduzir a dependência dos automóveis;
- estruturas que encorajam a locomoção local segura, a pé ou de bicicleta;
- um nível apropriado de estacionamento local, em consonância com os planos locais de gestão de tráfego;
- telecomunicações e acesso à internet amplamente disponíveis e eficazes;
- bom acesso às redes de comunicação regionais, nacionais e internacionais.

4 – Bem servida ...
... com serviços públicos, privados, comunitários e voluntários, que sejam apropriados às necessidades das pessoas e acessíveis a todos

As comunidades sustentáveis têm:
- escolas locais com bom desempenho, instituições de ensino secundário e superior, e outras oportunidades de aprendizagem ao longo da vida;
- cuidados de saúde locais e serviços sociais de alta qualidade, integrados, sempre que possível, com outros serviços;
- serviços de alta qualidade para famílias e crianças (incluindo cuidados na primeira infância);
- um bom leque de serviços públicos, comunitários, voluntários e privados (e.g. comércio, alimentos frescos, informação e aconselhamento) acessíveis a toda a comunidade;
- fornecedores de serviços que pensam e agem a longo prazo e para além das suas fronteiras geográficas e de interesse imediatas, e que envolvem os utilizadores e os residentes locais no aperfeiçoamento das suas políticas e práticas.

5 – Atenta ao ambiente ...
... proporcionando lugares para as pessoas viverem que têm o ambiente em consideração

As comunidades sustentáveis:
- proporcionam lugares para as pessoas viverem que respeitam o ambiente e usam os recursos de forma eficiente;
- procuram activamente minimizar as alterações climatéricas, inclusivamente mediante a eficiência energética e o uso de renováveis;
- protegem o ambiente, pela minimização da poluição no solo, na água e no ar;
- minimizam os resíduos e armazenam-nos de acordo com as boas práticas correntes;
- fazem um uso eficiente dos recursos naturais, encorajando a produção e o consumo sustentáveis,
- protegem e estimulam a biodiversidade (e.g. habitats selvagens);
- possibilitam um estilo de vida que minimiza o impacto ambiental negativo e aumenta os impactos positivos (e.g. pela criação de oportunidades de realização de percursos a pé e de bicicleta, e pela redução da poluição sonora e dependência do automóvel);
- criam bairros mais limpos, seguros e verdes (e.g. pela redução do lixo e graffitis, e pela manutenção de espaços públicos agradáveis).

Figura 94 – Acordo de Bristol: oito características de uma comunidade sustentável (parte I)[121]

[121] Fonte: Office of the Deputy Prime Minister, cit. 119, annex I (tradução livre).

Acordo de Bristol (cont.)

Oito características de uma comunidade sustentável

6 – Próspera ...
... com uma economia local florescente, diversa e inovadora

As comunidades sustentáveis proporcionam:

- um amplo leque de empregos de grande qualidade e de oportunidades de formação;
- edifícios e solo suficientes para suportar a prosperidade económica e a mudança;
- uma criação dinâmica de empregos e de negócios, com benefícios para a comunidade local;
- uma forte comunidade empresarial com ligações com a economia de maior escala;
- centros urbanos economicamente viáveis e atractivos.

7 – Bem desenhada e construída ...
... com um ambiente construído e natural de qualidade

As comunidades sustentáveis oferecem:

- um sentimento de lugar – um lugar com uma "sensação" positiva para as pessoas e com um carácter local distinto;
- espaços públicos e verdes amigos do utilizador com equipamentos para todos, incluindo crianças e idosos;
- um leque suficiente de habitação diversificada, a custos e em locais acessíveis, dentro de um mercado habitacional equilibrado;
- um desenvolvimento urbano de escala, tamanho, densidade, desenho e configuração, incluindo os usos mistos, que complemente o carácter local distinto da comunidade;
- edifícios de alta qualidade, de usos mistos, duráveis, flexíveis e adaptáveis, utilizando materiais que minimizem os impactos ambientais negativos;
- espaços públicos e edifícios que promovam a saúde e sejam concebidos para reduzir o crime e fazer as pessoas sentirem-se seguras;
- edifícios, equipamentos e serviços que demonstrem uma boa preparação contra desastres – tanto naturais como de origem humana;
- acessibilidade por transportes públicos, a pé ou de bicicleta, a empregos, serviços e equipamentos-chave.

8 – Justa para todos ...
... incluindo os de outras comunidades, actualmente e no futuro

As comunidades sustentáveis:

- reconhecem os direitos e as responsabilidades dos indivíduos;
- respeitam os direitos e as aspirações de outros (tanto das comunidades vizinhas como de comunidades por todo o mundo) a serem também sustentáveis;
- têm o devido respeito pelas necessidades das gerações futuras nas decisões e acções actuais.

Figura 95 – Acordo de Bristol: oito características de uma comunidade sustentável (parte II)[122]

Na reunião de Bristol, a Comissão apresentou um documento de trabalho sobre a política de coesão e as cidades[123], mas que se centra na realidade sobre o papel das áreas urbanas para o crescimento e o emprego nas regiões. Este documento vem no seguimento do processo de reforma da política de coesão para o período de 2007-2013 e da Estratégia de Lisboa renovada, e visa essencialmente ampliar e completar as orientações estratégicas mediante o desenvolvimento e o fortalecimento da dimensão urbana. Com este fim, estabelece uma agenda para a promoção de uma abordagem mais integrada e estratégica ao desenvolvimento urbano, que possibilite gerar mais crescimento, emprego, inclusão social e qualidade ambiental. As sugestões apresentadas tinham por objectivo apoiar os Estados-membros e as regiões na preparação dos programas para o período 2007-2013.

Após o lançamento deste documento de trabalho, foi aberto um período de consulta pública que durou até Fevereiro de 2006, com vista a incorporar os contributos recebidos na versão final das orientações estratégicas comunitárias para a política de coesão, que foi

[122] Fonte: Office of the Deputy Prime Minister, cit. 119, annex I (tradução livre).

[123] Commission of the European Communities – *Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions.*

finalmente adoptada em 2006[124]. Na sua versão final, as orientações estratégicas visam consistir num *«quadro único que os Estados-membros e as regiões deverão utilizar aquando da elaboração dos programas nacionais, regionais e locais, especialmente para avaliar o seu contributo para os objectivos da União em termos de coesão, crescimento e emprego»*[125]. As prioridades e os princípios gerais foram mantidos em relação à versão provisória do documento. É proposto aos Estados-membros que afectem fundos dos novos programas aos problemas urbanos, e que as cidades participem de todo o processo, responsabilizando-se pela concepção e implementação das partes dos programas que lhes forem delegadas[126]. É dada a possibilidades aos programas para as áreas urbanas de assumirem diferentes formas, designadamente[127]:

- acções para promover as cidades como motor do desenvolvimento regional – centradas na melhoria da competitividade, mediante, por exemplo, medidas de promoção do espírito empresarial, da inovação e dos serviços, e uma aposta na capacidade de atrair e reter pessoal altamente qualificado;
- acções para promover a coesão das zonas urbanas – centradas na melhoria da dos bairros em crise, o que contribui também para reduzir a expansão descontrolada excessiva das zonas suburbanas resultante da procura de melhores condições de vida;
- acções destinadas a promover um desenvolvimento mais equilibrado e policêntrico – passando pelas redes urbanas, nacionais e comunitárias e incluindo ligações entre as cidades economicamente mais fortes e outras zonas urbanas, como as cidades de pequena e média dimensão.

São consideradas muito importantes *«as medidas de reabilitação do ambiente físico, de reconversão de cidades industriais, bem como a conservação e o desenvolvimento do património histórico e cultural, com possíveis benefícios para o turismo que poderão ajudar a criar cidades mais atraentes onde seja mais agradável viver»*[128]. O planeamento, a concepção e a reabilitação dos espaços públicos e industriais existentes são também apontados como vias privilegiadas para aumentar a atractividade, controlar a expansão descontrolada e criar ambientes seguros, ajudando a alcançar as condições necessárias para um desenvolvimento económico sustentável.

São definidos dois princípios básicos de acção nas zonas urbanas[129]:

- envolvimento das autoridades locais e dos parceiros nas cidades – este aspecto é particularmente importante quando articulado com o factor de proximidade, por

[124] Decisão 2006/702/CE, *Decisão do Conselho, de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão*.
[125] Decisão 2006/702/CE, cit. 124, pág. 12.
[126] Decisão 2006/702/CE, cit. 124, pág. 19.
[127] Decisão 2006/702/CE, cit. 124, pág. 29-30.
[128] Decisão 2006/702/CE, cit. 124, pág. 30.
[129] Decisão 2006/702/CE, cit. 124, pág. 30.

exemplo, para poder dar resposta aos desafios de cariz mais local, como a exclusão social ou a falta de acesso a serviços fundamentais;

- elaboração de um plano de desenvolvimento urbano sustentável a médio e longo prazo – este aspecto constitui geralmente uma condição prévia para o êxito, na medida em que garante a coerência dos investimentos e a sua qualidade ambiental, contribuindo igualmente para garantir o empenhamento e a participação do sector privado na reabilitação das zonas urbanas.

No que concerne ao plano de desenvolvimento urbano sustentável, sublinha-se a necessidade de adoptar uma abordagem multidisciplinar ou integrada. Mesmo nos casos em que o principal objectivo é dar resposta a problemas sociais ou ambientais, sublinha-se a importância de simultaneamente actuar no sentido de aproveitar as potencialidades e oportunidades existentes para o crescimento e o emprego, no espírito da Estratégia de Lisboa renovada: *«No que toca a acções delimitadas a zonas específicas, por exemplo, para promover a inclusão social, é necessário que as que se destinam a melhorar a qualidade de vida (incluindo ambiente e habitação) ou o nível dos serviços prestados aos cidadãos sejam combinadas com acções para fomentar o desenvolvimento de novas actividades e a criação de emprego, por forma a garantir o futuro das áreas em questão a longo prazo»*[130].

A versão final da comunicação *A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões*[131], foi adoptada no seguimento das orientações estratégicas. Este documento propõe um fortalecimento da dimensão urbana, bem como a concentração dos recursos dos Fundos para evitar a sua pulverização e para conferir visibilidade ao apoio comunitário[132]. São propostas mais de sessenta orientações concretas para as questões urbanas aos parceiros dos Estados-membros, com vista a que os programas por estes concebidos possam contribuir da melhor forma para o crescimento e o emprego. Como se pode verificar na síntese das acções propostas, apresentada na Figura 96 e na Figura 97, estas orientações cobrem um vasto leque de áreas, nomeadamente, transportes, ambiente, cultura, emprego, inovação e economia do conhecimento, segurança, inclusão social, governação e financiamento. No entanto, o tratamento dado a estas várias áreas não é equilibrado. Há uma muito maior predominância das questões ligadas à competitividade, à atractividade, ao crescimento económico e ao emprego, do que das questões ambientais, sociais, e culturais, no espírito da Estratégia de Lisboa renovada

Este documento teve por objectivo funcionar como um instrumento de apoio aos Estados-membros e aos seus parceiros para a concepção dos QREN e dos Programas Operacionais, contribuindo para *«tornar os Estados-membros conscientes da importância de fortalecer a atractividade das cidades na dinâmica do crescimento»*[133].

---

[130] Decisão 2006/702/CE, cit. 124, pág. 30.

[131] Com(2006) 385 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: A política de coesão e as cidades: Contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões.*

[132] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 9.

[133] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 9.

Síntese das propostas de acção

Cidades atractivas

Acessibilidade e mobilidade

- optimizar a utilização das infra-estruturas de transportes, coordenar os vários meios de transporte e promover a utilização dos meios de transporte menos poluentes;
- ligar as cidades das regiões periféricas aos principais aeroportos e aos grandes eixos das redes transeuropeias de transportes;
- coordenar o planeamento dos transportes, a sua construção e o ordenamento do território da cidade e da região circundante;
- tornar os transportes públicos mais acessíveis, melhorar a sua eficácia e o seu funcionamento, e ligar os vários meios de transporte;
- garantir o acesso ao emprego e aos serviços das pessoas que não possuem automóvel ou que não podem conduzir.

Acesso às infra-estruturas de serviços

- investir em serviços modernos, eficazes e a preços razoáveis;
- garantir aos cidadãos dos bairros desfavorecidos o acesso aos serviços;
- garantir o acesso aos cuidados de saúde e aos serviços sociais auxiliares por parte de determinados grupos, como as populações imigrantes e desfavorecidas;
- adoptar soluções eficazes e inovadoras em matéria de serviços públicos no domínio da saúde, da administração e da formação, com o apoio das novas tecnologias.

Ambiente natural e físico

- reabilitar sítios industriais abandonados e renovar os espaços públicos, melhorando a qualidade dos serviços e a zona em causa, e evitando simultaneamente a utilização de terrenos virgens;
- coordenar as políticas de ordenamento do território e os investimentos dos Fundos Estruturais e de Coesão entre as zonas urbanas, as zonas rurais, a região e o país, para gerir os problemas causados pela expansão urbana;
- garantir o cumprimento das normas comunitárias vigentes em matéria de qualidade do ar, tratamento das águas residuais, gestão dos resíduos, abastecimento de água e ruído;
- gerir activamente os congestionamentos de circulação, a procura em matéria de transportes e as redes de transportes públicos;
- utilizar eficientemente a energia nas zonas urbanas.

Cultura

- promover uma cultura viva apoiada numa oferta de equipamentos diversificada e na preservação do património cultural histórico e arquitectónico;
- promover uma política cultural activa e perene.

Apoio à inovação, ao espírito empresarial e à economia do conhecimento

Acções a favor das PME e das microempresas

- promover as empresas mediante a melhoria das infra-estruturas económicas, designadamente os transportes, a acessibilidade, a renovação dos edifícios, dos parques industriais, dos viveiros de empresas e dos centros comerciais;
- fornecer consultoria e serviços de apoio às empresas;
- promover a cooperações entre parceiros locais, incluindo as empresas, os sindicatos, as universidades, as ONG, os institutos de formação e a comunidade local;
- melhorar o acesso às fontes de financiamento;
- colaborar com grupos específicos, como jovens empresários ou mulheres empresárias, ou ainda empresários oriundos de grupos desfavorecidos, nomeadamente das minorias étnicas.

Inovação e economia do conhecimento ao serviço do crescimento

- atrair e reter os "trabalhadores do saber" e uma parte importante dos residentes licenciados;
- desempenhar um papel de primeiro plano na preparação de uma estratégia de inovação para toda a região;
- participar em projectos de I&D e apoiar a introdução de inovações tecnológicas;
- empreender esforços para tornar a oferta regional em matéria de educação, inovação e IDT mais eficiente e mais acessível às empresas locais;
- estimular e coordenar as parcerias e os pólos de excelência com as universidades e os estabelecimentos de ensino superior;
- desenvolver uma estratégia integrada e equilibrada no domínio da sociedade da informação;
- apoiar a adopção rápida de eco inovações e de sistemas de gestão ambiental.

Mais e melhor emprego

O paradoxo das cidades: muitos empregos mas um desemprego elevado

- empreender acções para reforçar a capacidade institucional e a eficácia das administrações e dos serviços públicos;
- tomar iniciativas para criar empregos e combater o desemprego ao nível local;
- criar parcerias e pactos para o emprego e a inovação que reúnam os principais agentes da área;
- favorecer a empregabilidade entre os grupos da população com mais dificuldades de acesso ao emprego.

Melhoria da empregabilidade

- favorecer o ensino e a formação;
- apoiar os grupos desfavorecidos face ao mercado de trabalho;
- atrair e acompanhar pessoas com qualificações muito diversas;
- propor programas de integração e de formação por medida.

Figura 96 – Síntese das propostas de acção relativas à dimensão urbana a apoiar pelos Fundos Estruturais e de Coesão no período de 2007-2013 (parte I)[134]

[134] Com(2006) 385 final, cit. 131. Chama-se de novo a atenção para o facto de os documentos das instituições da UE, incluindo este, utilizarem frequentemente os termos "regeneração", "renovação", "revitalização" e "reabilitação" como sinónimos. Optou-se por

Síntese das propostas de acção (cont.)

Disparidades intra-urbanas

Promoção da inclusão social e da igualdade de oportunidades

- implementar acções para integrar os imigrantes e interromper os processos de segregação;
- fomentar a cooperação entre as entidades públicas urbanas, as escolas e a comunidade local;
- melhorar os serviços sociais destinados a enfrentar o desafio da pobreza das crianças e do fenómeno das crianças de rua;
- adoptar medidas para reforçar as competências e as qualificações das mulheres e a facilitar a sua inserção no mercado do trabalho.

Reforço da segurança dos cidadãos

- adoptar uma abordagem combinada e pró activa para a elaboração de políticas de luta contra a delinquência local;
- dar uma atenção especial aos "jovens em risco";
- criar empregos ligados à segurança, fomentar a cooperação entre os serviços responsáveis pela segurança, e promover o envolvimento dos habitantes a longo prazo.

Governação

Cidades e regiões

- desenvolver parcerias entre cidades, regiões e Estado, para uma abordagem integrada e coerente ao desenvolvimento urbano;
- elaborar estratégias coordenadas ao nível do aglomerado populacional ou em rede, a fim de alcançar uma massa crítica;
- coordenar as entidades públicas urbanas, rurais e regionais, para alcançar uma gestão da interface entre zona urbana e zona rural;
- criar e desenvolver as competências requeridas para gerir todos os aspectos do desenvolvimento urbano;
- delegar nas cidades a gestão de recursos destinados a determinadas acções urbanas, inscritas no âmbito dos Programas operacionais.

Abordagem integrada do desenvolvimento urbano sustentável

- elaborar um plano coerente e a longo prazo para cada um dos vários factores de crescimento sustentável e de emprego;
- incentivar a participação dos parceiros no planeamento, na execução e na avaliação do desenvolvimento urbano.

Participação dos cidadãos

- envolver os cidadãos locais na promoção do crescimento e do emprego sustentáveis, de um ponto de vista ambiental e social;
- disponibilizar formação e outras formas de reforço das capacidades e das competências dos grupos locais;
- reduzir o fosso entre o tempo dos cidadãos e o calendário político.

Redes e intercâmbio de experiências

- utilizar os conhecimentos adquiridos no âmbito do programa URBACT, bem como noutras redes europeias e nacionais, para apoiar as competências e os conhecimentos que são uma condição prévia importante para a regeneração urbana;
- tirar partido do programa quadro europeu para o intercâmbio de experiências e de boas práticas.

Financiamento da renovação urbana

- criar um quadro jurídico claro para proteger a montagem das parcerias público-privado;
- tirar partido não só dos meios financeiros do sector privado, mas também das suas competências e aptidões;
- ter uma visão estratégica a longo prazo e competências técnicas e de gestão para poder criar parcerias público-privado eficazes.

Figura 97 – Síntese das propostas de acção relativas à dimensão urbana a apoiar pelos Fundos Estruturais e de Coesão no período de 2007-2013 (parte II) [135]

5.3.9 O período de programação 2007-2013

5.3.9.1 Processo

Os regulamentos[136] referentes aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão para o período 2007-2013 foram adoptados, tal como as orientações estratégicas, em Julho de 2006. Mantiveram-se os princípios da programação multianual, da parceria, do co-financiamento e da avaliação, se bem que em moldes algo diferentes. As alterações implementadas visavam essencialmente[137]:

---

manter na Figura os termos tal qual utilizados, por razões de fidedignidade para com o texto original a partir do qual se efectuou esta síntese. Neste contexto, onde surge "renovação" leia-se "reabilitação".

[135] Com(2006) 385 final, cit. 131. Ver nota 134.

[136] *Regulamento (CE) n.º 1080/2006 de 5 de Julho do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999; Regulamento (CE) n.º 1081/2006 de 5 de Julho do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999; Regulamento (CE) n.º 1083/2006 de 11 de Julho do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999; Regulamento (CE) n.º 1084/2006 de 11 de Julho do Conselho que institui o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94; Regulamento (CE) n.º 1828/2006 de 8 de Dezembro da Comissão que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.*

[137] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxxiv.

- encorajar uma abordagem mais estratégica à programação;
- introduzir uma maior descentralização das responsabilidades mediante parcerias no terreno com os Estados-membros e as autoridades regionais e locais;
- reforçar o desempenho e a qualidade dos programas co-financiados mediante parcerias reforçadas e mais transparentes e mecanismos de controlo mais rigorosos e claros;
- simplificar o sistema de gestão introduzindo mais transparência, diferenciação e proporcionalidade, assegurando, ao mesmo tempo, uma sólida gestão financeira.

Houve vários factores que motivaram as alterações realizadas aos regulamentos. Um desses factores foi o reconhecimento que a tentativa de simplificação feita para o período 2000-2006 não tinha surtido os resultados esperados. Muito pelo contrário, o processo revelou ser mais complexo e rígido que os anteriores – por exemplo, ao nível dos documentos de programação (ver Figura 98). A tentativa de conciliar maior descentralização de responsabilidades com maior controlo por parte da Comissão teve como consequência uma complexidade e um grau de pormenor acrescidos, que pesaram muito sobre todo o processo, tal como reconhecido pela própria Comissão logo em 2002:

> *«A realidade não parece ter evoluído suficientemente no sentido anunciado. As controvérsias sobre o grau de pormenor dos elementos a comunicar à Comissão neste período de início de programação, as exigências dos "complementos de programação", as contradições entre os regulamentos, que devolveram uma parte da responsabilidade aos Estados-Membros, e a necessidade de aceitação prévia pelos serviços da Comissão, sob pena de bloqueio das transferências financeiras, são alguns exemplos dos temas levantados nos debates, nomeadamente pelos Estados-Membros*[138]*.»*[139]

Com vista a uma maior simplificação e a uma abordagem mais estratégica, a Comissão optou por reduzir os documentos de programação, eliminando o QCA e o Complemento de programação. Passaram a existir somente dois tipos de documentos: o QREN e os Programas Operacionais (ver Figura 98).

Segundo o regulamento geral[140], e de acordo com o MAC, cada Estado-membro elabora e apresenta um QREN, que irá assegurar a coerência entre as orientações estratégicas definidas pela Comissão e a aplicação dos Fundos, assim como explicitar a relação entre as prioridades comunitárias – designadamente as estabelecidas pela Estratégia de Lisboa renovada –, o QREN e os respectivos Programas Operacionais. O QREN deve incluir as prioridades temáticas e territoriais, que podem englobar acções relativas ao desenvolvimento urbano sustentável. O QREN é assim um documento estratégico global nacional que orientará todas as acções e os programas a empreender. Não tem o papel

---

[138] A reunião de ministros informal de Namur debateu o estado da programação e o balanço das negociações relativas ao Objectivo n.º 1 para o período 2000-2006: *«Os representantes dos Estados-Membros exprimiram, no entanto, uma preocupação principal quanto ao risco de não se atingir o objectivo de uma maior simplificação associada à descentralização, devido à aplicação das regras de gestão financeira e de controlo pela Comissão»* [nota do texto original].

[139] Com(2002) 46 final, *Comunicação da Comissão: Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social*, pág. 25.

[140] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 27.º, pág. 43.

de instrumento de gestão como o anterior QCA. O seu objectivo é encorajar uma abordagem mais estratégica à programação e contribuir para o compromisso e a responsabilização dos Estados-membros para com a implementação da política de coesão comunitária.

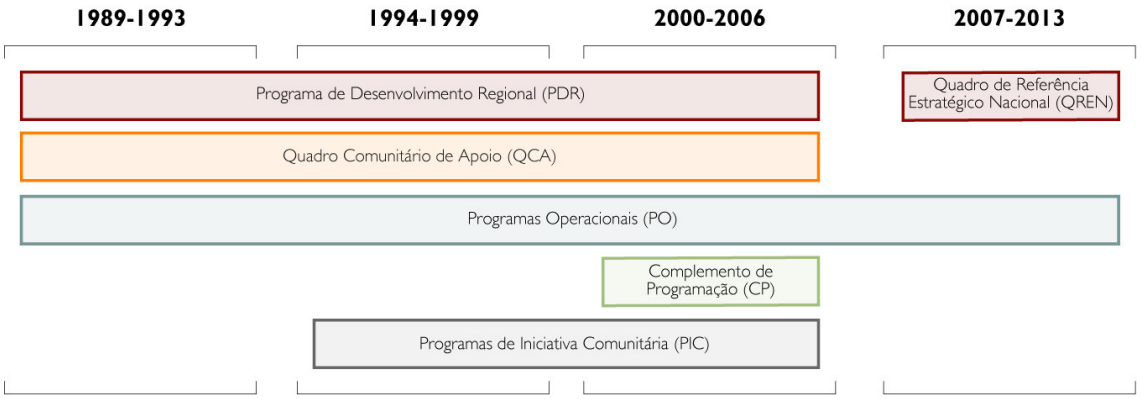


Figura 98 – Evolução dos documentos de programação entre os períodos 1989-1993 e 2007-2013[141]

Cada Programa Operacional define uma estratégia de desenvolvimento, com um conjunto coerente de prioridades a realizar com o apoio de um Fundo[142]. O Programa Operacional deve ser definido a um nível altamente prioritário, realçando as medidas mais importantes, não incluindo outras questões de mais pormenor que constavam dos Complementos de programação. Devem ser justificados os eixos prioritários[143] definidos (incluindo o eixo urbano), assim como apresentada informação sobre estes eixos e os respectivos objectivos específicos. Deve ainda ser realizada *«uma análise da situação das zonas ou dos sectores elegíveis em termos de pontos fortes e fracos e da estratégia escolhida para lhes dar resposta»*[144]. Os Programas Operacionais financiados pelo FEDER podem também incluir[145]:

- informações sobre a abordagem em matéria de desenvolvimento urbano sustentável;
- uma lista das cidades escolhidas para abordar as questões urbanas;
- os procedimentos para a subdelegação nas autoridades urbanas, eventualmente através de uma subvenção global.

Estas disposições específicas em relação às áreas urbanas pretendiam garantir que estas áreas eram explicitamente contempladas nas estratégias dos Estados-membros, e que as abordagens adoptadas mantinham os princípios da antiga Iniciativa Comunitária URBAN. Com efeito, a generalização das questões urbanas no período de programação

[141] Fonte: Observatório do QREN (http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=304)

[142] Ou, no caso do Objectivo da Convergência, com o apoio do Fundo de Coesão e do FEDER. Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 2.º, pág. 36.

[143] *«"Eixo prioritário" – uma das prioridades da estratégia de um programa operacional, incluindo um grupo de operações relacionadas entre sle com objectivos específicos quantificáveis».* Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 2.º, pág. 36.

[144] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 37.º, pág. 46.

[145] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136,, art. 37.º, pág. 47.

2007-2013, que substituiu a opção anterior de dedicar uma iniciativa específica à reabilitação das áreas urbanas, tornava o processo menos controlado pela Comissão. Apesar de abrir a possibilidade de reforçar consideravelmente o apoio no âmbito dos Fundos Estruturais e de Coesão a processos integrados de reabilitação urbana, este reforço ficava dependente das opções e das prioridades de cada um dos Estados-membros. O crescente reconhecimento da importância das cidades para o desenvolvimento, a grande concentração de problemas nas cidades e a vontade de lhes dar resposta demonstrada pelas autoridades regionais e locais, eram aspectos que davam alguma garantia que a reabilitação de áreas urbanas iria ter uma presença significativa nos QREN e nos Programas Operacionais. As disposições acima referidas visavam conferir uma segurança adicional.

Estabeleceu-se que os progressos alcançados relativamente às orientações estratégicas e aos resultados obtidos fossem examinados anualmente, com base num relatório a elaborar pela Comissão, que sintetize os relatórios apresentados pelos diversos Estados-membros. Implementou-se também um sistema de conversações anuais entre as autoridades nacionais e as instituições comunitárias, para debater os progressos e os resultados dos programas nacionais e regionais. Este sistema visava *«promover a transparência e a responsabilização perante as instituições e os cidadãos»*[146].

De entre as principais revindicações dos Estados-Membros em relação ao período de programação 2007-2013, constavam a simplificação e a maior descentralização das responsabilidades ligadas a todos os aspectos da gestão financeira e do controlo dos programas, uma vez acordadas com a Comissão as grandes linhas estratégicas[147]. A rigidez e o grau de pormenor das disposições constantes dos regulamentos para o período de programação 2000-2006 restringiam a implementação dos programas a um "modelo único" de gestão, o que se revelou desadequado *«dadas as enormes diferenças de necessidades, formas de intervenção e recursos disponíveis e a necessidade de aplicar o princípio de proporcionalidade»*[148]. Com efeito, os custos da gestão financeira dos Fundos foram muito elevados, sendo esta situação ainda mais gravosas nos projectos de pequena envergadura, que tinham de cumprir os mesmos requisitos que os grandes projectos.

Para dar resposta a estes problemas, no período de programação 2007-2013 a Comissão optou por adoptar um único regulamento de aplicação – substituindo os 10 regulamentos em vigor para o período de programação 2000-2006. Por outro lado, as regras de gestão dos programas financiados pelo Fundo de Coesão foram alinhadas com as dos Fundos Estruturais, com vista a tornar a gestão mais simples e menos dispendiosa. Adicionalmente, os pagamentos passaram a ser feitos ao nível das principais prioridades – programa ou eixo prioritário –, substituindo o sistema anterior em que o financiamento era concedido separadamente para cada medida específica. Conferiu-se assim maior autonomia e flexibilidade às autoridades nacionais na gestão do financiamento. A

[146] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxxvii.
[147] Com(2003) 34 final, cit. 105, pág. 5.
[148] Com(2003) 34 final, cit. 105, pág. 6.

determinação da elegibilidade das despesas passou a ser feita, em grande parte das situações, em conformidade com as regras nacionais de cada Estado-membro, e não com requisitos estabelecidos ao nível comunitário. Foi ainda instituído o princípio da proporcionalidade no controlo financeiro, o que implica que o nível de controlo da Comissão varie, consoante a percentagem de co-financiamento e a adequação dos sistemas de controlo nacionais ou regionais. Esta disposição teve por objectivo evitar os elevados encargos de gestão associados ao financiamento comunitário nos pequenos projectos ou naqueles em que a participação comunitária era reduzida. Estes casos passaram assim a poder ser controlados somente pelos sistemas existentes nos Estados-membros[149].

A Comissão reconheceu também que a "abordagem multifundos" que vigorava na programação 2000-2006 – um programa podia ser financiado por vários Fundos – colocava dificuldades, nomeadamente ao nível da duplicação de procedimentos e da coerência na aplicação dos Fundos. Neste sentido optou por aplicar apenas um Fundo por programa – regra "um-programa-um-fundo" –, com vista a uma maior coerência e simplificação.

Em relação ao período de programação 2000-2006, houve também bastante críticas quanto às disposições que visavam assegurar a eficácia da execução financeira, designadamente, a "regra N+2", que exerciam pressão no sentido de agilizar o gasto dos fundos, em prejuízo da qualidade. A orientação da gestão para a execução financeira, e não para as questões estratégias e de conteúdos, levou a que os Fundos fossem gastos onde eram mais facilmente absorvidos, em vez de serem aplicados onde poderiam alcançar mais resultados. No entanto, a Comissão optou por manter a regra, referindo a este propósito:

> *«Embora a gestão de fundos públicos tenha melhorado, verificou-se ainda que, no último período de programação, apenas um terço dos projectos do Objectivo 1 avaliados foram concluídos a tempo, enquanto que um outro terço sofreu um atraso de um ano. Além disso, dois terços dos projectos excederam o orçamento. A disciplina imposta pela regra N+2 durante o período actual contribuiu para uma melhoria significativa na aplicação de verbas estruturais. Em 2003, a execução financeira dos Fundos Estruturais rondava os 100%.»*[150]

As orientações da Comissão relativas ao período 2000-2006 levaram também a que os comités de acompanhamento se tenham centrado nas questões de gestão financeira em detrimento da análise do progresso face aos objectivos estratégicos. Esta atitude implicou que as abordagens adoptadas tendessem a ser as mais testadas, limitando a margem para a adopção de soluções criativas, experimentais ou inovadoras aos problemas concretos no terreno. A própria Comissão reconheceu este problema[151], propondo que para o período 2007-2013 fosse dada uma função mais estratégicas aos comités de

[149] Nestes casos, o controlo da Comissão será baseado numa declaração de garantia de um organismo independente de controlo nacional.

[150] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxii.

[151] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. 166.

acompanhamento, à monitorização e à avaliação, mas sem prescindir dos incentivos à eficácia – manteve a regra N+2 e a reserva de eficiência.

No que concerne à monitorização e avaliação, a preocupação da Comissão em períodos anteriores centrou-se em verificar se os indicadores quantitativos dos resultados foram alcançados, em vez de se focar na análise dos conteúdos e das opções estratégicas dos programas, e nos impactos esperados a médio e a longo prazo. Apesar do grande investimento da Comissão na produção de orientações e na definição de indicadores para a monitorização e avaliação com vista a apoiar os Estados-membros, vários estudos concluíram que a monitorização do processo continuou a não ser tão eficaz como o esperado[152]. Refere-se que os indicadores não eram suficientemente bem definidos e que as metas a alcançar tendiam a ser demasiado vastas, dificultando a recolha de informação relevante. Quanto à avaliação, apesar de ter havido uma melhoria global, a sua implementação variou consideravelmente entre os diferentes Estados-membros. A este propósito a Comissão considera que um *«maior envolvimento no processo de avaliação por parte de regiões e Estados-membros poderá torná-lo mais útil e relevante»*[153].

Para o período 2007-2013, as avaliações e*x ante,* intermédia e e*x post* mantiveram-se. Tentou-se no entanto redefinir as funções da avaliação para que esta se tornasse mais estratégica e orientada para os resultados. Um sinal do reforço da importância da dimensão territorial nas políticas comunitárias foi a recomendação *«que as avaliações do impacto de mercado passem, de futuro, a incluir sistematicamente uma dimensão territorial para a UE»*[154].

Ao nível das parcerias e da descentralização, muitos tinham sido os apelos para se ir mais longe e para se esclarecer melhor os papéis de cada uma das partes. As autoridades regionais e locais foram dos actores que mais reivindicaram uma maior descentralização e uma mais clara definição dos papéis, *«para que a parceria se não confine nem confisque a nível nacional. Uma parceria eficaz, que associe sector privado, institutos de investigação, autoridades públicas, parceiros sociais e outros agentes da vida local, constitui a chave de uma estratégia de desenvolvimento regional bem-sucedida»*[155]. Por outro lado, apesar de ainda se considerar insuficiente, a abordagem em parceria e a descentralização foram-se tornando mais sólidas e difundidas no período de programação 2000-2006, tendo crescido o número de programas que envolveram as autoridades regionais e locais, bem como os parceiros sociais e o sector privado[156]. No entanto, o panorama era bastante diferenciado entre os Estados-membros, referindo-se a este respeito o atraso de Portugal:

> *«Enquanto que a maioria dos países da Coesão e das regiões do sul de Itália funcionou na base de sistemas centralizados durante o primeiro período programático, tornou-se evidente uma maior descentralização nos períodos subsequentes, embora menos em*

[152] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxii.
[153] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxii.
[154] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxxvii.
[155] Com(2002) 46 final, cit. 139, pág. 19.
[156] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxi.

Portugal, tendo a Itália, a Espanha e a Grécia começado a descentralização dos seus sistemas no período de 1994–1999 e a Irlanda em 2000–2006.

Noutros países, as regiões Objectivo 1 da Alemanha de Leste e as de outros países têm sistemas descentralizados, os quais, embora por vezes complexos, funcionam também eficazmente.»[157]

As conclusões da Comissão sobre o resultado deste aprofundamento das parcerias foram muito positivas, nomeadamente, no que respeita a uma maior orientação, à promoção da inovação, à melhoria da monitorização e da avaliação do desempenho, e a uma mais ampla difusão dos resultados[158]. Por estas razões, a Comissão defendeu uma descentralização ainda maior e um aprofundamento das parcerias no período de programação 2007-2013. Definiu que a preparação, a execução, o acompanhamento e a avaliação dos Programas Operacionais fosse feita em parceria, entre a Comissão e cada Estado-membro. Cada Estado-membro deve por sua vez designar os seus parceiros mais representativos *«a nível nacional, regional e local, bem como no sector económico, social ou ambiental ou noutros sectores, (...), tendo em conta a necessidade de promover a igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento sustentável através da integração dos requisitos de protecção e melhoria do ambiente»*[159]. Como inovação, foi dada a possibilidade ao Estado-membro ou à autoridade de gestão de delegar a gestão e a execução de uma parte de um Programa Operacional em um ou mais organismos intermédios, nomeadamente, nas autoridades locais, em organismos de desenvolvimento regional ou em ONG[160]. Considera-se ainda que o envolvimento das autoridades locais tanto na concepção como na gestão das acções em áreas urbanas é crítico para o sucesso destas intervenções. Neste sentido, a Comissão propôs a realização de acordos tripartidos, envolvendo a delegação de responsabilidades a estas autoridades no âmbito dos programas regionais.

No espírito da crescente orientação global das políticas comunitárias para o aumento da importância do sector privado a vários níveis[161], a Comissão, no seu intercalar sobre a coesão económica e social, defende a participação das empresas na elaboração das estratégias de desenvolvimento regional[162]:

«A actualização das avaliações intercalares concluiu que são necessárias mais e melhores parcerias para reforçar a participação e a capacidade institucional das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e das ONG. (...) Sobretudo no caso de projectos a longo prazo é muito importante dispor de parcerias melhores e mais duradouras. No que se refere à inovação, por exemplo, vários relatórios referem a necessidade de um compromisso institucional mais forte e a mais longo prazo, bem como de uma melhor coordenação entre as várias autoridades envolvidas e as principais organizações do sector privado. Por este motivo, as empresas deveriam participar na elaboração das estratégias de desenvolvimento regional.»[163]

---

[157] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. 170.

[158] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. xxi.

[159] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 11.º, pág. 39.

[160] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 42.º, pág. 48.

[161] Ver ponto 5.3.9.2 Instrumentos de cooperação e engenharia financeira.

[162] Com(2007) 273 final, *Comunicação da Comissão: Regiões em crescimento, Europa em crescimento - Quarto relatório sobre a coesão económica e social.*

[163] Com(2007) 273 final, cit. 162, pág. 124-125.

Para incentivar a participação do sector privado em outras fases do processo, foram ainda criados novos instrumentos de cooperação e engenharia financeira, para o período de programação 2007-2013, que se revêem seguidamente.

5.3.9.2 Instrumentos de cooperação e engenharia financeira

Desde o início do século XXI, as referências às PPP começaram a ser cada vez mais frequentes nos documentos da Comissão sobre a política de coesão[164]. As PPP são crescentemente recomendadas como forma de atrair o sector privado e recursos adicionais para as acções e os programas a empreender no âmbito dos Fundos Estruturais. No terceiro relatório sobre a coesão económica e social, estas são já fortemente aconselhadas, como um dos instrumentos a promover no período de programação 2007-2013:

> *«As parcerias público-privadas (PPP) podem constituir um método adequado para financiar o investimento sempre que haja margem significativa para envolver o sector privado por forma a fornecer serviços não só mais eficazes, mas também mais eficientes em termos de custo-benefício.»*[165]

O recurso a PPP não foi recomendado pela Comissão para todas as situações. No entanto, a maior ressalva que foi feita à sua utilização não se prendeu com os possíveis riscos que podem advir da inclusão do sector privado, mas com a existência de projectos em que o sector público não deve sequer intervir:

> *«Se houver projectos com perspectivas de uma taxa de rendibilidade razoável, a intervenção pública torna-se totalmente desnecessária. De facto, há casos em que os subsídios governamentais a projectos de PPP podem diminuir o custo do capital para o sector privado, levando assim a um sobre-investimento. (...)*
>
> *[O]s modelos PPP podem ser utilizados em situações onde se justifica o envolvimento do sector público para que determinada política alcance objectivos mais vastos. Nestes casos, as PPP podem ser uma forma de garantir não só financiamentos, mas também maior eficiência, por exemplo, acelerando a implementação. (...) As PPP parecem particularmente interessantes para os países da adesão devido às necessidades de co-financiamento, aos constrangimentos orçamentais e à necessidade de serviços públicos eficientes, de uma maior estabilidade do mercado e do processo de privatização.(…)*
>
> *Qualquer enquadramento de PPP aplicado no contexto dos Fundos Estruturais deveria, para todos os projectos que ultrapassem uma certa dimensão, obrigar a uma avaliação da possibilidade de utilizar um modelo de PPP.»*[166]

Como se pode observar pela citação anterior, as PPP passam a ser vistas como um meio de conferir maior eficiência à acção pública, de atrair mais investimento e, inclusivamente, de estabilização do mercado. Nada se refere quanto às garantias que têm de ser salvaguardadas nestes processos para assegurar o interesse público, nem para assegurar que as acções e os projectos não vêem distorcidos os seus objectivos qualitativos e de

---

[164] Ver, por exemplo: Com(2001) 24 final, *Comunication from the Commission: Second report on economic and social cohesion - Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, pág. 106, 111, 132 e 134; Com(2002) 46 final, cit. 139, pág. 28; Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. 37, 58, 141 e 161; e Com(2007) 273 final, cit. 162, pág. 124 e 141.

[165] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. 141.

[166] Com(2004) 107 final, cit. 67, pág. 141.

conteúdo, face a lógicas orientadas para a rendibilidade e o mercado, tal como era aconselhado por outras instituições[167]. No entanto, este facto não é de estranhar quando se tem em conta que a própria actuação da Comissão ao nível da política de coesão se tinha vindo a orientar no sentido de valorizar a eficiência, a execução financeira, o controlo orçamental e de gestão, em detrimento da avaliação da qualidade e dos objectivos estratégicos e de conteúdo da mesma. Adicionalmente, os dois objectivos prioritários da Estratégia de Lisboa renovada – competitividade e emprego –, estavam a ser promovidos essencialmente mediante o incentivo à acção do sector privado – criação de empresas, apoio aos segmentos com maior potencial de crescimento e geração de emprego, entre outros. Por fim, a redução da dotação orçamental à política de coesão relativamente à proposta inicial da Comissão, também esteve na origem deste estímulo à captação de financiamento extra por parte dos Estados-membros. Assim, o incentivo ao recurso às PPP insere-se num quadro e numa política mais amplos do que a mera eficácia das acções apoiadas pelos Fundos no terreno.

É neste contexto que no período de programação 2007-2013 são criados novos instrumentos de cooperação e de engenharia financeira. Estes instrumentos são principalmente dirigidos às duas áreas identificadas pela Comissão como motores do crescimento: empresas e cidades. No âmbito de um Programa Operacional, os Fundos Estruturais passam a poder financiar *«despesas relacionadas com uma operação que inclua contribuições para dar apoio a instrumentos de engenharia financeira destinados a empresas, sobretudo pequenas e médias empresas, tais como fundos de capital de risco, fundos de garantia e fundos para empréstimos, e a fundos de desenvolvimento urbano, ou seja, fundos de investimento em parcerias público-privadas e outros projectos incluídos num plano integrado de desenvolvimento urbano sustentável»*[168].

Para facilitar a implementação destes novos instrumentos, a Comissão Europeia, em cooperação com o Banco Europeu de Investimento e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, lançaram três novas iniciativas[169]:

- Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (JASPERS) – apoia as autoridades responsáveis (Estados-membros e seus parceiros) na preparação de grandes projectos (incluindo projectos urbanos) para submeter à Comissão, visando melhorar a quantidade, a qualidade e a rapidez na apresentação de projectos para aprovação;
- Joint European Resources for Micro to medium Enterprises (JEREMIE) – promove o acesso a financiamento para o desenvolvimento de microempresas, e pequenas e médias empresas;

[167] Ver ponto 5.2.5.3 As parcerias público-privado.

[168] Regulamento (CE) n.º 1080/2006, cit. 136, art. 44.º, pág. 48.

[169] Estas iniciativas estão ainda em preparação, mas já se encontra alguma informação disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/index_en.htm

- Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) – promove o investimento sustentável, o crescimento e o emprego nas áreas urbanas europeias.

Dada a sua ligação às áreas urbanas, justifica-se uma descrição um pouco mais pormenorizada do JESSICA. Através do JESSICA, as autoridades gestoras dos Estados-membros podem utilizar parte das suas dotações dos Fundos Estruturais para investir em Fundos de Desenvolvimento Urbano com vista a reciclar os seus recursos, e deste modo promover e acelerar o investimento em áreas urbanas. O JESSICA foi desenvolvido para responder às solicitações feitas pelo Parlamento Europeu e pelos Estados-membros no sentido de ser dada uma atenção especial às áreas urbana. Pretende-se que o JESSICA possa servir como catalisador de recursos adicionais que sejam adequados para PPP e, de uma forma mais geral, para projectos de reabilitação e desenvolvimento urbano. Espera-se que este instrumento traga contributos ao nível financeiro, mas também ao nível das competências especializadas das instituições financeiras que com ele colaboram, e crie incentivos fortes ao combinar subsídios, empréstimos e outros instrumentos financeiros.

O JESSICA irá oferecer às autoridades gestoras dos programas dos Fundos Estruturais a possibilidade de aproveitar competências especializadas exteriores e ter maior acesso a empréstimos para promover o desenvolvimento urbano, incluindo, quando pertinente, créditos para habitação social. Quando uma autoridade gestora quiser participar sob o enquadramento do JESSICA, esta entra com recursos do programa, enquanto as instituições financeiras cooperantes, os bancos privados, os investidores, etc., contribuem com empréstimos adicionais ou capitais próprios. As contribuições do programa serão usadas para financiar empréstimos concedidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano aos beneficiários finais, com o apoio de sistemas de garantia estabelecidos pelos fundos e as instituições bancárias participantes. Espera-se que as contribuições do programa para o Fundo de Desenvolvimento Urbano tenham um retorno do capital continuado, o que ajudará a garantir a sustentabilidade do esforço de investimento. O capital assim recuperado terá de ser reinvestido em Fundos de Desenvolvimento Urbano, ou devolvido à autoridade gestora para financiamento de outros projectos urbanos. Não está envolvida nenhuma garantia estatal nestes fundos, pelo que eles não agravam as finanças e o défice público.

Aguarda-se para ver como é que estes novos instrumentos irão funcionar na prática, qual a adesão que terão por parte dos Estados-membros, e qual a sua capacidade efectiva não só de atrair investimento, mas essencialmente de contribuir para o desenvolvimento urbano equilibrado e, em especial, para a reabilitação urbana.

5.3.9.3 Objectivos e prioridades

Tal como figurava nas propostas dos regulamentos para o período 2007-2013, houve uma simplificação e uma concentração dos instrumentos e dos objectivos da política de coesão (ver Figura 99). Os três objectivos definidos foram:

- **Convergência** – visa acelerar a convergência das regiões e dos Estados-Membros menos desenvolvidos através da melhoria das condições de crescimento e de emprego. Os domínios de acção são o capital físico e humano, a inovação, a sociedade do conhecimento, a adaptabilidade às mudanças, o ambiente e a eficácia administrativa. Tem uma dotação de 81,54% do orçamento total (251,163 mil milhões de euros), recebendo financiamento dos três Fundos (ver Figura 99).
- **Competitividade regional e emprego** – destina-se a reforçar a competitividade, o emprego e a capacidade de atracção das regiões que não se consideram "menos favorecidas". Visa antecipar as mudanças económicas e sociais, promover a inovação, o espírito empresarial, a protecção do ambiente, a acessibilidade, a adaptabilidade e o desenvolvimento de mercados do trabalho inclusivos. Tem uma dotação de 15,95% do orçamento total (49,13 mil milhões de euros), recebendo financiamento do FEDER e do FSE (ver Figura 99).
- **Cooperação territorial europeia** – tem por objectivo reforçar a cooperação aos níveis transfronteiriço, transnacional e inter-regional, com base na antiga iniciativa Comunitária INTERREG. Tem uma dotação de 2,52% do orçamento total (7,75 mil milhões de euros), proveniente inteiramente do FEDER (ver Figura 99).

A orientação destes objectivos em prol da Estratégia de Lisboa foi clara, tendo sido impostos aos Estados-membros da UE15 que afectassem uma larga parte das dotações financeiras a investimentos que contribuíssem directamente para a competitividade e o emprego (um mínimo de 60% dos Fundos para o objectivo Convergência, e de 75% para o objectivo Competitividade regional e emprego)[170]. Os restantes Estados-membros não estavam vinculados a esta obrigatoriedade, mas foram aconselhados a procederem no mesmo sentido.

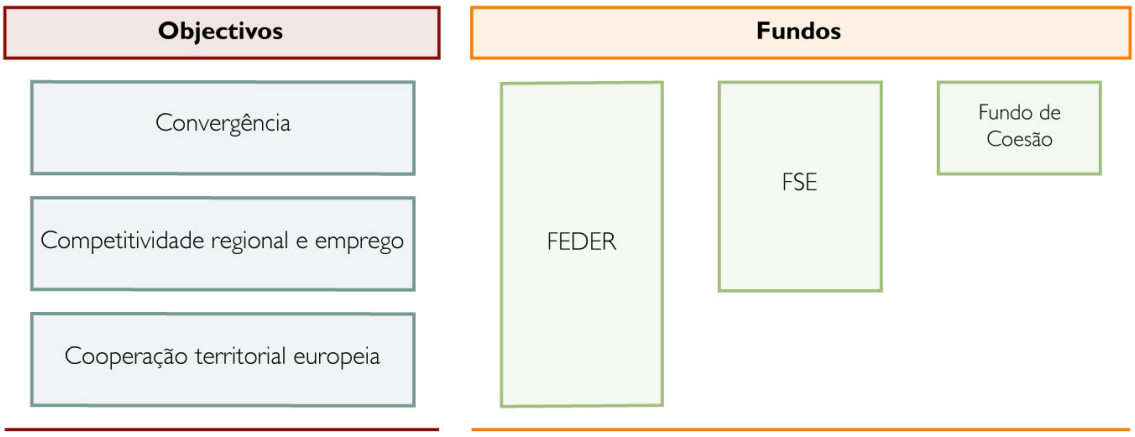


Figura 99 – Instrumentos e objectivos da política de coesão para o período de programação 2007-2013

[170] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, art. 9.º e Anexo IV.

Mantendo a opção assumida na versão provisória, as questões urbanas foram generalizadas:

> *«Dada a importância do desenvolvimento urbano sustentável e do contributo das cidades, sobretudo das de média dimensão, para o desenvolvimento regional, é conveniente reforçar o modo como são tidas em conta, valorizando o seu papel no âmbito da programação destinada a promover a revitalização urbana.»*[171]

Os princípios orientadores da anterior Iniciativa Comunitária URBAN[172] foram integrados nos objectivos da Convergência e da Competitividade regional e emprego, viabilizando explicitamente o financiamento de intervenções integradas em áreas urbanas no âmbito dos Fundos comunitários[173]. Os programas regionais passaram a ter de indicar como são abordadas as acções urbanas e como é organizada a subdelegação de responsabilidades destas acções às autoridades locais.

Quanto às oportunidades de financiamento, no que diz respeito ao objectivo Convergência, o FEDER centra a sua intervenção no apoio ao emprego e ao crescimento económico, aos níveis regional e local[174]. No que respeita às áreas urbanas, as prioridades definidas foram as seguintes[175]:

- investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e espírito empresarial;
- sociedade da informação, incluindo a melhoria do acesso seguro a serviços públicos em linha e respectivo desenvolvimento;
- iniciativas de desenvolvimento local e ajuda às estruturas que prestem serviços de proximidade;
- ambiente, incluindo a recuperação do ambiente físico;
- prevenção de riscos, incluindo a concepção e execução de planos destinados a prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos;
- turismo, nomeadamente, novos modelos de turismo mais sustentáveis;
- cultura, incluindo a protecção, promoção e preservação do património cultural;
- transportes, designadamente, estratégias integradas para a promoção de transportes limpos;
- energia, incluindo a melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de energias renováveis;
- educação, nomeadamente, formação profissional;
- saúde e as infra-estruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento regional e local e para o aumento da qualidade de vida.

---

[171] Regulamento (CE) n.º 1083/2006, cit. 136, ponto 13, pág. 26.

[172] Cuja abordagem tanto tinha sido aclamada em declarações de diversos actores durante os eventos ocorridos nos anos precedentes.

[173] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 6.

[174] Regulamento (CE) n.º 1080/2006, cit. 136, art. 4.º, pág. 3.

[175] Regulamento (CE) n.º 1080/2006, cit. 136, art. 4.º, pág. 3.

Ao nível do objectivo Competitividade regional e emprego, as principais prioridades do FEDER são[176]:

- inovação e economia baseada no conhecimento, designadamente através da criação e do reforço de economias regionais de inovação eficazes, de relações sistémicas entre os sectores público e privado, as universidades e os centros de tecnologia, que tenham em conta as necessidades locais;
- ambiente e prevenção de riscos, incluindo o estímulo ao investimento para a recuperação do ambiente físico, nomeadamente, sítios e terrenos contaminados, desertificados e degradados; a promoção de transportes públicos limpos e sustentáveis, em especial nas zonas urbanas; a protecção e melhoria do património natural e cultural, em apoio ao desenvolvimento socioeconómico; e a promoção dos recursos naturais e culturais, com vista ao desenvolvimento do turismo sustentável;
- acesso aos serviços de transportes e de telecomunicações de interesse económico geral, incluindo a promoção do acesso, da adopção e da utilização eficiente das tecnologias de informação e comunicação (TIC), em especial pelas PME, através do apoio ao acesso a redes, à criação de pontos de acesso públicos à internet, a equipamentos e ao desenvolvimento de serviços e aplicações.

Para além das actividades já mencionadas no âmbito dos objectivos Convergência e Competitividade regional e emprego, o art. 8.º do regulamento do FEDER permite ainda apoiar:

> *«(...) a criação de estratégias participativas, integradas e sustentáveis para fazer face à elevada concentração de problemas económicos, ambientais e sociais nas zonas urbanas.*
>
> *Essas estratégias promovem o desenvolvimento urbano sustentável através de actividades como o reforço do crescimento económico, a reabilitação do ambiente físico, o redesenvolvimento de áreas industriais degradadas, a preservação e valorização do património natural e cultural, a promoção do espírito empresarial, do emprego local e do desenvolvimento comunitário, e a prestação de serviços à população tendo em conta a evolução das estruturas demográficas.»*[177]

Esta possibilidade veio permitir que o método de intervenção testado na Iniciativa Comunitária URBAN fosse aplicado a todas as acções financiadas pelos Fundos Estruturais[178]. A expressão "reabilitação urbana", que constava na proposta do regulamento, foi substituída pela "desenvolvimento urbano sustentável", tal como sugerido pelo Parlamento Europeu.

No que diz respeito ao objectivo Coesão territorial, é apoiada a *«organização de estratégias de desenvolvimento partilhadas entre territórios aos níveis nacional, regional e local, assim como a criação de redes, incluindo relativas às questões urbanas. Na programação para 2000-2006, a*

[176] Regulamento (CE) n.º 1080/2006, cit. 136, art. 5.º, pág. 4.
[177] Regulamento (CE) n.º 1080/2006, cit. 136, art. 8.º, pág. 6.
[178] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 12.

cooperação territorial esteve coberta pelos programas da Iniciativa Comunitária INTERREG»[179]. Para o período de 2007-2013, o objectivo da "Cooperação territorial" apoia quatro programas: o URBACT II, o INTERREG IVC, o ESPON e o INTERACT.

Quanto à elegibilidade das despesas relacionadas com habitação, que tinha sido solicitada designadamente pelo CESE, estas passam a ser elegíveis, mas apenas para os Estados-membros que tenham aderido à UE após 30 de Abril de 2004, e nas seguintes circunstâncias específicas[180]:

- as despesas devem ser programadas no âmbito de uma operação de desenvolvimento urbano integrado ou de um eixo prioritário, para as zonas afectadas ou ameaçadas por degradação física ou exclusão social;
- os subsídios às despesas com a habitação devem ter um limite máximo de 3% da intervenção FEDER nos Programas Operacionais em causa, ou de 2% da intervenção total do FEDER;
- as despesas devem restringir-se a alojamentos multifamiliares ou a edifícios que sejam propriedade das autoridades públicas ou de operadores sem fins lucrativos, destinados a alojar agregados familiares com baixos rendimentos ou pessoas com necessidades especiais.

O âmbito do FSE para o período de 2007-2013 foi claramente definido, havendo também uma ligação explícita às prioridades da Estratégia de Lisboa renovada: *«promover a inclusão social e combater a exclusão do mercado de trabalho trará uma contribuição fundamental para alcançar os objectivos da União para o emprego e o crescimento»*[181]. O novo regulamento do FSE sublinha a necessidade de ter em especial consideração *«as regiões e localidades que enfrentam os problemas mais graves, como as zonas urbanas desfavorecidas e as regiões ultraperiféricas, as zonas rurais em declínio e as zonas dependentes da pesca, bem como as zonas que sofram efeitos particularmente adversos de processos de relocalização de empresas»*[182]. De entre as acções apoiadas pelo FSE que têm uma dimensão urbana contam-se[183]:

- fortalecer o papel das cidades como centros de crescimento;
- melhorar a empregabilidade e a governança, mediante a promoção do papel que pode ser desempenhado pelos municípios;
- reduzir as disparidades entre cidades e bairros e entre grupos sociais, em particular mediante a promoção do empreendedorismo e da introdução de programas de formação;
- apoiar a construção de capacidades para apoiar a concepção de subsídios à habitação eficazes e bem direccionados, dentro do sistema de protecção social,

[179] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 19 (tradução livre).
[180] Regulamento (CE) n.º 1080/2006, cit. 136, art. 7.º, pág. 6.
[181] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 15 (tradução livre).
[182] Regulamento (CE) n.º 1081/2006, cit. 136, art. 8, ponto 2, pág. 16.
[183] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 16-17.

em especial nos países em que o desenvolvimento da política de habitação se encontra numa fase inicial;

- apoiar a criação de emprego, nomeadamente, mediante a acções de formação no sector da construção para a reabilitação de habitação social em áreas urbanas com alta concentração de edifícios em altura, cada vez mais vistos como um estigma da pobreza e da exclusão social.

O Fundo de Coesão, para o período de 2007-2013, tem como objectivo principal de contribuir para o reforço da coesão económica e social da Comunidade Europeia numa perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentável[184]. Este Fundo intervém nos domínios das redes transeuropeias de transportes e nas questões de ambientais[185], entre as quais se destacam, pelo seu impacto nas áreas urbanas[186]:

- infra-estruturas de transportes que contribuam para redes de transportes transeuropeias, assim como o acesso a essas redes, o que pode promover grandemente a mobilidade e acessibilidade interurbana;
- gestão e tratamento de resíduos e águas residuais produzidas em áreas urbanas;
- eficiência energética e energias renováveis;
- transportes públicos urbanos limpos e transportes públicos;
- gestão de tráfego, sistemas de transportes intermodais e sua interoperacionalidade.

Para além dos aspectos já referidos ao nível das orientações estratégicas e dos Fundos Estruturais e de Coesão, a Comissão deu ainda mais um passo para promover a dimensão urbana no período de programação 2007-2013. Com efeito, a Comissão definiu como uma das missões principais do Grupo Inter-serviços sobre o Desenvolvimento Urbano a realização de um guia sobre a dimensão urbana das políticas comunitárias para o período em questão[187]. Este guia em dois volumes, lançado em 2007, foi realizado com o objectivo de apoiar os vários actores envolvidos no desenvolvimento urbano na utilização dos Fundos comunitários para o período 2007-2013, apontando as potenciais fontes de financiamento por temas.

A necessidade de elaborar um guia específico para as questões urbanas prendeu-se também com o facto de as abordagens a estas áreas se terem tornado tão diversificadas e complexas que se pode tornar difícil ter uma percepção das possibilidades de financiamento oferecidas neste período de programação pelas políticas comunitárias. Por outro lado, o desaparecimento de uma Iniciativa Comunitária dedicada somente às áreas urbanas poderia contribuir para que estas áreas passassem mais despercebidas aquando da concepção dos QREN. O guia lançado pela Comissão visava assim alertar para as

[184] Regulamento (CE) n.º 1084/2006, cit. 136, art. 1.º, pág. 89.
[185] Regulamento (CE) n.º 1084/2006, cit. 136, art. 2.º, pág. 80.
[186] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 1, pág. 18.
[187] European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102,

possibilidades de financiamento comunitário disponível – não só de programas da política de coesão como de programas afectos a outras políticas –, para estratégias integradas de reabilitação urbana, que englobassem os aspectos sociais, culturais, económicos e ambientais (ver Figura 100). Deste modo, o guia lançado pela Comunidade Europeia é sem dúvida um contributo importante para incentivar e apoiar a realização de processos de reabilitação urbana, tanto pelos Estados-membros, como pelos poderes regionais e locais.

	Co-financiamento da União Europeia			
Temas	**Fundos de Coesão**	**7.º PQ de IDT** Programa "Cooperação"	**PQ para a Competitividade e a Inovação**	**Outros programas de acção da UE**
Ambiente urbano	FEDER Fundo de Coesão	Tema de investigação "Ambiente"		Programa LIFE+
Transporte urbano	FEDER Fundo de Coesão	Temas de investigação "Transportes", "Energia" e "Tecnologias da informação e das comunicações"	Programa "Apoio Estratégico em matéria de TIC"	
Eficiência energética e promoção de energias renováveis	FEDER Fundo de Coesão	Tema de investigação "Energia"	Programa "Energia inteligente - Europa"	
Tecnologias de informação e comunicação (TIC) para uma sociedade inclusiva	FEDER	Tema de investigação "Tecnologias da informação e das comunicações"	Programa "Apoio Estratégico em matéria de TIC"	
Emprego, educação, formação, capacidade administrativa, inclusão social, condições de trabalho, igualdade de géneros, anti-discriminação	FEDER FSE			- PROGRESS - Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização - Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) - Programa "Aprendizagem ao longo da vida"
Inovação e PMEs	FEDER		Programa "Espírito empresarial e inovação"	
Cultura	FEDER		Programa "Energia inteligente - Europa"	Culture 2007
Juventude, cidadania				- Programa "Juventude em acção" - Programa "Cidadãos pela Europa"
Saúde pública	FEDER			- Programa de acção em matéria de saúde pública
Habitação	FEDER (art. 7)			
Gestão da migração	FSE			- Fundo Europeu para os Refugiados (FER) - Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros
Criminalidade	FEDER (art. 8)			Programa de prevenção e luta contra o crime
Investigação socioeconómica relacionada com as questões urbanas	FEDER (ESPON, URBACT)	Tema de investigação "Ciências Socioeconómicas e Ciências Humanas"		
Desenvolvimento rural em áreas peri-urbanas	FEDER			Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)
Cooperação externa				- Instrumento de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação económica - Instrumento europeu de vizinhança e parceria - Instrumento de assistência de pré-adesão

Figura 100 – Financiamento europeu para o período de 2007-2013 por temas[188]

No entanto, apesar desta evolução clara no que diz respeito às questões urbanas, a programação da Comissão para o período 2007-2013 não foi isenta de polémica, em especial pelo papel secundário cada vez mais reservado à coesão social. Em relação ao financiamento da política de coesão, a Comissão assumiu em 2003 a seguinte posição:

> *«Ao estabelecer as futuras dotações orçamentais para a coesão económica e social, a Comissão necessitará de ter em conta a amplitude sem precedentes das disparidades económicas e sociais numa União alargada, facto realçado no presente Relatório Intercalar,*

[188] Fonte: European Commission, Interservice Group on Urban Development, cit. 102, vol. 2, pág. 82-83 (tradução livre).

bem como o carácter intensivo do esforço a longo prazo necessário para reduzir as disparidades. A Comissão irá apresentar em tempo devido propostas sobre as novas perspectivas financeiras. Conforme indicado no Primeiro Relatório Intercalar, muitas contribuições para o debate, especialmente a nível regional, consideram que o nível mínimo de recursos a afectar à política de coesão para o período após 2006 corresponda a 0,45% do PIB comunitário, apoiada, nomeadamente pelo Parlamento Europeu em Novembro de 2002 no seu parecer sobre o referido relatório.» [189]

No entanto, em parte fruto da polémica que se acendeu aquando do lançamento do relatório Sapir, vários Estados-membros assumiram posições muito relutantes em relação às contribuições a dar para a política de coesão e à manutenção dos compromissos assumidos a este nível. Comentando o debate sobre as orientações estratégicas da política de coesão, que a Comissão tentou manter centrado nos conteúdos e não no financiamento do programa, esta refere *«[e]m larga medida, o objectivo foi alcançado, embora determinadas propostas, como as que consideram a renacionalização da política, tendam a ser motivadas por considerações orçamentais»*[190]. Esta opção não foi contemplada, mas a proposta inicial da Comissão de afectar 0,45% do PIB da UE à política de coesão também não foi aceite, tendo o montante sido reduzido para 0,37% do PIB (308 mil milhões de euros), sendo que destes, 51,3% do total foi direccionado para os novos Estados-membros[191]. A este respeito as críticas não se fizeram esperar. Por exemplo, no parecer do CESE sobre estas questões refere-se:

«Aquando da elaboração pela Comissão Europeia da sua proposta de Perspectivas Financeiras para 2007-2013, o Comissário Barnier advertira que, devido ao aprofundamento das disparidades resultante da reunificação europeia de 2004, as dotações atribuídas às políticas estruturais não podiam ser inferiores a 0.45% do PIB europeu, caso contrário a coesão estaria em dificuldades. Afinal, foi tomada a decisão definitiva de fixar o orçamento em 0.37% do PIB, o que o CESE considerou inadmissível. Os governos não quiseram renovar o esforço de solidariedade para com os novos Estados-membros.

Este breve regresso ao passado revela a existência de um consenso histórico que prevaleceu até há alguns anos e que pretendia desenvolver os fundos estruturais (no seu conteúdo e nos seus montantes) em função dos desafios da União (aprofundamento do mercado interno, moeda única, novas adesões). Note-se que este consenso atravessava todas as famílias políticas que participaram no exercício do poder nas instituições europeias. A ruptura deste acordo implícito coloca no seu devido lugar a retórica pomposa sobre a importância do "modelo social europeu".»[192]

O CESE reconhece o impacto dos Fundos Estruturais e de Coesão até à data, e a importância acrescida destes instrumentos com o alargamento. É exactamente por estas razões que nas suas críticas às restrições orçamentais impostas à política de coesão o CESE afirma que estas não estão de acordo com os princípios até aqui veiculados pela

---

[189] Com(2003) 34 final, cit. 105, pág. 6-7.

[190] Com(2003) 34 final, cit. 105, pág. 6.

[191] Com(2006) 281 final, *Comunicação da Comissão: A estratégia para o crescimento e o emprego e a reforma da política de coesão europeia - Quarto relatório sobre os progressos realizados em matéria de coesão*, pág. 9.

[192] CES84/2007, *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia»*, pontos 3.6 e 3.7, pág. 8.

UE, nem com as suas presentes necessidades. Neste contexto, o CESE apela à realização de uma profunda reflexão sobre as balizas orçamentais definidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e sobre o futuro do "modelo social europeu".

A reorientação das políticas e dos recursos comunitários pela Estratégia de Lisboa renovada resultou de facto numa menor aposta, compromisso e consenso relativamente à política de coesão e ao seu funcionamento. Paradoxalmente, já nem a política de coesão se centra na coesão, mas no crescimento e no emprego, sendo talvez actualmente o único sinal distintivo que esta tem em relação às outras políticas o facto de se direccionar para as áreas menos favorecidas. Qual será o seu papel futuro no seio da UE é actualmente um tema em debate.

5.3.9.4 Primeiras apreciações

Apesar de ainda ser muito cedo para se avançar com uma análise da implementação das orientações estratégicas e dos novos regulamentos do período de programação 2007-2013, há já alguns estudos que fazem uma revisão dos primeiros dados disponíveis. Um estudo[193] realizado ainda durante a preparação dos QREN fez uma análise das principais prioridades que estavam a ser definidas pelos Estados-membros, concluindo que: *«(...) talvez alguns dos QREN não sejam tão estratégicos como seria espectável. A investigação efectuada (...) sugere que os QREN de todos os Estados-membros da UE27 estão de facto orientados para alcançar os objectivos da agenda de Lisboa. O objectivo universal – assumido mais ou menos explicitamente – de todos os quadros de referência dos Estados-membros é maior crescimento e competitividade nacional, mas esta orientação é muito genérica. Responder à agenda de Lisboa traduziu-se numa orientação bastante linear temática/sectorial dos QREN, e. g. relacionada com a I&D, inovação, desenvolvimento do capital humano. A orientação territorial dos quadros de referência, no entanto, é menos clara. Por exemplo, enquanto certos países colocam a tónica em pólos de crescimento, clusters, pólos de excelência, etc., um reconhecimento explícito da necessidade de dirigir recursos para áreas subdesenvolvidas também pode ser encontrada em alguns QREN. Por vezes, ambas as abordagens coexistem, mas o que isto implica na prática permanece ainda por resolver. Será a tradução dos QREN em Programas operacionais que irá determinar se 2007-2013 será de facto um "salto qualitativo" na programação dos Fundos Estruturais, e se as futuras estratégias serão capazes de dar resposta aos Objectivos atribuídos à política de coesão pelo Tratado, bem como aos objectivos de Lisboa de competitividade, crescimento e emprego»*[194].

Dados mais recentes da Comissão parecem ir no sentido de confirmar as hipóteses levantadas por este estudo, designadamente no que respeita à linearidade da resposta aos objectivos de Lisboa[195]. Na Figura 101 apresenta-se a distribuição do financiamento por temas, tendo em conta os QREN dos Estados-membros. Os temas derivam das prioridades estabelecidas pela Comissão para os vários objectivos dos Fundos, e é clara a predominância de áreas como investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo e melhoraria do capital humano.

---

[193] Laura Polverari [et al.] – *Strategic planning for structural funds in 2007-2013: A review of strategies and programmes.*

[194] Laura Polverari [et al.], cit. 193, pág. 78 (tradução livre).

[195] European Union – *Cohesion policy 2007-13: National Strategic Reference Frameworks.*

Alocação do FEDER/Fundo de Coesão por tema 2007-2013

	UE27	Portugal
cultura	2.2%	2.2%
energia	4%	1.8%
protecção do ambiente e prevenção do risco	18.7%	17.6%
melhorar o acesso ao emprego e sustentabilidade	0.4%	0.2%
melhorar o capital humano	0.4%	0.1%
melhorar a inclusão social das pessoas menos favorecidas	0.1%	0.1%
aumentar a adaptabilidade de trabalhadores e firmas, empresas e empreendedores	0.3%	0.3%
sociedade da informação	5.6%	4.6%
investimento na infra-estrutura social	6.2%	11.6%
mobilização para reformas na área do emprego e inclusão	0.1%	0.4%
redução de custos adicionais obstrutores ao desenvolvimento das regiões periféricas	0.2%	0.4%
investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo	23.8%	30.2%
fortalecimento da capacidade institucional aos níveis nacional, regional e local	0.6%	4.0%
assistência técnica	3%	3.1%
turismo	2.3%	1.6%
transporte	28.3%	18.7%
reabilitação urbana e rural	3.8%	3.0%

Alocação do FSE por tema 2007-2013

	UE27	Portugal
melhorar o acesso ao emprego e sustentabilidade	28.4%	7.8%
melhorar o capital humano	32.9%	73.4%
melhorar a inclusão social das pessoas menos favorecidas	13.1%	5.9%
aumentar a adaptabilidade de trabalhadores e firmas, empresas e empreendedores	17.8%	7.2%
sociedade da informação	0.2%	0.0%
investimento na infra-estrutura social	0.2%	2.5%
mobilização para reformas na área do emprego e inclusão	1.2%	0.0%
investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo	0.1%	0.5%
fortalecimento da capacidade institucional aos níveis nacional, regional e local	2.7%	0.0%
assistência técnica	3.3%	2.6%

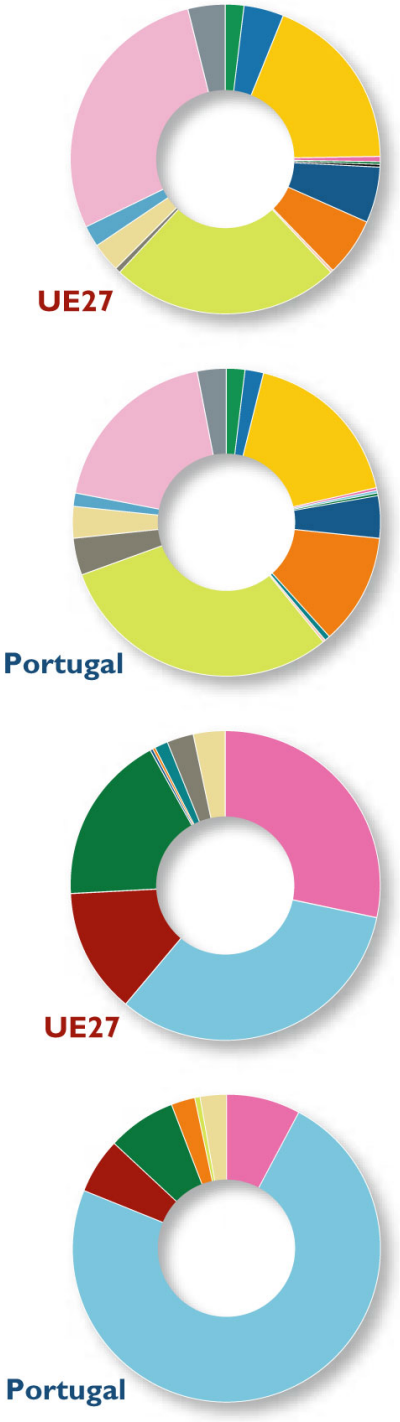


Figura 101 – Alocação do FEDER e do FSE por tema no período de programação 2007-2013: UE27 e Portugal[196]

Segundo os primeiros cálculos da Comissão[197], tendo em conta a UE27, no objectivo Convergência[198], 65% do financiamento foi canalizado para investimentos directamente

[196] Adaptado de: European Union cit. 195 pág. 7 e 62.

[197] 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 a estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013*, pág. 3.

[198] Reúne 80% do total dos fundos e abrange os Estados-membros que não tinham uma alocação mínima obrigatória aos objectivos da Estratégia de Lisboa.

relacionados com os objectivos da Estratégia de Lisboa, e a percentagem sobe aos 82% no objectivo Competitividade regional e emprego. Os Estados-membros que mais dotação afectaram a estes objectivos foram, para as regiões da Convergência, Portugal e Espanha, que atribuem uma média de 80% do total recebido, e para as regiões da Competitividade, Áustria, Dinamarca e Suécia – dedicam entre 91% e 92% da dotação total[199]. A dimensão urbana parece não estar tão presente como se esperaria. No entanto, a situação varia muito entre os diversos Estados-membros. Por exemplo, no âmbito do FEDER, a Irlanda dedica 22,6 % do financiamento à reabilitação urbana e rural, a Bélgica 14,9% e os Países Baixos 13,3%, enquanto na Dinamarca, na Finlândia e na Estónia a dotação encontra-se entre 0% e 0,5%.

Quanto à possibilidade de financiar a conservação do património urbano, esta está incluída na prioridade "cultura", que pelo que estes números indicam que irá receber 2,2% do financiamento global, ou seja, 7,5 mil milhões de euros. A variação aqui é muito menor, havendo somente dois Estados-membros que dedicam mais de 5% do orçamento a acções neste domínio – Malta e Chipre, afectando 9,5% e 6,5% respectivamente. Que parcela deste financiamento será dedicada ao património urbano não é possível dizer. Com efeito, não havendo uma ideia clara de como são distribuídos os projectos e acções pelos vários temas – um projecto ou uma acção podem contribuir para mais do que uma prioridade –, nem das contribuições secundárias dos projectos para outras prioridades, não é possível fazer nesta altura mais do que uma análise algo superficial das tendências.

Um outro estudo[200] de 2007 dedicou-se à análise dos conteúdos dos Programas Operacionais. Este estudo revela que muitos destes programas incluem apoio específico para áreas urbanas *«frequentemente direccionado a grandes vilas e cidades que são reconhecidas como motores de crescimento e emprego, bem como centros de inovação e economia baseada no conhecimento»*[201]. Esta foi de facto a situação predominante. Este estudo divulga ainda quais são os casos em que o apoio às áreas urbanas teve uma orientação diferente da já referida, ou seja, quando este não se centrou em favorecer o desenvolvimento de áreas já de si competitivas. De entre estas situações, destaca-se a reabilitação de áreas urbanas desfavorecidas, que foi incluída em vários Programas Operacionais. Por exemplo, os Programas Operacionais franceses apresentam uma forte componente de desenvolvimento comunitário, que alia intervenções no domínio físico e social. Existem ainda diversos Programas Operacionais em que se estimulam processos de reabilitação urbana, com base em estratégias locais "da-base-para-o-topo", promovendo a participação dos cidadãos no desenvolvimento urbano. Para além da reabilitação urbana, existem ainda casos em que as áreas urbanas surgem como parte de uma abordagem estratégica ao desenvolvimento territorial, nomeadamente na promoção do desenvolvimento policêntrico e na criação de redes entre cidades. Está também a ser feito algum investimento em governança territorial e construção de capacidades, tanto direccionada para os administradores nacionais e regionais, como para o estimulo da

[199] Com(2008) 301 final, cit. 197, pág. 4.

[200] John Bachtler [et al.] – *The 2007-13 operational programmes: A preliminary assessment.*

[201] John Bachtler [et al.], cit. 200, pág. 58 (tradução livre).

governança local e do desenvolvimento "da-base-para-o-topo"[202]. Por último, refere-se que mesmo nos Programas dirigidos a áreas desfavorecidas, as acções a empreender se centram frequentemente nas "oportunidades" – criação de empresas, inovação, empreendedorismo, etc. – e menos nos problemas – inclusão social, reabilitação física, entre outros.

Em resumo, os primeiros dados disponíveis parecem indicar que a Estratégia de Lisboa renovada dominou completamente a política de coesão no período 2007-2013. Isto não só resultou numa diminuição dos recursos destinados a objectivos que não fossem contribuidores directos para o crescimento económico e o emprego, como influenciou profundamente outros aspectos, como a distribuição territorial desses mesmos recursos. A generalização das questões urbanas no âmbito dos Fundos Estruturais, conjugada com a orientação em prol dos objectivos da Estratégia de Lisboa renovada, resultou num "desvio" das intervenções dirigidas a áreas urbanas das mais desfavorecidas para as mais competitivas. A lógica inverteu-se, os alvos principais deixaram de ser as áreas problema, para passarem a ser as áreas de oportunidade. Seja qual for o ponto de vista adoptado, está-se perante uma subversão da política de coesão. Na realidade, em muitos dos casos, à escala urbana não se está perante uma política de coesão, mas sim de competitividade. Não se está a promover a inclusão e a redução das disparidades entre as áreas e as populações urbanas; está-se antes a favorecer as áreas mais competitivas em detrimento das áreas mais desfavorecidas, o que poderá resultar num agravamento das disparidades já existentes. Claramente existem excepções. No entanto, parece ser exactamente nas excepções que se encontram os últimos redutos do legado do URBAN, que tanto se apregoa promover.

5.3.10 O turismo sustentável[203]

No que concerne ao turismo – um dos sectores com maior crescimento na Europa –, a actividade da Comissão intensificou-se a partir do final da década de noventa[204]. No entanto, a actividade comunitária no âmbito do turismo que interessa aqui analisar é a que se prende essencialmente com o turismo cultural, e em especial com o turismo cultural sustentável. Assim, será somente feita uma revisão das medidas e acções que incluíram preocupações específicas a este nível, centrando a análise nos aspectos ligados à promoção da diversidade cultural e à protecção património cultural e do tecido económico e social das comunidades. Estas acções só começaram a ter uma dimensão significativa a partir da viragem do século.

---

[202] John Bachtler [et al.], cit. 200, pág. 58-60.

[203] A acção da UE relativa à promoção do turismo sustentàvel irá ser analisada sectorialmente porque como é uma área muito específica, a dispersão das medidas tomadas neste âmbito ao longo deste capítulo iria pôr em risco a leitura da sua evolução.

[204] Nos dias 4 e 5 de Novembro de 1997, realizou-se no Luxemburgo uma conferência conjunta da Presidência da UE e da Comissão sobre Turismo e Emprego. Na sequência desta conferência foi criado o Grupo de Alto Nível sobre o Turismo e o Emprego, para analisar as formas pelas quais o turismo poderia dar um maior contributo para o crescimento e a estabilidade do emprego na Europa. Este grupo apresentou um relatório a 22 de Outubro de 1998 (European Commission, High Level Group on Tourism and Employment – *European tourism: new partnerships for jobs*), na sequência do qual a Comissão identificou as medidas necessárias para a implementação das recomendações feitas pelo relatório. Ver: Com(1999) 205 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Reforçar o potencial do turismo em matéria de emprego: Seguimento das conclusões e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre Turismo e Emprego*. Para mais informações sobre as acções comunitárias desenvolvidas no âmbito do turismo ver: http://ec.europa.eu/enterprise/tourism/index_en.htm.

Um marco de referência no processo de criar um enquadramento sustentável para o turismo europeu foi a adopção, em 1999, pelo Conselho do "Mercado Interno" de um conjunto de conclusões sobre o turismo e o emprego[205], dando origem à criação de quatro grupos de trabalho sobre temas distintos relacionadas com a promoção do turismo, sendo um desses temas a sustentabilidade. Estes grupos produziram um conjunto de relatórios e recomendações que foram concluídos em meados de 2001. Estes relatórios estiveram na base da comunicação da Comissão *Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu*[206], que advoga a necessidade de se elaborar uma Agenda 21 para o turismo na Europa:

> *«Existe uma necessidade crescente, a nível europeu, de identificação das linhas estratégicas de orientação e das medidas que permitirão definir modelos de desenvolvimento sustentável para o turismo. A aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável nos destinos e nos diferentes subsectores de actividade do sector é encarada, cada vez mais, como um valor acrescentado em termos de imagem dos destinos. Isto requer uma estratégia do desenvolvimento sustentável para o turismo na Europa, sob forma de um programa completo de acção, instrumento geralmente qualificado com o termo "Agenda 21".»*[207]

Em 2002, o Conselho de Ministros adoptou a sua primeira resolução especificamente sobre o turismo[208], onde convidou a Comissão, os Estados-membros, a indústria do turismo e outras partes interessadas, a intensificarem a sua actividade no sentido de contribuir para o desenvolvimento de um turismo de qualidade e competitivo. Foi também sublinhada a importância de incentivar a dimensão ética do turismo, *«em especial no que se refere à introdução de instrumentos para lutar contra todas as formas de exploração das mulheres e das crianças e ao turismo como instrumento de luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento, e promover iniciativas para consciencializar a indústria turística, os poderes públicos e a sociedade civil da importância destas questões»*[209]. O Conselho de Ministros defendeu que o desenvolvimento do turismo e a sustentabilidade são objectivos compatíveis, pelo que as actividades turísticas devem procurar contribuir para a preservação e a melhoria do ambiente: *«O turismo deverá ter em conta o objectivo da sustentabilidade económica, social e ambiental, bem como a necessidade de preservar os recursos naturais, culturais e ecológicos»*[210].

Já em 2003, a Comissão foi mais longe em matéria de sustentabilidade, e sublinhou que a garantia da sustentabilidade económica, social e ambiental do turismo era fundamental para a própria viabilidade, o crescimento, a competitividade e o sucesso comercial do sector, em especial, pela estreita relação que este mantém com os recursos naturais e culturais dos destinos[211]. A Comissão alertou para o facto de serem os limites dos

---

[205] Council of the European Union, Internal Market Counsil – *Tourism and employment: conclusions*.

[206] Com(2001) 665 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao comité económico e social e ao Comité das Regiões: Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu*.

[207] Com(2001) 665 final, cit. 206, pág. 16.

[208] *Resolução do Conselho de 21 de Maio de 2002 sobre o futuro do turismo europeu*.

[209] *Resolução do Conselho de 21 de Maio de 2002 sobre o futuro do turismo europeu*, pág. 2, ponto 9.

[210] *Resolução do Conselho de 21 de Maio de 2002 sobre o futuro do turismo europeu*, pág. 1, ponto 3.

[211] Com(2003) 716 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu*.

recursos naturais, económicos, sociais e culturais de base que definem a sustentabilidade económica do turismo, pelo que estes devem ser o elemento determinante para aferir os limites e os processos de expansão.

Esta comunicação apresenta ainda os principais objectivos em matéria de boa governança pública e privada com vista ao turismo sustentável:

- *«integração do desenvolvimento do turismo sustentável nas estratégias de desenvolvimento económico, social e ambiental globais;*
- *políticas sectoriais integradas e coerência geral a todos os níveis;*
- *acordos multilaterais no domínio ambiental e políticas comerciais internacionais sustentáveis;*
- *desenvolvimento e adopção da obrigação de comunicação sobre a responsabilidade das empresas e da prestação de contas em matéria de sustentabilidade, tanto no sector privado como no público;*
- *utilização da Agenda 21 Local especificamente para destinos turísticos, nomeadamente ao nível regional;*
- *utilização de sistemas de monitorização e de indicadores no domínio da cadeia de oferta e do desenvolvimento nos destinos; e*
- *participação dos cidadãos, quer como consumidores, quer no local de trabalho.»*[212]

Na sua sequência desta comunicação, a Comissão intensificou os trabalhos para desenvolver uma Agenda 21 para o turismo na Europa. No ano seguinte, criou um Grupo de Sustentabilidade do Turismo, constituído por peritos, contando com a representação das administrações dos Estados-membros, organizações internacionais, associações industriais, representantes de destinos turísticos, sindicatos e sociedade civil. Este grupo iniciou actividade em 2005, tendo por como objectivos principais:

- elaborar um quadro de acção detalhado, que definisse actividades específicas para os grupos individuais de actores, incluindo um acordo colectivo para a calendarização da implementação;
- avaliar regularmente a implementação das medidas consideradas no quadro de acção;
- elaborar propostas e recomendações com base nas actividades anteriores, para contribuir para o processo da Agenda 21 para o turismo na Europa.

Em Março de 2006, a Comissão adoptou uma política de turismo europeia renovada[213]. Com vista a ajudar a *«melhorar a competitividade da indústria europeia do turismo e criar mais e melhor emprego através do crescimento sustentado do turismo na Europa e a nível mundial»*[214]. Nesta comunicação a Comissão apresentou as suas propostas de acção na área do turismo, *«para explorar melhor o potencial de crescimento e emprego do sector de um modo*

[212] Com(2003) 716 final, cit. 211, pág. 28-29, Anexo II.

[213] Com(2006) 134 final, *Comunicação da Comissão - Uma política de turismo europeia renovada: Rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa*.

[214] Com(2006) 134 final, cit. 213, pág. 4.

sustentável»[215], reconhecendo explicitamente que a *«prioridade imediata concedida ao crescimento e ao emprego tem de ser conciliada com a promoção dos objectivos sociais ou ambientais»*[216].

O resultado do trabalho do Grupo de Sustentabilidade do Turismo foi consubstanciado no relatório *Acção a favor de um turismo europeu mais sustentável*[217], publicado em Fevereiro de 2007. Este relatório conclui que o turismo europeu pode ter um grande impacto no desenvolvimento sustentável por duas razões:

- pela sua dimensão global – estima-se que o turismo é, directa e indirectamente, responsável por cerca de 10% do PIB europeu e por 20 milhões de postos de trabalho, sendo os europeus responsáveis por mais de metade de todas as viagens internacionais; por outro lado, as visitas por parte dos europeus fornecem uma fonte importante de receita para muitos países em vias de desenvolvimento;
- pela relação que estabelece com o ambiente e a sociedade – devido à sua especial dependência de ambientes de qualidade, do traço distintivo cultural, da interacção social, da segurança e do bem-estar, é do interesse do próprio turismo promover o desenvolvimento sustentável dos destinos.

Pela relação que estabelece com o ambiente e a sociedade, o turismo tanto pode ser um factor de destruição – quando deficientemente planeado ou desenvolvido em excesso –, como um dos principais agentes da conservação do património natural e cultural e da promoção do desenvolvimento local – directamente, mediante a sensibilização e o aumento de receitas, e indirectamente, ao facultar uma justificação económica para o investimento na áreas de destino. Neste contexto, e tendo por base as três metas definidas na Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável[218] – prosperidade económica; equidade e coesão social e protecção ambiental –, o relatório do Grupo de Sustentabilidade do Turismo propõe um conjunto de objectivos para a sustentabilidade do turismo europeu (ver Tabela 21).

O relatório do Grupo de Sustentabilidade do Turismo define ainda uma série de princípios subjacentes ao conceito de desenvolvimento sustentável, que têm uma particular incidência no turismo e na abordagem deve ser adoptada na Europa (ver Figura 102). Nos princípios propostos há já um reconhecimento da necessidade de ter em conta e de respeitar não só os recursos, como as necessidades das comunidades hospedeiras e a capacidade de carga dos destinos, no que concerne ao grau, à velocidades e ao tipo de desenvolvimento do turismo.

---

[215] Com(2006) 134 final, cit. 213, pág. 11.

[216] Com(2006) 134 final, cit. 213, pág. 7.

[217] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo – *Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável: Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo*.

[218] Conselho Europeu de Göteborg, cit. 32.

Tabela 21 – Aplicação das metas da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável ao turismo sustentável[219]

Metas EDS	Objectivos do turismo sustentável
Prosperidade económica	
	assegurar, a longo prazo, a competitividade, a viabilidade e a prosperidade das empresas do sector turístico e dos destinos turísticos;
	proporcionar oportunidades de emprego de qualidade, oferecendo um pacote de remunerações e condições justas e evitar todas as formas de discriminação.
Equidade e coesão social	
	melhorar a qualidade de vida das comunidades locais através do turismo, e envolvê-las no seu planeamento e gestão;
	proporcionar uma experiência de segurança, satisfação e realização aos visitantes, à disposição de todos sem discriminação de sexo, raça, religião, deficiência, ou de qualquer outra forma de discriminação.
Protecção cultural e ambiental	
	minimizar a poluição e a degradação do ambiente, ao nível global e local, e a utilização dos recursos escassos usados pelas actividades turísticas;
	manter e reforçar a riqueza cultural e a biodiversidade e contribuir para a sua valorização e conservação.

Princípios para o desenvolvimento sustentável do turismo europeu

Relatório *Acção a favor de um turismo europeu mais sustentável*

Ter uma abordagem holística e integrada
Todos os vários impactos do turismo devem ser tidos em conta no seu planeamento e desenvolvimento. Além disso, o turismo deve ser correctamente equilibrado e integrado através de uma gama completa de actividades com influência sobre a sociedade e o ambiente.
Planear a longo prazo
Desenvolvimento sustentável significa pensar nas necessidades das gerações futuras assim como nas nossas próprias necessidades. Planear a longo prazo requer a capacidade de prolongar as acções ao longo do tempo.
Atingir uma velocidade e um ritmo adequado de desenvolvimento
O grau, a velocidades e o tipo de desenvolvimento deve reflectir e respeitar o carácter, os recursos e as necessidades das comunidades hospedeiras e dos destinos.
Envolver todos os actores-chave
Uma abordagem sustentada requer uma participação ampla e empenhada na tomada de decisões e na implementação prática por todos os envolvidos nos resultados.
Fazer uso dos melhores conhecimentos actualmente em vigor
As políticas e as acções devem ser conduzidas e complementadas pelos melhores e mais avançados conhecimentos actualmente em vigor. As informações sobre as tendências e os impactos na área do turismo, e as capacidades e experiência, devem ser partilhadas em toda a Europa.
Minimizar e gerir riscos – o princípio da prevenção
As políticas e estratégias para o turismo devem ser aprofundadas, procurando um uso sustentável do património, para o que é importante conceber modelos específicos de desenvolvimento do turismo cultural que não repliquem os padrões tradicionais do turismo de massas.
Reflectir impactos nos custos (princípio utilizador – poluidor – pagador)
Os preços devem reflectir os custos reais do consumo e das actividades produtivas para a sociedade, tendo, não só, implicações na poluição como também na cobrança pela utilização de estruturas com custos de gestão significativos a elas associados.
Estabelecer e respeitar limites, sempre que apropriado
A capacidade de carga de locais específicos e de áreas mais vastas deve ser reconhecida, com prontidão e capacidade de limitar, sempre que apropriado, o volume de desenvolvimento turístico e dos fluxos turísticos.
Levar a cabo acções de acompanhamento contínuo
A sustentabilidade refere-se a tudo que implique compreender os impactos e estar alerta para eles em qualquer altura, para que se operem as mudanças e melhoramentos necessários.

Figura 102 – Princípios para o desenvolvimento sustentável do turismo europeu propostos pelo Grupo para a Sustentabilidade do Turismo[220]

[219] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 3.

Com base nos objectivos e princípios enunciados, o relatório identifica oito desafios principais que se colocam ao turismo, para garantir que este é sustentável e contribui para o desenvolvimento sustentável. Estes desafios são:

- reduzir a sazonalidade da procura;
- abordar o impacto do transporte turístico;
- melhorar a qualidade do emprego no sector do turismo;
- manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida da comunidade, em função da mudança;
- minimizar o impacto da utilização de recursos e da produção de resíduos;
- conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural;
- possibilitar o gozo de férias a todos;
- utilizar o turismo como ferramenta no desenvolvimento sustentável global.

Para cada um destes desafios são analisados os principais aspectos que podem pôr em risco a abordagem sustentável, e é definido um plano de acção para os ultrapassar. Dada a relevância de dois dos desafios para a reabilitação urbana – a saber, manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida da comunidade e conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural – faz-se seguidamente uma breve síntese de ambos, com vista a demonstrar o quanto as considerações deste relatório estão próximas das recomendações feitas ao nível internacional, analisadas nos pontos 4.2.2.2 e 5.2.4.5.

Relativamente a manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida da comunidade, reconhece-se que a actividade turística tem um poder significativo para alterar o carácter e a prosperidade dos locais em que opera. Esta alteração pode ser positiva ou negativa, pelo que se sublinha que em todos os casos, o desafio é gerir a mudança no interesse do bem-estar da comunidade. A este respeito refere-se:

> *«Existem dois tipos de mudanças que apresentam desafios e oportunidades especiais para as comunidades locais no momento. A primeira diz respeito à construção de empreendimentos ligados ao turismo, alterando o carácter de fixação dos conjuntos urbanísticos. Embora traga benefícios económicos consideráveis às comunidades, pode também levar a um alastramento da urbanização (ou desenvolvimento esporádico) levando à perda de atractivos locais e de espaços verdes. As alterações nos valores dos imóveis podem constituir uma ameaça à qualidade de vida dos habitantes locais, podendo alguns tipos de desenvolvimento e consumo trazer um baixo retorno à economia local.*
>
> *Um segundo tipo de mudança decorre da reestruturação das economias locais, resultando de um declínio das actividades tradicionais, sendo o turismo visto como uma resposta à substituição das fontes de receita e postos de trabalho locais.»*[221]

Para que a mudança seja positiva, há que ter um especial cuidado em manter as receitas localmente e reforçar a qualidade dos postos de trabalho, bem como, conservar o

[220] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 4.

[221] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 13.

património natural e cultural. O plano de acção proposto para fazer face a este desafio consiste em realizar um planeamento e uma gestão cuidadosa do destino turístico, com vista a[222]:

- influenciar o grau, a natureza e a localização de desenvolvimento, de modo assegurar que o turismo é integrado nas actividades existentes e que a comunidade permanece equilibrada;
- verificar se o novo tipo de desenvolvimento proposto está em linha com as tendências de mercado e a procura futura;
- dar prioridade a tipos de alojamento e instalações que reflictam o carácter especial do destino turístico, minimizar o impacto ambiental e trazer valor para a comunidade (valor económico e emprego);
- maximizar a percentagem de receitas que são retidas localmente e outros benefícios para as comunidades locais, mediante o reforço de cadeias de oferta locais e a promoção da utilização dos produtos, lojas e outros serviços locais pelos visitantes.

Faz-se ainda uma ressalva que se reveste de especial importância para as políticas urbanas e, em especial, para a reabilitação urbana: *«Deve reconhecer-se que os objectivos de prosperidade e qualidade de vida podem, por vezes, apontar para uma restrição do desenvolvimento físico»*[223].

No que respeita à conservação do património, reconhece-se que esta contribui por si só para todas as metas enunciadas pela Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável – prosperidade económica, equidade e coesão social e protecção ambiental –, em especial porque:

- prosperidade económica – a qualidade do património natural e cultural tem uma importância fundamental para a criação de prosperidade económica através do turismo;
- equidade e coesão social – a qualidade do património natural e cultural é fundamentalmente importante para a qualidade de vida das comunidades locais e para a experiência do visitante;
- protecção ambiental – a conservação do património preserva e valoriza o património cultura e ambiental.

Por outro lado, como já foi referido, o turismo também pode desempenhar um papel importante na sensibilização e na criação de apoios directos e indirectos para a conservação do património. Deste modo é possível estabelecer uma relação bidireccional de reforço mútuo entre as duas actividades, que pode contribuir de forma global para o desenvolvimento sustentável. No entanto, o relatório alerta para o facto de existir um

[222] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 13.
[223] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 13.

conjunto de desafios que se colocam à conservação do património na actualidade, designadamente:

- o aumento da pressão sobre o desenvolvimento, em parte derivada do próprio turismo, mas também com origem em outros sectores;
- os danos provocados pelo excesso de consumo por parte dos visitantes e por actividades intrusivas;
- o impacto de factores externos, tais como as alterações climáticas;
- a escassez grave de recursos, não só financeiros como também humanos, destinados à gestão e à conservação.

Face a estes desafios, o Grupo de Sustentabilidade do Turismo propôs uma série de acções, das quais se destacam pela sua relação directa com a conservação do património e a reabilitação das áreas urbanas:

- reforçar a relação entre as áreas protegidas e os interesses turísticos locais, no âmbito de uma estratégia e de um plano de acção sobre turismo sustentável;
- reforçar as capacidades e as ferramentas à disposição das áreas protegidas, relacionadas com o controlo do desenvolvimento, a gestão ambiental, a gestão dos visitantes, o desenvolvimento dos produtos, a informação e o esclarecimento, e o acompanhamento;
- adoptar planos de gestão de visitantes de forma a assegurar que o turismo não destrói os recursos naturais e culturais;
- procurar formas de aumentar as contribuições para a conservação e gestão por parte dos visitantes, do sector turístico e de outras empresas que beneficiam do turismo;
- apoiar actividades de conservação, ligadas sempre que apropriado ao turismo, em locais específicos e propriedades privadas, incluindo o restauro de edifícios classificados e a conservação de paisagens e habitats tradicionais;
- reforçar o desenvolvimento, o esclarecimento e a promoção de produtos e serviços de qualidade, com base no património natural e cultural, incluindo o artesanato tradicional, os produtos locais e outros elementos distintivos locais, como componente da experiência do visitante;
- desenvolver programas de acompanhamento para medir as tendências e os impactos e promover uma gestão adaptativa.

O relatório faz ainda uma ligação entre os objectivos, os princípios e as acções enunciadas, a metodologia para as implementar, e a necessária partilha das responsabilidades entre os múltiplos actores. Estabelece assim um plano de acção detalhado, onde se identificam as responsabilidades e as funções gerais para cada nível e tipo de organismo – Comissão Europeia, Estados-membros, autoridades locais,

organizações de gestão dos destinos turísticos, empresas turísticas, turistas, outros organismos –, sublinhando o carácter fundamental do trabalho em parceria.

Quanto ao papel da Comissão Europeia, considera-se que esta deve ser o agente principal na coordenação de acções ao nível europeu, e que esta coordenação deve ser reforçada. As principais responsabilidades atribuídas directamente à Comissão Europeia por este relatório são[224]:

- incorporar os princípios de sustentabilidade em todas as políticas e acções relacionadas com o turismo;
- garantir que os fundos europeus sejam atribuídos apenas a projectos de acordo com o desenvolvimento sustentável;
- aplicar fundos, onde apropriado, para enfrentar os desafios e apoiar os objectivos identificados no relatório;
- incentivar os Estados-membros a imprimir maior dinamismo ao turismo sustentável, e reportar regularmente as suas políticas e acções concretas;
- estabelecer um quadro político de apoio ao desenvolvimento integrado e à implementação de estratégias de turismo sustentável ao nível do destino turístico local, em parceria com os Estados-membros;
- conduzir iniciativas e divulgar resultados de investigação em questões relevantes em toda a Europa;
- identificar e divulgar exemplos de boas práticas;
- facilitar a aquisição e a troca de conhecimentos e capacidades para tornar o turismo europeu mais sustentável;
- apoiar a coordenação de critérios de desempenho ao nível europeu;
- medir o impacto do turismo e fornecer indicadores básicos e estatísticas sobre a sustentabilidade do turismo;
- fazer reflectir a sustentabilidade nas suas próprias práticas de viagem e de consumo;
- coordenar programas de apoio europeus a projectos de turismo sustentável em países menos desenvolvidos e apoiar a coordenação de programas bilaterais para este fim.

As acções concretas, contempladas no plano de acção para a UE para cada desafio apresentam-se na Tabela 22. A inclusão desta tabela permite comparar a proposta feita neste plano de acção com as incluídas na *Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo*[225] que a Comissão aprovou no seu seguimento.

[224] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 30-31.

[225] Com(2007) 621 final, *Comunicação da Comissão: Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo.*

Tabela 22 – Acções a implementar pela UE no âmbito do Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável[226]

Desafios	Acções da responsabilidade da UE
Reduzir a sazonalidade da procura	- considerar as questões relativas à coordenação das férias escolares; - estudar os impactos das alterações climáticas.
Abordar o impacto do transporte turístico	- considerar o turismo na prossecução de políticas e acções sustentáveis de transportes; - incluir o sector da aviação na negociação de emissões na UE; - apoiar a investigação em novas tecnologias; - apoiar infra-estruturas, incluindo serviços transeuropeus.
Melhorar a qualidade do emprego no sector do turismo	- acompanhar as condições do emprego no sector, - promover e publicitar boas práticas.
Manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida da comunidade, em função da mudança	- utilizar com bom senso os programas de apoio financeiro em acções de reestruturação e na agricultura; - investigar boas práticas em diferentes tipos de destinos; - estudar os impactos e controlar o mercado de segundas habitações.
Minimizar o impacto da utilização de recursos e da produção de resíduos	- promover a aplicação de normas adequadas, apoiadas por certificação; - identificar e publicitar boas práticas.
Conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural	- relacionar o turismo com políticas de conservação; - promover o turismo cultural e apoiar programas de defesa do património cultural material e imaterial; - aprovar redes de áreas protegidas e o programa Natura 2000; - estudar mecanismos de cobrança aos visitantes.
Possibilitar o gozo de férias a todos	- pesquisar e promover boas práticas; - promover conceitos e modelos de turismo social.
Utilizar o turismo como ferramenta no desenvolvimento sustentável global	- reflectir na política de transportes; - apoiar o desenvolvimento sustentável do turismo através do EUROPAID; - apoiar operadores turísticos europeus na adopção de boas práticas; - incluir destinos turísticos internacionais em redes de conhecimentos.

Com base nos resultados e nas recomendações do relatório do Grupo de Sustentabilidade do Turismo, e após o período de consulta a que este esteve sujeito, a Comissão lançou a *Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo*[227], em Outubro de 2007. Esta é uma agenda a médio e a longo prazo, que estabelece objectivos e acções a empreender por um conjunto alargado de actores – Comissão Europeia, Estados-membros, autoridades regionais e locais, organismos de gestão dos destinos turísticos, ONG, empresas, turistas, entre outros – para *«reforçar o contributo das práticas sustentáveis e favorecer a competitividade da Europa como destino turístico mais atractivo do mundo»*[228]. A Agenda da Comissão reflecte em muito o relatório que a inspirou. Subscreve os mesmos objectivos (ver Tabela 21), princípios (ver Figura 102), desafios, metodologia, e o próprio plano de acção detalhado para cada categoria de actores, excepto a própria Comissão.

No que concerne à sua própria actuação, a Comissão estabeleceu as suas próprias responsabilidades e linhas de acção. Aqui, a proposta não é tão concreta e nem detalhada como a feita pelo Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, mantendo-se quase só ao nível das intenções, e assumindo poucos compromissos relativos a acções concretas. As linhas de acção definidas são:

- Mobilizar as partes interessadas para produzir e partilhar conhecimentos – a Comissão compromete-se a *«assegurar a visibilidade e o reconhecimento das boas práticas junto dos cidadãos da UE e da sociedade, e desenvolver o conhecimento e a compreensão das práticas que associam a sustentabilidade e a competitividade de uma forma*

[226] Comissão Europeia, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo, cit. 217, pág. 35-37.
[227] Com(2007) 621 final, cit. 225.
[228] Com(2007) 621 final, cit. 225, pág. 11.

mutuamente estimulante»[229], mediante a recolha e divulgação de informação; a organização de conferências; a realização de estudos; a canalização da atenção para a área do turismo e a promoção da cooperação das entidades geradoras de conhecimento; o incentivo à mobilidade; o desenvolvimento de uma educação formal e não formal no domínio do turismo; o encorajamento do envolvimento aos níveis local e regional através de alianças entre diferentes tipos de destinos turísticos empenhados numa gestão sustentável; o reforço da colaboração com e entre Estados-Membros, utilizando os relatórios nacionais anuais apresentados ao Comité Consultivo para o Turismo, para facilitar o intercâmbio e a divulgação de informação, e para compreender nomeadamente de que forma as suas políticas e acções garantem a sustentabilidade do turismo.

- Promover destinos de excelência – são somente apresentadas duas acções neste âmbito, a saber, prosseguir com a execução do Projecto-piloto "Destinos Europeus de Excelência"; definir uma estratégia adequada para reforçar a imagem e a percepção da Europa como destino reputado pela excelência da qualidade e a sustentabilidade do seu turismo.
- Mobilizar os instrumentos financeiros da UE – a este nível, a Comissão limita-se a descrever os instrumentos já existentes que podem contribuir para o desenvolvimento do turismo, e a comprometer-se em divulgar informação sobre a forma como os actuais instrumentos financeiros da UE têm sido e poderão ser utilizados para este fim, pelas diferentes entidades ligadas ao turismo.
- Integrar a sustentabilidade e a competitividade nas políticas da Comissão – a este respeito, a Comissão é bastante vaga, referindo que *«toma e tomará em consideração as necessidades dos diferentes territórios»*[230], e fazendo também vagas referências à sua acção futura no que respeita às zonas costeiras – *«a abordagem integrada da política marítima servirá de base para novas acções a favor da sustentabilidade e da competitividade no sector»*[231] –, às montanhosas – *«a Comissão reconhece a necessidade de preservar o rico património natural destes espaços montanhosos vulneráveis»*[232] –, e às urbanas – *«se os destinos urbanos pretendem ter êxito em todos estes aspectos, têm de adoptar uma abordagem global baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável e ser reconhecidos e apoiados pelas políticas públicas a todos os níveis, incluindo ao nível europeu»*[233] –, mas não se comprometendo com nenhuma acção em concreto.

Não houve uma vontade de fazer compromissos claros e ambiciosos em relação à acção futura da Comissão na área do turismo sustentável. As acções concretas resumem-se quase somente ao incentivo à criação e troca de conhecimento e com a promoção da imagem da Europa como destino turístico sustentável e de qualidade. Há no entanto espaço para que as acções e as responsabilidades atribuídas à Comissão no âmbito do

[229] Com(2007) 621 final, cit. 225, pág. 8.
[230] Com(2007) 621 final, cit. 225, pág. 10.
[231] Com(2007) 621 final, cit. 225, pág. 10.
[232] Com(2007) 621 final, cit. 225, pág. 10.
[233] Com(2007) 621 final, cit. 225, pág. 10.

relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo possam ser concretizadas, dependendo da iniciativa desta. A Comissão compromete-se a apresentar uma avaliação sobre os progressos alcançados no âmbito da *Agenda para um turismo europeu sustentável* e *competitivo* em 2011. Ainda falta bastante tempo, mas só resta esperar para ver até onde esta Agenda pode ir.

5.3.11 A cultura

Em 2000 é adoptado o primeiro programa-quadro da UE para a cultura, que cria o programa "Cultura 2000"[234], que substituiu os três programas anteriores[235]. A proposta de um programa único esteve ligada com os objectivos da "Agenda 2000", que tinha sido recentemente adoptada, nomeadamente no que se refere ao aumento da eficácia e da coerência da acção comunitária mediante a concentração de recursos. O orçamento foi também limitado, sendo o montante global previsto na altura do lançamento[236] pouco superior ao concedido em 1997 para os três programas anteriores – a média anual passou de 28 milhões para 33 milhões de euros[237]. O programa foi originalmente adoptado para o período 2000-2004, tendo sido posteriormente prolongado por mais dois anos, permanecendo em vigor até 2006[238].

No preâmbulo ao regulamento do programa está patente o desejo de cada vez mais orientar a cultura para a promoção da coesão económica e social, no espírito do que viria a ser, no mês seguinte, a Estratégia de Lisboa. Com efeito, os dois primeiros pontos sublinham claramente duplo objectivo subjacente às acções comunitárias no domínio cultural: a promoção da identidade e imagem da União Europeia e do desenvolvimento económico e social:

> *«(1) A cultura tem um forte valor intrínseco para todos os europeus, é um elemento essencial da integração europeia e contribui para a afirmação e vitalidade do modelo europeu de sociedade, e para a influência da Comunidade na cena internacional.*
>
> *(2) A cultura é simultaneamente um factor económico e de integração social e de cidadania; por esse motivo, tem uma função importante a desempenhar face aos novos desafios com que a Comunidade se confronta, tais como a mundialização, a sociedade da informação, a coesão social ou ainda a criação de emprego.»*[239]

Seguidamente, no parágrafo 5, refere-se a necessidade de alcançar um maior equilíbrio entre as vertentes económica e cultural da comunidade, para que ambas se complementem e reforcem. Esta afirmação, que seria de saudar, encontra-se no seguimento de uma chamada de atenção para a importância da dimensão económica da

---

[234] *Decisão n.º 508/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Fevereiro de 2000, que cria o programa «Cultura 2000».*

[235] Ver ponto 4.3.9 A cultura.

[236] O orçamento inicial era de 167 milhões de euros.

[237] Segundo o Relatório da Comissão sobre a execução do programa "Cultura 2000", a dotação orçamental final do programa foi de 190 milhões de euros, mas isso não significou um aumento real do financiamento, muito pelo contrário, já que o programa foi prolongado por mais dois anos, e passou em 2004, como o alargamento, a abranger 25 países em vez dos 15 iniciais. Ver: Com(2008) 231 final, *Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a execução do programa «Cultura 2000».*

[238] *Decisão n.º 626/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, que altera a Decisão n.º 508/2000/CE que cria o programa "Cultura 2000".*

[239] Decisão n.º 508/2000/CE, cit. 234, pág. 1.

cultura. Dado o seu contexto, faz temer que em vez de se estar a afirmar que a dimensão cultural deve ser tida mais em conta no âmbito da actuação comunitária, se esteja de facto a caminhar para uma visão da cultura cada vez mais como recurso económico.

O programa "Cultura 2000" promovia a cooperação entre múltiplos actores e redes do sector cultural, com vista a alcançar os seguintes objectivos[240]:

- *«promoção do diálogo cultural e do conhecimento mútuo da cultura e da história dos povos europeus;*
- *promoção da criação e da difusão transnacional da cultura e da circulação dos artistas, dos criadores e de outros agentes e profissionais da cultura, bem como das suas criações, pondo a tónica muito em especial nos jovens e nas pessoas socialmente desfavorecidas e na diversidade cultural;*
- *valorização da diversidade cultural e desenvolvimento de novas formas de expressão cultural;*
- *partilha e valorização a nível europeu, do património cultural comum de importância europeia; difusão de conhecimentos e promoção de boas práticas em matéria de conservação e de preservação desse património;*
- *ter em conta o papel da cultura no desenvolvimento socioeconómico;*
- *incentivo ao diálogo intercultural e aos intercâmbios entre culturas europeias e não europeias;*
- *reconhecimento explícito da cultura como factor económico, de integração social e de cidadania;*
- *melhoria do acesso e da participação na cultura, na União Europeia, para o maior número possível de cidadãos.»*[241]

A integração de objectivos socioculturais no âmbito do "Cultura 2000" foi uma inovação positiva. Representa um reconhecimento do valor da cultura para as muitas facetas do desenvolvimento humano, e pode constituir uma via para uma maior integração das várias dimensões (social, económica, ambiental e cultural) nas políticas sectoriais, neste caso, na cultural. No entanto, tal como recordam a UNESCO e o Conselho da Europa a propósito do debate sobre cultura e desenvolvimento[242], a cultura é, e tem de ser reconhecida como, um dos objectivos do desenvolvimento humano por direito próprio, não só como um instrumento[243]. Assim, do mesmo modo que os aspectos socioeconómicos penetraram no domínio da cultura, esta deveria também ser incluída como objectivo específico no âmbito das outras políticas e programas, e tal não acontece.

Dado o conjunto de objectivos apresentado, seria de esperar que a integração das dimensões económicas e sociais fosse revertida nas linhas enquadradoras dos apoios a conceder. Porém, aqui a abordagem foi bastante mais "tradicional", sendo sobretudo apoiadas medidas que a UE entendia poderem fortalecer a "identidade europeia" e o "sentido de pertença a uma cultura comum mas diversa". Na prática, ao nível dos

[240] Decisão n.º 508/2000/CE, cit. 234, pág. 2-3.

[241] Decisão n.º 508/2000/CE, cit. 234, pág. 3.

[242] Ver ponto 4.2.5.2 Cultura e desenvolvimento.

[243] Ver: Council of Europe – *In from the margins*; e UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – *Nuestra diversidad criativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*.

conteúdos e dos objectivos das acções financiadas não houve diferenças consideráveis em relação aos programas anteriores, para além de o segmento das artes estar representado de uma forma mais equilibrada, deixando de haver uma focalização somente para a preservação do património e a literatura. Esta reorientação veio a acentuar-se nos anos seguintes. Com efeito, o equilíbrio alcançado no "Cultura 2000" voltou a perder-se, desta feita com o apoio a eventos artísticos e culturais – performances, espectáculos, exposições, etc. –, a ganhar larga proeminência em relação à preservação do património e à literatura.

A categoria património continua a englobar sobretudo monumentos e sítios, não havendo referência ao património urbano não-monumental, nem à conservação e gestão de tecidos históricos. Apesar do avanço dos conceitos ao nível internacional, a política cultural comunitária continua a reduzir o património material à obra de arte isolada, de prestígio, havendo ainda categorias "maiores" e "menores" de património, sendo as últimas principalmente o móvel e o não-erudito[244]. As recomendações do Comité das Regiões[245], embora algumas tenham em certa medida sido integradas nos objectivos do programa, não foram aplicadas na prática. Este facto ficou patente desde logo na redacção dada às linhas de actuação. Mais concretamente, os apoios concedidos pelo "Cultura 2000" enquadravam-se em três linhas:

- Linha 1, acções específicas de inovação e/ou experimentação – podiam ser realizadas entre pelo menos três Estados-membros ou com/por Estados-não-membros, e destinavam-se essencialmente a facilitar: o acesso à cultura e a uma maior participação cultural dos cidadãos europeus; a promover a emergência e o desenvolvimento de novas formas de expressão; a melhorar o acesso aos livros e à leitura; a apoiar a preservação, partilha e promoção do património cultural comum de dimensão europeia; a promover a criação de produtos multimédia com vista a tornar a criação artística e o património europeus mais perceptíveis e acessíveis a todos; a fomentar o diálogo intercultural e a troca de experiências entre culturas europeias e outras.
- Linha 2, acções integradas no âmbito de acordos estruturados e plurianuais de cooperação cultural de dimensão transnacional – apoiava redes culturais e, em particular, redes de agentes e de organismos e instituições culturais, abrangendo profissionais de diferentes Estados participantes, tendo em vista a realização de projectos culturais, tais como: a co-produção de exposições e festivais; o desenvolvimento de medidas para promover a formação e a mobilidade dos profissionais culturais; a valorização de sítios culturais e de monumentos localizados na Comunidade; a realização de projectos de investigação, congressos e encontros; entre outros.
- Linha 3, manifestações culturais especiais de dimensão europeia ou internacional – apoiava iniciativas com vista a contribuir para uma maior tomada de consciência

[244] Já que algumas formas intangíveis eram apoiadas, como o património linguístico.
[245] Ver ponto 4.3.9 A cultura.

da pertença a uma e à mesma comunidade, para a sensibilização relativamente à diversidade cultural, para promover o diálogo intercultural e internacional, tais como: as Capitais Europeias da Cultura; dois prémios europeus na área da arquitectura e do património; os laboratórios europeus do património; os dias europeus do património (em cooperação com o Conselho da Europa); entre outros.

Estas linhas de acção não tiveram um peso equitativo no âmbito dos projectos aprovados. A esmagadora maioria dos projectos enquadrou-se na primeira linha de acção (85,5 %), seguida muito de longe pela segunda (10%), sendo que na terceira só se enquadraram 4,5% dos projectos. No entanto, a distribuição orçamental pelas várias linhas teve pesos diferentes (ver Tabela 23). Com efeito, o financiamento médio dos projectos da primeira linha foi bastante mais baixo que nas linhas restantes, sendo que os projectos da segunda linha foram os que tiveram maior financiamento.

Tabela 23 – Valor do financiamento concedido a cada linha de actuação no âmbito do "Cultura 2000", por ano, no período 2000-2004, e valor médio do financiamento por projecto[246]

Linhas	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%	Média por projecto
Linha 1	17,8 m€	13,32 m€	17,35 m€	16,1 m€	18,2 m€	82,77 m€	52%	88.147 €
Linha 2	13,8 m€	15 m€	15,7 m€	14,7 m€	13,5 m€	72,7 m€	45%	666.972 €
Linha 3: eventos culturais especiais	n/a	0,55 m€	0,35 m€	0,5 m€	n/a	1,4 m€	1%	128.182 €
Linha 3: laboratórios do património	0,6 m€	0,63 m€	0,86 m€	0,7 m€	0,3 m€	3,09 m€	2%	237.657 €
Total	32,2 m€	29,5 m€	34,26 m€	32 m€	32 m€	159,96 m€	100%	149.216 €

m€ - milhões de euros

Na Tabela 24, apresenta-se um levantamento dos resultados das acções apoiadas no âmbito do "Cultura 2000" no período 2000-2001. Por este levantamento pode-se verificar que os principais resultados enquadram-se nas categorias de troca de experiências e conhecimento (realização de conferências, seminários e workshops), comunicação e novas tecnologias (sítios na Internet e ferramentas multimédia), e aumento do conhecimento (relatórios). Apesar destes resultados, o relatório final da avaliação externa[247] concluiu que o "Cultura 2000" não aumentou a troca de experiências e de boas práticas entre os Estados participantes.

Os resultados apresentados na Tabela 24 não dão uma ideia do peso orçamental de cada uma das categorias, nem dos temas predominantes, já que não se sabe quais os assuntos abordados, por exemplo, nas conferências e nos relatórios. Um levantamento dos projectos aprovados no período 2000-2001[248] indica no entanto que 33% dos projectos se enquadravam na área do património cultural, e outros 33% na da criação artística. A tradução literária teve também uma presença significativa, com 23% do total de projectos.

Apesar dos dados disponíveis, não se consegue saber muito acerca do conteúdo e dos objectivos específicos dos projectos financiados, nem dos critérios de selecção. Não é

[246] ECOTEC – *Second external interim evaluation of the Culture 2000 framework programme.*

[247] ECOTEC – *Final external evaluation of the culture 2000 programme (2000-2006) – Framework contract on evaluation, impact assessment and related services: A final report for the Directorate General Education & Culture of the European Commission.*

[248] PLS Ramboll Management, cit. 249, pág. 36.

possível verificar, por exemplo, qual o peso dos projectos relacionados directamente com a conservação do património arquitectónico no âmbito do tema património cultural. Ainda mais grave, não se sabe de que modo estes projectos apoiaram a diversidade cultural – se é que a apoiaram –, consagrada como um dos principais objectivos da acção comunitária no domínio da cultura pelo Tratado da União Europeia e posteriormente, pelo Tratado de Amesterdão.

Tabela 24 – Categorias e incidência dos resultados produzidos pelos projectos financiados pelo "Cultura 2000"no período 2000-2001[249]

Resultados	Percentagem	Total de projectos
Conferências/seminários/workshops	77%	142
Sítios na Internet/ferramentas multimédia	68%	125
Relatórios	49%	90
Eventos/performances culturais/artísticas	48%	89
Exposições	41%	75
Publicações de investigação	35%	64
Outros	28%	51
Formação/educação	24%	44
Revistas	23%	43
Trabalhos literários (e.g., traduções)	23%	43
Outras obras artísticas (e.g., composições musicais)	16%	29
Instalações artísticas	13%	24
Conservação/restauro de monumentos/sítios	10%	18
Nenhum	1%	1
Total	-	185

A ausência de qualquer referência ao assunto, tanto ao nível da selecção dos projectos como nos relatórios de avaliação, parece indicar que apesar de a UE afirmar reiteradamente o seu compromisso para com a "unidade na diversidade", na prática pouco se fez para assegurar essa mesma diversidade. Um outro indício de uma eventual falha na promoção da diversidade foi o grande desequilíbrio que se verificou na distribuição das candidaturas e do financiamento entre os vários Estados-membros. Com efeito, os dados para os anos 2000-2001 revelam que enquanto a Itália teve 71 projectos aprovados, a França 66, e a Alemanha, Grécia e Espanha mais de trinta, houve dez países com cinco ou menos projectos aprovados[250].

Quanto ao impacto socioeconómico, os resultados ficaram-se pelo próprio enunciado do programa. Isto mesmo concluiu a avaliação intercalar da implementação do programa nos primeiros dois anos[251]. Esta avaliação chega mesmo a sugerir a supressão dos objectivos socioeconómicos, visto o conjunto total de objectivos ser muito amplo, e os fundos muito limitados[252].

[249] PLS Ramboll Management – *Interim evaluation of the Culture 2000 Programme: Final report*, pág. 57.

[250] PLS Ramboll Management, cit. 249, pág. 35.

[251] Com(2003) 722 final, *Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Relatório sobre a aplicação do programa "Cultura 2000" em 2000 e 2001*, pág. 4.

[252] Com(2003) 722 final, cit. 251, pág. 7.

Em 2001, o Parlamento Europeu encarregou a sua Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos de analisar a situação actual ao nível da cooperação cultural na Europa, e fazer a este propósito recomendações para o futuro. Os resultados deste trabalho foram publicados num relatório que ficou conhecido como o relatório Ruffolo[253]. Este relatório sublinha que em 2000 somente 0,1% do orçamento comunitário foi destinado à cultura e aos audiovisuais, sendo que coube a estes últimos uma percentagem largamente superior do financiamento. O relatório recomenda que a UE dê um maior peso político e orçamental à cultura, assumindo responsabilidades concretas e concedendo-lhe um financiamento adequado. Apela também a um melhor entendimento do princípio da subsidiariedade, que não implica a completa separação de políticas entre os Estados-membros e a UE, mas é perfeitamente compatível com uma maior cooperação e coordenação entre as respectivas políticas. Este relatório deu origem a uma resolução do Parlamento Europeu[254] onde são subscritas as suas propostas, que foi aprovada em Setembro de 2001.

Em 2002, o Parlamento Europeu adoptou uma outra resolução, desta vez sobre a execução do programa "Cultura 2000"[255]. Nesta resolução o Parlamento reitera o seu acordo referente à pertinência dos objectivos do programa, sublinhando que *«no desenvolvimento da União Europeia, o papel da cooperação cultural é o de se inscrever como parte integrante do desenvolvimento económico e social, de desempenhar uma função de coesão social e de constituir um factor essencial de conhecimento mútuo e de pertença a uma cidadania europeia»*[256]. Deste modo, o Parlamento Europeu defendeu de novo de forma explícita que os objectivos da acção comunitária em matéria de cultura são promover o desenvolvimento económico e social e a cidadania europeia.

Nesta resolução o Parlamento Europeu revela-se bastante crítico ao nível do processo administrativo e do financiamento do programa. Considera que o funcionamento do "Cultura 2000" foi afectado pela *«surpreendente escassez do seu orçamento»*[257], bem como pelo pesado e conturbado processo administrativo e burocrático que este teve por base. Considera ainda que os requisitos administrativos e as restrições – designadamente, a obrigatoriedade de cada co-organizador contribuir com 5% do financiamento na altura da apresentação das candidaturas –, constituíram uma dificuldade excessiva para as pequenas organizações de qualquer país participante, e, na prática, canalizaram os subsídios para os candidatos com maior capacidade financeira, o que é contrário ao espírito do programa. Neste contexto, o Parlamento Europeu salienta que os critérios de funcionamento e de gestão de um programa não podem, de forma alguma, ocultar ou pôr em causa os objectivos subjacentes ao programa, e que a avaliação artística e do conteúdo deve ser prioritária.

---

[253] *Parlamento Europeu, Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos – Relatório sobre a cooperação cultural na União Europeia.*

[254] P6_A5-0281/2001. *Resolução do Parlamento Europeu sobre a cooperação cultural na União Europeia.*

[255] P5_TA(2002)0088. *Resolução do Parlamento Europeu sobre a execução do programa Cultura 2000.*

[256] P5_TA(2002)0088, cit. 255, pág. 105.

[257] P5_TA(2002)0088, cit. 255, pág. 105.

Outro dos aspectos focados pelo Parlamento Europeu foi a necessidade de ter mais em conta as especificidades e as necessidades próprias de cada domínio e sector culturais, bem como as iniciativas interdisciplinares. Para este fim defendeu que fossem feitas melhorias no processo de selecção das candidaturas, com vista a garantir-lhe uma maior credibilidade e uma maior representatividade de todas as vertentes da cultura. Recomendou ainda que a Comissão criasse um sistema de gestão mais acessível, personalizado e dialogante, e estabelecesse uma coordenação entre o programa "Cultura 2000" e os Fundos Estruturais destinados a financiar objectivos culturais.

As ambições políticas da UE, em especial o trabalho que se começava a desenvolver em prol de uma constituição europeia, necessitavam de um amplo consenso das populações dos Estados-membros. Neste sentido, a partir do virar do século é dada cada vez mais importância à cultura, como factor de união e elemento integrador, numa tentativa de consolidar a "identidade europeia". Neste contexto, as competências da UE em matéria de cultura aparecem sempre associadas à criação da "cidadania Europeia", *«que completa – e não substitui –, a cidadania nacional»*[258]. A proximidade dos alargamentos, que fariam a UE passar de 15 para 27 Estados-membros, também contribuiu para o reforço dos esforços de integração e para o aumento da diversidade cultural interna. Começaram a ser publicados documentos, destinados a uma difusão alargada, com o objectivo de propagandear a acção cultural comunitária e a passar a mensagem de uma Europa "una e diversa". Nestes, a *«identidade europeia é (…) caracterizada simultaneamente como um dado histórico transcendental, fundado sobre "valores fundamentais" que são distintivamente europeus e ao mesmo tempo como algo tão insípido e não-existente nas mentes dos europeus comuns que tem de ser criado instrumentalmente pelas elites "usando a cultura como veiculo"»*[259]. O objectivo não é a diversidade mas a unidade; não é a cada vez mais próxima união dos povos da Europa, mas a criação de uma população europeia onde, no espírito do relatório Adonnino[260], o euromilhões e o Pártenon cumprem o mesmo papel.

Na publicação *Construir a Europa dos povos: A União Europeia e a cultura*[261], aludiu-se mesmo a um "modelo cultural europeu", que supostamente se situa *«entre o respeito pela expressão cultural própria de cada povo e os intercâmbios, as acções de cooperação, que alimentam e enriquecem cada cultura»*[262]. Numa altura pós 11 de Setembro, em que os conflitos e os medos interculturais se agudizam, a UE promete constituir-se como um bastião onde a paz, a tolerância e a prosperidade são asseguradas mediante o respeito pela diversidade cultural. O papel deste "modelo cultural europeu" no âmbito das relações externas foi reforçado, numa tentativa de colocar a UE numa posição única ao nível internacional, como a "criadora de pontes" e a "promotora do diálogo" num mundo cada vez mais extremado. De alusões marginais em declarações de circunstância, a cultura passou para o centro do discurso político, como promotora da cidadania europeia e da imagem da UE

[258] Comissão Europeia – *Construir a Europa dos povos: A União Europeia e a cultura*, pág. 3.

[259] Cris Shore – "In uno plures" (?) EU cultural policy and the governance of Europe. In *Cultural analisys*, pág. 20.

[260] Ver ponto 4.3.9 A cultura.

[261] Comissão Europeia, cit. 258.

[262] Comissão Europeia, cit. 258, pág. 3.

na arena internacional. Neste contexto, o futuro da acção cultural da UE foi alvo de um intenso debate, tanto nos Conselhos Informais de Ministros da Cultura[263] como durante o segundo Fórum sobre a Cooperação Cultural Europeia, organizado pela Comissão[264], que se debruçou exactamente sobre este tema.

Outro dos aspectos que contribuíram para o crescente aumento da proeminência da cultura na agenda política da UE foi a emergência da sociedade do conhecimento. A Estratégia de Lisboa sublinhou a passagem para uma economia digital e baseada no conhecimento, impulsionada pela existência de novos bens e serviços. Nesta nova economia, a cultura, e em especial a criatividade e a diversidade cultural, foram identificados como poderosos motores para o crescimento, a competitividade e a criação de emprego. Deste modo, a reorientação de todas as políticas sectoriais comunitárias para os objectivos da Estratégia de Lisboa também atingiu a cultura. No início de 2002, o Conselho adoptou uma resolução sobre cultura e sociedade do conhecimento[265]. Nesta, o Conselho reconhece a cultura como um elemento fundamental da sociedade do conhecimento, e a sociedade do conhecimento como uma oportunidade para uma maior divulgação da cultura. Assim, recomenda à Comissão e aos Estados-membros que tirem melhor partido da aplicação ao sector cultural dos diferentes programas de investigação destinados a facilitar a passagem para uma economia digital e ao desenvolvimento das novas tecnologias.

Tendo em conta a perspectiva próxima do alargamento, as recomendações do Parlamento no ano anterior, e todo o debate em torno do papel cultura na construção da UE, o Conselho fez um apelo para todos os Estados-membros no sentido de estes colocarem a cultura no centro do processo de integração europeia. Para atingir este fim, o Conselho propôs a realização de um plano de trabalho conjunto e de uma calendarização, com vista a melhorar a aplicação das disposições do Tratado em matéria de cultura[266]. Menos de meio ano depois, o primeiro Plano de Trabalho para a Cooperação Cultural (2002-2004) [267] foi aprovado. Na resolução que aprovou este plano, o Conselho acolhe muitas das sugestões e críticas feitas pelo relatório Ruffolo, subscrevendo a necessidade de adoptar uma abordagem mais coerente à cultura ao nível comunitário e de reforçar a cooperação neste domínio, mediante a *«criação de uma estrutura adequada para o debate de temas prioritários de interesse comum e, se necessário, através da elaboração de novas estratégias»*[268].

O plano de trabalho adoptado incluiu uma lista exemplificativa dos temas prioritários a estudar durante as próximas Presidências (ver Tabela 25). Este plano representa o primeiro compromisso a médio prazo, assumido pela UE e pelos Estados-membros,

---

[263] Nomeadamente os de: Falun (20 e 22 de Maio de 2001), Bruges (4 e 5 de Dezembro de 2001) e Salamanca (18 de Março de 2002) que discutiram sobretudo a aplicação do art.º 151 do Tratado de Amesterdão.

[264] Em 21 e 22 de Novembro de 2001.

[265] *Resolução do Conselho de 21 de Janeiro de 2002 sobre a cultura e a sociedade do conhecimento.*

[266] *Resolução do Conselho de 21 de Janeiro de 2002 relativa ao papel da cultura na construção da União Europeia*, pág. 2.

[267] *Resolução do Conselho de 25 de Junho de 2002 sobre o novo plano de trabalho para a cooperação europeia no âmbito da cultura*, pág. 5-7.

[268] *Resolução do Conselho de 25 de Junho de 2002 sobre o novo plano de trabalho para a cooperação europeia no âmbito da cultura,* pág. 5.

sobre o trabalho a desenvolver na área da cultura. Neste sentido, a sua aprovação reflecte claramente o aumento do interesse da UE por este domínio. Apesar de as prioridades definidas não terem um carácter inovador face à actuação anterior, este foi sem dúvida um passo importante para a acção cultural comunitária. Marca o início de uma fase em que a UE começa a tentar exercer uma crescente influência nas políticas culturais dos Estados-membros e a ter uma actuação mais estruturada. Com efeito, a partir deste ponto a actuação comunitária na área da cultura começou a assemelhar-se a uma verdadeira política cultural, quer se concorde ou não com os seus objectivos e prioridades.

Tabela 25 – Lista indicativa de temas prioritários do Plano de Trabalho para a Cooperação Cultural (2002-2004)

Plano de Trabalho para a Cooperação Cultural (2002-2004)	
Mais-valia europeia	
	análise e desenvolvimento de métodos de identificação e avaliação da mais-valia das acções europeias na área da cultura.
Acesso e visibilidade da acção cultural da UE	
	melhor divulgação da informação, a fim de facilitar o acesso dos cidadãos à acção cultural da UE;
	dar maior visibilidade à acção cultural da Comunidade.
Aspectos horizontais	
	reforço das sinergias com outras áreas e acções comunitárias;
	intercâmbio de boas práticas no que respeita à dimensão económica e social da cultura, designadamente, ao contributo das acções culturais para a inclusão social;
	desenvolvimento e promoção da mobilidade de pessoas e da circulação de obras no sector cultural;
	análise dos meios de incentivar o desenvolvimento das indústrias culturais e criativas da Comunidade, tendo em vista especialmente respeitar e promover a diversidade das suas culturas.
Diálogo entre culturas	
	promoção e difusão da diversidade cultural e linguística da Europa, assim como dos aspectos comuns das suas culturas;
	incentivo ao diálogo entre culturas.
Cooperação entre Estados-membros e participação dos novos Estados-membros	
	elaboração de estratégias destinadas a acelerar a integração e a participação dos novos Estados-membros no domínio da cultura;
	cooperação entre os Estados-Membros nos diversos domínios da gestão cultural, como por exemplo, estatísticas e produtos culturais.
Cooperação internacional no domínio da cultura	
	aumento da cooperação concreta com as organizações internacionais competentes, tais como o Conselho da Europa e a UNESCO, aproveitando a sinergia;
	promoção da cooperação com países terceiros.

O plano de trabalho deu os primeiros resultados logo no mesmo ano, tendo sido adoptada uma resolução sobre a implementação das prioridades relativas à mais-valia europeia e a alguns dos aspectos horizontais[269].

Em 2003, o Conselho voltou a realçar a necessidade de fazer um esforço suplementar no sentido de incluir a cultura nos outros sectores e acções comunitários, com vista a colocar

[269] *Resolução do Conselho de 19 de Dezembro de 2002 que implementa o plano de trabalho para a cooperação europeia no âmbito da cultura: valor acrescentado e mobilidade de pessoas na Europa e circulação de obras no sector cultural.*

a cultura no centro da integração europeia[270]. O Conselho solicitou à Comissão que esta realizasse, até final do mesmo ano, uma comunicação sobre a dimensão cultural dos Fundos Estruturais da UE no período de 1994-1999, e uma análise sobre o modo de reforçar o contributo da cultura para a coesão económica e social, a estar concluída no ano seguinte.

A partir desta altura começou a ser concedida uma atenção crescente ao potencial da cultura para o desenvolvimento, dando origem a uma proliferação de documentos e estudos nesta área, e a uma reorientação das medidas e dos apoios à cultura em prol dos sectores mais lucrativos e com maior potencial de emprego, como as indústrias criativas e os audiovisuais. Ainda em 2003 houve duas iniciativas que centraram a sua atenção na promoção das indústrias culturais: uma resolução do Parlamento Europeu[271] sobre as indústrias culturais, e um parecer emitido pelo CESE, a pedido da Comissão, sobre as indústrias culturais na Europa[272].

No entanto, a interacção entre a UE e o sector cultural não estava a ser tão fácil como com outros sectores. O sector cultural diferencia-se dos outros sectores designadamente ao nível da sua organização e associação. É um sector cuja acção é frequentemente de natureza espontânea, quase marginal, quando não mesmo reaccionária face às estruturas e sistemas instituídos da sociedade. Caracteriza-se também por uma enorme diversidade de expressões e de interesses. Devido a estas especificidades, a UE estava a deparar-se com dificuldades para consolidar uma rede de parceiros de dimensão europeia verdadeiramente representativa do sector. Esta rede era necessária para a UE poder dialogar e tornar os processos mais participados, mas, não menos importante, para a ajudar a promover o "espaço cultural comum europeu" que esta tanto queria instituir. Por estas razões, em 2003 a Comissão apresentou a proposta de um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da cultura, para o período 2004-2006[273]. Esta proposta foi aprovada pelo Parlamento Europeu em Abril do ano seguinte[274]. O programa criado teve por objectivo geral apoiar actividades organismos activos no plano europeu no domínio da cultura, nomeadamente as que ajudassem a reforçar a acção comunitária e a conferir-lhe maior eficácia. De entre as actividades a apoiar, salientam-se as seguintes:

- funções de representação de partes interessadas ao nível comunitário;
- difusão de informações sobre a acção comunitária;
- colocação em rede ao nível europeu de organismos activos no domínio cultural;

---

[270] *Resolução do Conselho de 26 de Maio de 2003 sobre os aspectos horizontais da cultura: Reforço das sinergias com outras áreas e acções comunitárias e intercâmbio de boas práticas no que respeita às dimensões económica e social da cultura.*

[271] P5_TA(2003)0382. *Resolução do Parlamento Europeu Resolução do Parlamento Europeu sobre as indústrias culturais.*

[272] CES102/2004. *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre "As indústrias culturais na Europa".*

[273] Com(2003) 275 final, *Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da cultura.*

[274] *Decisão n.º 792/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, que institui um programa de acção comunitário para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da cultura.*

- assunção do papel de "embaixador" cultural e promoção da consciência da herança cultural comum da Europa.

Passou assim a ser subvencionado um conjunto de organizações de cariz cultural, que propaguem a "mensagem" europeia, mais uma vez com maior pendor na "unidade" do que na expressão das "diversidades".

Em resposta à solicitação feita pelo Conselho, em 2004 a Comissão lançou um documento de trabalho sobre a dimensão cultural dos Fundos Estruturais da UE[275]. Como já foi referido a propósito do *Primeiro relatório sobre a consideração dos aspectos culturais na acção da comunidade europeia*[276], a cultura não é um objectivo específico dos Fundos Estruturais, pelo que a extensão e o tipo de actividades desenvolvidas na área da cultura com o apoio dos Fundos Estruturais depende inteiramente das propostas dos Estados-membros. Assim, o documento de trabalho apresentado pela Comissão baseou-se na resposta dos Estados-membros aos questionários que esta tinha enviado. Tal como no primeiro relatório, a análise restringe-se ao levantamento das medidas que apoiaram qualquer tipo de actividade com uma dimensão cultural e aos montantes gastos. Não foi feita nenhuma avaliação do impacto dessas actividades, nem sequer do âmbito das mesmas. Mesmo ao nível do levantamento efectuado, as conclusões são limitadas dado que o seu grau de rigor não é elevado, tendo ficado inteiramente ao critério dos Estados-membros o que eram "actividades culturais". Face à dificuldade encontrada no primeiro relatório para definir o conceito de cultura, a Comissão optou neste documento por não tentar sequer dar uma definição:

> *«O Primeiro relatório sobre a consideração dos aspectos culturais na acção da comunidade europeia sublinhou a dificuldade relativa à definição de "cultura":* «(...) o conceito de Cultura é nebuloso e pode variar de uma escola de pensamento para outra, de uma sociedade para outra e de uma era para outra. Pode incluir as Belas Artes, a literatura, etc., mas pode também incluir todos os tipos de conhecimento e características que caracterizam a sociedade e tornam possível entender o mundo»[277]*. Assim, a Comissão optou por não definir o conceito de cultura dentro do enquadramento deste levantamento, dando assim aos Estados-membros uma margem de liberdade.»*[278]

Este facto levou a que as categorias de actividades consideradas pelos Estados-membros variassem consideravelmente. Mesmo não havendo certeza em que medida os dados fornecidos pelos Estados-membros são comparáveis, e visto que estes são os únicos dados existentes, considerou-se de interesse submetê-los a uma breve análise. Na Tabela 26 apresenta-se o financiamento dedicado às actividades com uma dimensão cultural por cada Estado-membro, no período 1994-1999. Observando a Tabela 26, ressalta a grande diferença existente entre as quantias dedicadas pelos vários Estados-membros a actividades com uma vertente cultural. A este respeito convém relembrar que nem todos os Estados tinham as mesmas oportunidades de financiamento,

---

[275] Commission of the European Communities – *Application of Article 151(4) of the EC Treaty: use of the Structural Funds in the field of culture during the period 1994-1999.*

[276] Ver ponto 4.3.9 A cultura.

[277] Com(96) 160 final, *1st Report on the consideration of cultural aspects in European Community action.*

[278] Commission of the European Communities, cit. 275, pág. 4 (tradução livre).

já que, por exemplo, parte destes não tinham acesso a financiamento ao abrigo do Objectivo 1 dos Fundos Estruturais, onde existiam mais medidas passíveis de integrar acções no domínio da cultura. Isto torna ainda mais desconcertante o facto de Portugal, um dos países abrangidos por este Objectivo, estar tão distante dos outros Estados-membros na dedicação de fundos para actividades de âmbito cultural.

Tabela 26 – Quantia indicativa da contribuição dos Fundos Estruturais para o domínio da cultura no período 1994-1999[279]

Estado-membro	Quantia indicativa (milhões de euros)
Alemanha	180,558
Áustria	18,502
Bélgica	8,591
Dinamarca	4,464
Espanha	59,279
Finlândia	36,9
França	219,417
Grécia	293,180
Irlanda	389,935
Itália	148,040
Luxemburgo	5,365
Países Baixos	91,890
Portugal	0,083
Reino Unido	1.217,687
Suécia	97,8

Nas conclusões da Comissão sobre este estudo, as principais referências que são feitas referem o "cuidado" que deve ser tido na leitura dos resultados, dado a falta de harmonização dos dados recolhidos – ou seja, que na realidade pouco pode concluir. A Comissão limita-se a rematar assinalando que é possível financiar a cultura através dos Fundos Estruturais desde que ao serviço do desenvolvimento social e económico – algo que já se sabia à partida –, e que os vários Estados-membros têm escolhas muito diferentes no que toca a apoiar a cultura como forma de desenvolvimento económico e social das regiões.

Em Novembro de 2004, o Conselho acordou o Plano de Trabalho para a Cooperação Cultural 2004-2006, que veio posteriormente a ser prolongado até 2007[280]. Neste documento, o Conselho realça a importante contribuição que a criatividade e as indústrias criativas já estavam a dar para o crescimento económico, e o potencial do sector cultural para ajudar a alcançar os objectivos da Estratégia de Lisboa. Neste sentido, para além da mobilidade das obras e dos profissionais culturais, as outras prioridades definidas ligam-se directamente com os objectivos da Estratégia de Lisboa e com a sociedade do conhecimento:

[279] Commission of the European Communities, cit. 275, pág. 9-10.

[280] Council of the European Union – Council conclusions on the work plan for culture 2005-2006. In Council of the European Union – *Press Release: 2616th Council Meeting Education, Youth and Culture*.

- promover a contribuição da criatividade e das indústrias culturais para o crescimento e a coesão europeias;
- disponibilizar aos cidadãos acesso digital sem restrições, sustentável e confiável ao património cultural da Europa, apoiando a orientação para uma Europa digital com rápida partilha do conhecimento cultural e assim contribuir para a instauração de uma economia do conhecimento;
- criar de um portal cultural.

No mesmo ano, a Comissão adoptou uma comunicação sobre desafios políticos e meios orçamentais na União alargada para o período 2007-2013[281]. Nesta comunicação é proposto como uma das prioridades da acção da UE o desenvolvimento da cidadania europeia. A Comissão salienta a necessidade de tornar a cidadania efectiva mediante a *«promoção da cultura e diversidade europeias»*[282] nos domínios em que os cidadãos europeus podem participar de forma directa no processo de integração: juventude, cultura, sector audiovisual e participação cívica.

No seguimento deste documento, a Comissão adoptou uma outra comunicação[283] com o objectivo de expor o conteúdo das suas propostas legislativas respeitantes à nova geração de programas relativos nos domínios da juventude, da cultura, do sector audiovisual e da participação cívica. No texto de apresentação destas propostas, a Comissão refere que a promoção dos valores comuns de liberdade, justiça, tolerância e solidariedade assume uma importância sem precedentes face a dois factores:

- os alargamentos, que transformarão rapidamente a UE15 em UE27, e que aumentarão não só a população como a diversidade cultural, social e linguística;
- as transformações demográficas, designadamente, o envelhecimento, a diminuição da população em idade activa e os fluxos de imigração.

Para promover a cidadania europeia e os valores de liberdade, justiça, tolerância e solidariedade, a Comissão elegeu como via preferencial o encorajamento da mobilidade, tanto de cidadãos e artistas, como de obras e eventos culturais e audiovisuais. Esta opção foi tomada porque esta mobilidade *«oferece aos cidadãos europeus a possibilidade de descobrirem os elementos comuns da sua identidade europeia em evolução, a qual complementa as outras identidades - nacional, regional, étnica, religiosa - que já possuem»*[284]. De novo, e ao contrário da posição do Conselho da Europa que baseia o diálogo e a troca entre culturas na exploração e compreensão das diferenças[285], a Comissão centra a sua visão na promoção dos aspectos comuns das culturas, com vista a forjar uma identidade europeia.

---

[281] Com(2004) 101 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Construir o nosso futuro comum: desafios políticos e meios orçamentais na União alargada 2007-2013*.

[282] Com(2004) 101 final, cit. 281, pág. 24.

[283] Com(2004) 154 final, *Comunicação da Comissão - Para uma cidadania efectiva: promover a cultura e a diversidade europeias através de programas no domínio da juventude, da cultura, do sector audiovisual e da participação cívica*.

[284] Com(2004) 154 final, cit 284, pág. 2.

[285] Ver ponto 5.2.4.2 Diálogo intercultural e prevenção do .

Neste contexto, esta comunicação propõe, no domínio da cultura, que o novo programa contribua para o desenvolvimento dos valores culturais europeus comuns, com base na cooperação cultural entre artistas, agentes do sector da cultura e instituições culturais. Defende que o programa se deve centrar na promoção da cooperação multilateral europeia e na construção de uma identidade europeia a partir da base, através da interacção dos seus cidadãos. O principal objectivo é fazer chegar junto dos cidadãos a mensagem de uma cultura europeia comum, inspirando assim o fortalecimento da cidadania. A este propósito refere-se:

> *«À luz desta evolução, torna-se cada vez mais necessário que os cidadãos europeus tenham uma experiência concreta do sentimento de* ***pertença*** *à União e se possam identificar com ela. A realidade é que muitos cidadãos vêem a União como uma entidade política e económica longínqua, e esta percepção reflecte-se, por exemplo, na baixa taxa de afluência às urnas nas eleições europeias (49% em 1999). As sondagens de opinião recentes revelam uma diminuição do apoio à participação na União Europeia*[286]*. Importa, por conseguinte, dar um significado concreto à noção de cidadania europeia através de uma interacção directa e pessoal – quer mediante a participação no diálogo com as instituições, quer através de intercâmbios de cidadãos e de jovens, quer ainda pela participação em projectos transfronteiriços.»*[287]

Não é alheio a esta centralização da acção cultural na promoção da cidadania o facto de se estarem a ultimar os preparativos para o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa. Este Tratado, que seria aprovado pelo Conselho em Junho de 2004, em Bruxelas, e assinado a 29 de Outubro de 2004, em Roma, necessitava de um amplo apoio das populações para se tornar uma realidade. A este propósito convém referir que o Tratado concedia uma maior facilidade no processo de aprovação das acções culturais comunitárias, substituindo a necessidade de unanimidade por um processo de co-decisão por maioria qualificada no processo legislativo para a adopção de leis ou leis-quadro europeias que estabelecem acções de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros[288]. Representava assim uma vontade não só de continuar a actuação nesta área, como de a tornar mais fácil e expedita.

Tendo em conta o que já foi referido, a proposta para o novo programa no domínio da cultura a implementar em 2007 tinha por base três objectivos principais, já identificados anteriormente pelo Parlamento e pelo Conselho, designadamente:

- a mobilidade transnacional das pessoas que trabalham no sector cultural;
- a circulação transnacional de obras de arte (incluindo as obras imateriais, como a música);
- o diálogo intercultural.

---

[286] Eurobarómetro n.º 60, Outono de 2003 [nota do texto original].

[287] Com(2004) 154 final, cit 284, pág. 5, negrito do texto original.

[288] *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, art.º III-280.

Como se pode verificar, o número de objectivos explícitos foi muito reduzido em relação ao "Cultura 2000", desaparecendo, por exemplo, os objectivos relativos à valorização da diversidade cultural, ao desenvolvimento de novas formas de expressão, à protecção e conservação do património cultural e à promoção e reconhecimento do papel da cultura na sociedade e na economia. A expressão "diversidade cultural" deu lugar a "diálogo intercultural", que se veio a tornar na nova "estrela" da acção comunitária. O facto de os objectivos enunciados no "Cultura 2000" não terem sido alcançados de forma satisfatória, em parte pelo financiamento exíguo concedido à cultura, não teve como resultado o aumento do financiamento mas uma redução dos objectivos. Adicionalmente, esta opção teve por base um reconhecimento que, apesar de os esforços que estavam a ser feitos há anos, a tão falada "identidade europeia", base da "cidadania europeia", não estava de facto a fortalecer-se, podendo até considerar-se que estava a diminuir, tendo em conta o crescimento constante da abstenção nas eleições europeias. Daí a concentração de esforços pela comunidade nas acções que esta acreditava poderem inverter a situação.

Para atingir os objectivos enunciados foram previstas três linhas de linhas de acção para o financiamento, cuja síntese se apresenta na Tabela 27. Como se pode observar pela análise desta tabela, segmentos como a preservação do património arquitectónico e a literatura perderam importância. A maior proeminência foi dada a eventos culturais de grande visibilidade e "transnacionalidade"; as acções inovadoras quanto ao seu âmbito ou ao público-alvo beneficiário; e a organizações e projectos que apoiem a mensagem e a acção comunitária no domínio da cultura. Uma leitura mais crítica poderia até sugerir que se estaria a criar uma política coerente e estruturada de "dar espectáculo ao povo", em vez de se apoiar o património, as criações e as expressões culturais desse mesmo povo.

Um aspecto positivo a salientar desta proposta é o facto de os objectivos enunciados terem uma maior correspondência com as linhas de acção do que no caso do "Cultura 2000", onde foram apresentados objectivos que eram claramente negligenciados, quando não mesmo contrariados, pelas linhas de acção a financiar. Outro aspecto favorável a salientar é o afastamento da abordagem sectorial anterior (por disciplinas artísticas e culturais), o que pode permitir uma maior abertura à diversidade nos projectos.

De acordo com as críticas feitas ao "Cultura 2000" propõe-se que o novo programa tenha um processo mais simplificado, com um regulamento que garanta maior concisão, simplicidade e flexibilidade. Defende-se ainda que o novo programa seja *«mais convivial (…) [e esteja] aberto a todos os domínios culturais e artísticos, sem categorias pré-definidas, bem como a uma maior gama de agentes culturais – desde administrações nacionais ou locais a redes e empresas do sector da cultura»*[289]. Espera-se assim contribuir para o desenvolvimento de uma identidade europeia a partir das bases.

[289] Com(2004) 154 final, cit 284, pág. 13.

Tabela 27 – Síntese das linhas de acção propostas para o programa "Cultura 2007"

Linhas de acção	
Apoio directo a projectos de cooperação cultural	
	Projectos desenvolvidos por pólos de cooperação cultural, com grande difusão e visibilidade – financiamento a projectos que reunirão agentes de um ou vários sectores com o objectivo de estabelecer acções culturais plurianuais (por exemplo, apoio para o lançamento de projectos artísticos que envolvam agentes culturais de vários países, permitindo aos festivais, aos teatros, às companhias de dança e aos organizadores de concertos terem a possibilidade de colaborar para além das fronteiras tradicionais, de modo estruturado e numa base duradoura).
	Acções de cooperação cultural anuais, que apresentem elevado valor acrescentado cultural e europeu – concessão de subvenções a projectos, desenvolvidos por agentes culturais europeus de um ou mais sectores, que promovam a inovação e a criatividade (por exemplo, serão financiadas acções de cooperação que visem facilitar a circulação transnacional de artistas e obras de arte, ou projectos dirigidos às pessoas com deficiência ou destinados a pôr em evidência as chamadas "culturas minoritárias").
	Acções especiais, de grande dimensão e importância – financiamento a projectos que deverão ter um impacto considerável junto dos cidadãos, contribuir para reforçar o sentimento de pertença à União, para uma melhor tomada de consciência da diversidade cultural europeia e dar maior visibilidade à intervenção comunitária no domínio cultural, tanto dentro como fora da UE (por exemplo, as Capitais Europeias da Cultura).
Apoio às organizações europeias de cooperação cultural	
	Financiamento dos custos de funcionamento de organismos culturais que trabalhem em prol do interesse europeu ou que actuem como "embaixadores" da cultura europeia no mundo
Apoio à realização de estudos e à informação sobre questões de cooperação cultural	
	Financiamento de projectos que visem o aumento da informação acessível e actualizada sobre as questões jurídicas, fiscais e administrativas relacionadas com a cooperação europeia, ou sobre os potenciais parceiros da cooperação, dando atenção particular, à criação de um instrumento baseado na Internet destinado a apoiar o desenvolvimento da cooperação cultural transnacional.

A proposta de programa no domínio cultural foi formalizada no mesmo ano[290], prevendo que o novo "Cultura 2007" funcionasse por um período alargado de sete anos (2007-2013), com um financiamento global de 408 milhões de euros. O parecer do Comité das Regiões[291] a esta proposta critica um conjunto de pontos essenciais, dos quais se destacam:

- a garantia insuficiente da participação dos pequenos operadores, que podia ser melhorada, por exemplo, se os custos de elaboração dos projectos fossem elegíveis para financiamento, ou através de um encorajamento activo à sua participação;
- a necessidade de incluir pequenos projectos, tendo em conta as mais-valias que poderiam ter em contextos socioeconómicos desfavorecidos;
- a pouca referência à diversidade cultural;
- a necessidade de o "Cultura 2007" abranger todas as manifestações locais, regionais e nacionais da diversidade cultural e linguística, nomeadamente mediante o apoio a projectos dirigidos às minorias ou destinados a aproximar a cultura minoritária da maioritária num esforço de promoção da compreensão mútua;

[290] Com(2004) 469 final, *Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa "Cultura 2007" (2007-2013).*

[291] CdR 259/2004 fin. *Parecer do Comité das Regiões de 23 de Fevereiro de 2005 sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Cultura 2007 (2007-2013).*

- necessidade de centrar mais os projectos nos níveis regional e local, em vez dos projectos de grande escala, e de promover a participação das autoridades regionais e locais;
- necessidade de acentuar os benefícios socioeconómicos que a cultura pode trazer.

De novo, o Comité das Regiões adopta uma perspectiva da política cultural muito próxima daquela que é advogada no âmbito dos processos de reabilitação urbana. O facto de este Comité representar as autoridades regionais e locais, e ter uma relação próxima com o território, está certamente na base das suas posições. Indicia também que as preocupações dos níveis mais baixos de governo se centram muito mais na promoção de uma cultura integrada e gerada pela vida quotidiana dos cidadãos, em que estes estão não só na sua origem como são os seus destinatários[292].

O programa "Cultura 2007" foi aprovado pelo Parlamento Europeu e o Conselho em 2006[293]. O regulamento proposto pela Comissão não sofreu grandes alterações. Foram incluídas algumas referências a aspectos criticados pelo Comité das Regiões[294], mas quase sempre ao nível do preâmbulo e da declaração de intenções, não tendo um reflexo directo no funcionamento e financiamento do programa. Quanto a ser dada preferência a pequenos projectos ancorados localmente nada é referido, bem como em relação à maior representatividade das escalas regional e local nos projectos. A única garantia que é dada relativamente à promoção do equilíbrio na participação dos operadores e da representatividade da diversidade cultural é dada com base na geografia: menciona-se que pode ser necessário que a Comissão tome medidas para reagir a situações de baixa participação de operadores culturais de qualquer dos Estados-membros ou outros países participantes.

Quanto ao financiamento, a verba prevista é de 400 milhões de euros, o que não representa um acréscimo tendo em conta que este programa irá vigorar por sete anos e estará a funcionar numa UE alargada. Mesmo tendo em conta somente os 27 Estados-membros[295], a média anual por Estado-membro é ligeiramente inferior à do "Cultura 2000". Refira-se ainda que o orçamento do programa "Cultura 2007" representa pouco mais de 5% do que a Comissão estima despender na protecção e conservação do património cultural no âmbito dos Fundos Estruturais e de Coesão – ou seja, em acções e projectos com uma vertente cultural que promovam os objectivos específicos da política de coesão. Assim, apesar da crescente presença ao nível do discurso político e da tentativa de fomentar uma actuação mais concertada e estruturada, e de envolver os Estados-membros nessa acção[296], quando chega ao financiamento a UE não parece estar

---

[292] Apesar de aqui não ser o lugar para aprofundar estas questões, parece haver indícios que a instrumentalização da cultura pelo poder cresce à medida que a escala do poder aumenta – ou seja, que este se afasta das bases. A confirmar-se esta hipótese, o princípio da subsidiariedade assumiria uma importância reforçada no domínio da cultura.

[293] *Decisão n.º 1855/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006 que institui o Programa "Cultura" (2007-2013).*

[294] Nomeadamente, aos aspectos relacionados com a garantia da promoção da diversidade cultural, ao estabelecimento de uma ligação entre a cultura e o desenvolvimento socioeconómico e à abertura a todos os sectores e operadores culturais.

[295] O programa está aberto à participação de outros países em certas situações específicas.

[296] Nomeadamente, com a criação dos Planos de Trabalho.

disposta a uma real intensificação da sua actuação, nem a dar a prioridade que apregoa à cultura.

No entanto, a actividade no âmbito da cultura prossegue. Ainda em 2006, o Conselho aprovou a Convenção da UNESCO sobre a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais[297], e em Dezembro do mesmo ano decide proclamar 2008 o Ano Europeu do diálogo intercultural[298]. Também em 2006 foi publicado um estudo sobre a economia da cultura na Europa[299], realizado a pedido da Comissão, onde se sublinham os contributos directos (PIB, crescimento e emprego) e os indirectos (ligações entre a criatividade e a inovação, o sector da informação, comunicação e tecnologia, o desenvolvimento regional e a atractividade) dos sectores cultural e criativo para a Agenda de Lisboa.

No mesmo ano foi concluído um outro estudo sobre os valores culturais dos europeus, a pedido da Direcção-Geral da Educação e da Cultura da Comissão Europeia[300]. Os principais objectivos deste estudo foram analisar o que os europeus entendem por cultura e qual a importância que lhe atribuem, e aferir em que medida estes reconhecem a existência de uma cultura europeia comum da qual fazem parte[301]. Qual o papel percepcionado e esperado da UE no domínio da cultura era outra das questões em análise.

Apesar de poderem ser levantadas algumas questões relativas à validade dos resultados do estudo face à sua metodologia[302], há alguns resultados que interessa realçar:

- a cultura é vista de forma positiva e muito valorizada;
- a cultura é considerada um elemento fundamental do enriquecimento e da realização pessoal;
- as reacções iniciais à ideia da cultura europeia são muitas vezes marcadas por hesitação e confusão, com a tentação de pensar inicialmente nas diferenças que existem entre os europeus e das singularidades das culturas nacionais;
- o sentimento de pertença a uma cultura europeia fortalece-se muito mais quando é colocado em oposição a outras regiões e culturas do mundo, por exemplo, em contraponto com os Estados Unidos que surgem como um "anti-modelo".

Os Estados Unidos são retratados como *«uma sociedade materialista sem a força dos valores europeus herdados do passado; uma sociedade menos aberta ao mundo que tem uma tendência para*

---

[297] *Decisão do Conselho de 18 de Maio de 2006 relativa à celebração da Convenção sobre a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais.*

[298] *Decisão n.º 1983/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2006 relativa ao Ano Europeu do Diálogo Intercultural (2008).*

[299] KEA European Affairs, Media Group (Turku School of Economics) and MKW Wirtschaftsforschung GmbH – *Study on the Cultural Economy in Europe*.

[300] OPTEM – *The Europeans, culture and cultural values: Qualitative study in 27 european countries - summary report.*

[301] OPTEM, cit. 300, pág. 3.

[302] Ao nível da representatividade da população refira-se, por exemplo, que os participantes no estudo eram todos de classe social alta e média alta. Há ainda outros aspectos que podem ser questionados como, por exemplo, o direccionamento das respostas face às perguntas colocadas.

dominar; e um líder ou promotor da "globalização" que "apaga" a diversidade que estamos a tentar preservar»[303]. Assim, e mais por oposição do que por auto-reconhecimento, os traços principais que são atribuídos pelos participantes no estudo a uma cultura europeia comum são:

- raízes comuns, uma longa história e um património cultural consequentemente rico;
- métodos organizacionais e modelo social baseados na democracia, na liberdade e no secularismo;
- uma grande valorização da diversidade cultural, que é vista como uma característica distintiva da Europa, e que se liga a outros valores como a abertura, a solidariedade, o respeito pelos outros e a tolerância.

Os participantes deste estudo expressaram o desejo de aumentar o entendimento mútuo, designadamente mediante a necessidade de desenvolver o contacto humano directo e eventos de todos os tipos que o possam promover. Neste âmbito consideram que a UE têm um importante papel a desempenhar. Outro dado a salientar dos resultados deste estudo é o pouco conhecimento das iniciativas comunitárias na área da cultural. Da acção da UE nesta área, os participantes esperam essencialmente duas coisas: preservação e encorajamento da diversidade cultural face à globalização e promoção de trocas entre as culturas. Os riscos que são identificados são: a uniformidade que pode advir da acção supranacional e o risco de as iniciativas se centrarem demasiado na "cultura elitista" que exclui a generalidade da população. As expectativas e as preocupações dos participantes vão assim de encontro a muitas das posições defendidas nos pareceres do Comité das Regiões.

Este estudo tinha sido encomendado com o objectivo de informar o trabalho em curso sobre uma agenda para a área da cultura. A *Agenda europeia para a cultura num mundo globalizado*[304] foi finalmente adoptada em 2007 pela Comissão. Nesta podem ser encontradas diversas alusões às características identificadas no estudo sobre os valores culturais dos europeus para descrever a UE e a sua relação com o mundo. O próprio facto de os europeus se sentirem "mais europeus" quando confrontados com os modelos e culturas de outras partes do mundo teve influência no aumento de peso que a cultura passou a ter nas relações externas. Começou-se a identificar como uma das vias para alcançar uma "identidade europeia" a posição da UE política externa. A imagem que a UE dá de si própria na Agenda para a cultura reflecte a imagem que os participantes no estudo manifestaram sentir em relação ao que torna a Europa diferente do resto do mundo. A UE apropriou-se dessa imagem com o objectivo de reforçar o sentimento de pertença dos cidadãos a uma cultura comum, e assim fortalecer o seu próprio poder e a sua legitimidade como instituição política e potência mundial.

---

[303] OPTEM, cit. 300, pág. 6 (tradução livre).

[304] Com(2007) 242 final, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado.*

A *Agenda europeia para a cultura num mundo globalizado* faz uma boa exposição dos vários papéis atribuídos actualmente à cultura no seio da UE, do que esta pretende alcançar através da cultura, e das razões pelas quais a cultura está cada vez mais presente no discurso oficial comunitário. Por ser a primeira proposta de uma agenda comum no domínio da cultura, assume um carácter indiciador do que poderá ser o futuro da política cultural comunitária nesta área, pelo que se optou por transcrever algumas das passagens mais significativas.

Mais do que na "contribuição da União Europeia para a Cultura" – título do segundo capítulo da Agenda –, esta comunicação centra-se na contribuição da cultura para a UE. Tal como é afirmado logo no início do referido capítulo, a comunicação: *«debruça-se principalmente sobre a importância das várias facetas da cultura na definição de estratégias para a UE e para as relações com países terceiros»*[305]. Inicia-se com conceito de cultura bastante abrangente, e onde se frisa o papel unificador e integrador do diálogo intercultural:

> *«A cultura encontra-se no cerne do desenvolvimento humano e da civilização. Cultura é aquilo que leva as pessoas a ter esperança e a sonhar, estimulando-lhes os sentidos e facultando-lhes novas maneiras de encarar a realidade. É aquilo que congrega as pessoas, suscitando o diálogo e despertando paixões, de uma maneira que une em vez de dividir. A cultura deveria ser vista como um conjunto de traços distintivos espirituais e materiais que caracterizam uma sociedade e um grupo social. Abarca a literatura e as artes, assim como modos de vida, sistemas de valores, tradições e crenças.»*[306]

Em seguida, transmite-se a ideia de que a Europa já era una pela cultura muito antes de se empreender a união económica e monetária, quase como se esta união tivesse sido o culminar de um processo milenar. Afirma-se que os europeus partilham um património cultural comum, mas *«apreciam e valorizam uma rica diversidade cultural e linguística, que inspirou e contínua a inspirar muitos países em todo o mundo»*[307]. Neste sentido, afirma-se que é precisamente o respeito por esta diversidade o que torna a UE única e bem-sucedida:

> *«A originalidade e o êxito da União Europeia estão na sua capacidade de respeitar a história, as línguas e as culturas variadas e imbricadas dos Estados-Membros, dando simultaneamente corpo a uma compreensão e a regras comuns que têm garantido a paz, a estabilidade, a prosperidade e a solidariedade - e com elas, um riquíssimo património cultural e uma enorme criatividade, que os sucessivos alargamentos vieram reforçar ainda mais.»*[308]

Dá-se em seguida como um facto amplamente reconhecido o que na realidade não é mais do que a imagem que a UE prende passar de si mesma e do papel que ambiciona alcançar:

> *«A riqueza e a diversidade culturais da Europa estão estreitamente ligadas ao seu papel e à sua influência no mundo. A União Europeia não é apenas um processo económico ou uma potência comercial; é já ampla e justamente reconhecida como um projecto social e cultural bem-sucedido e sem precedentes. A UE é e deve aspirar a tornar-se ainda mais*

[305] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 4.
[306] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 2.
[307] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 2
[308] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 2.

um modelo de "poder suave", fundado em normas e valores como a dignidade do ser humano, a solidariedade, a tolerância, a liberdade de expressão, o respeito pela diversidade e pelo diálogo intercultural, valores esses que podem inspirar o mundo de amanhã, desde que sejam sustentados e promovidos.»[309]

Estes excertos demonstram muito claramente qual é o papel que a UE pretende que a cultura desempenhe na sua construção como instituição política e como parceiro mundial, num mundo globalizado. É significativo que após a não-ratificação da Constituição, e numa altura em que já se está a trabalhar no Tratado de Lisboa, surja um documento que afirma a UE como "um projecto social e cultural bem-sucedido e sem precedentes" – em especial dado o retrocesso das políticas sociais e o reduzidíssimo financiamento da cultura. A necessidade de reforçar e consolidar a UE como uma união política e de afirmar o seu papel no mundo, como um "mediador entre culturas", leva-a a reclamar o seu domínio em áreas mais "suaves" como a social e a cultural, para além da económica. Ao nível das relações externas e dos acordos bilaterais com países terceiros, refere-se:

«A Comissão também decidiu recentemente dar novo impulso à sua diplomacia pública, incluindo a realização de eventos culturais, que envolve frequentes vezes a cooperação com e entre as instituições culturais dos Estados-Membros para fazer passar mensagens importantes nos países terceiros sobre a Europa, a sua identidade e a sua experiência no estabelecimento de pontes entre diferentes culturas.»[310]

A diversidade cultural é ainda reconhecida como uma mais-valia e um *«activo num mundo imaterial e baseado no conhecimento»*[311], e um importante propulsor das actividades económicas e do emprego. Afirma-se também, de passagem, que a promoção da diversidade cultural contribui para prevenir e reduzir a pobreza e a exclusão social.

Dado o papel da cultura na construção da UE, na consolidação do seu papel no mundo e no desenvolvimento económico e social, a Comissão considerou ter chegado o momento de propor *«uma agenda cultural comum e estabelecer novas parcerias e métodos de cooperação com os Estados-membros, a sociedade civil e os países terceiros»*[312]. Os objectivos estratégicos propostos para a agenda são:

- promoção da diversidade cultural e do diálogo intercultural;
- promoção da cultura como catalisador da criatividade no âmbito da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego;
- promoção da cultura como elemento vital nas relações internacionais da UE.

Na Tabela 28 apresenta-se uma síntese dos objectivos específicos definidos para cada um destes objectivos estratégicos. Da análise dos objectivos específicos relativos aos dois primeiros objectivos estratégicos – os que são os dedicados à política interna –, é claro o enfoque na Estratégia de Lisboa, orientando-se os esforços em prol da empregabilidade e da competitividade do sector. Até ao nível do diálogo intercultural se justifica as

[309] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 3.
[310] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 8.
[311] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 3.
[312] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 7.

competências a promover como *«essenciais para a aprendizagem ao longo da vida»*[313]. O desenvolvimento de capacidades no sector cultural centra-se em capacidades ligadas à gestão de empresas e às actividades económicas, e em nenhum dos objectivos estratégicos se refere a promoção da diversidade ou da cultura, nem a protecção ou valorização do património. Também nada é dito relativamente ao papel da cultura na inclusão social, a não ser que se parta do princípio que esta advém naturalmente do crescimento económico e da criação de emprego.

Tabela 28 – Síntese dos objectivos estratégicos e específicos da proposta de uma agenda europeia para a cultura[314]

Diversidade cultural e diálogo intercultural	
	promover a mobilidade dos artistas e profissionais do campo da cultura e a circulação de todas as formas de expressão artística para lá das fronteiras nacionais;
	promover e reforçar as competências interculturais e o diálogo intercultural, mormente pelo desenvolvimento de "sensibilidade e expressão culturais", "competências sociais e cívicas" e "comunicação em línguas estrangeiras", que fazem parte das competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida.
Cultura como catalisador da criatividade	
	promover a criatividade na educação, chamando o sector cultural a participar no aproveitamento do potencial da cultura enquanto contributo concreto e instrumento para a aprendizagem ao longo da vida e fomentando a cultura e as artes no ensino formal e informal;
	promover o desenvolvimento de capacidades no sector cultural, facultando apoio para a formação do sector em competências de gestão, empreendedorismo, conhecimento da dimensão do mercado europeu ou das actividades comerciais europeias e desenvolvendo fontes inovadoras de financiamento, incluindo patrocínios, e um melhor acesso às mesmas;
	desenvolver parcerias criativas entre o sector cultural e os demais sectores (TIC, investigação, turismo, parceiros sociais, etc.) no intuito de reforçar o impacto social e económico dos investimentos na cultura e na criatividade, em particular no que se refere à promoção do crescimento e do emprego e ao desenvolvimento e capacidade de atracção das regiões e cidades.
Cultura como elemento vital nas relações internacionais	
	integrar sistematicamente a dimensão cultural e os diferentes componentes da cultura no conjunto das políticas, projectos e programas em matéria de relações externas e de desenvolvimento;
	apoiar eventos e acções culturais específicos.

Já ao nível do papel da cultura na política externa existem elementos novos. É especificado um conjunto objectivos, esses verdadeiramente direccionados para a promoção da diversidade cultural e a protecção do património cultural, nomeadamente:

- favorecer o acesso aos mercados, tanto ao europeu como aos demais, dos bens e produtos culturais de países em desenvolvimento;
- utilizar as políticas externas e de desenvolvimento para proteger e promover a diversidade cultural, concedendo apoio financeiro e técnico para preservar e dar acesso ao património cultural, e para apoiar e promover activamente as actividades culturais em todo o mundo;
- assegurar que todos os programas e projectos de cooperação tomam em devida conta, na sua concepção e na sua execução, a cultura local e contribuem para melhorar o acesso das pessoas à cultura e às formas de expressão cultural.

Ao nível do processo propõem-se também grandes mudanças. Pela primeira vez no domínio da cultura tenta-se associar vários intervenientes ao processo, sendo cada um destes convidado a dar o seu contributo[315]:

[313] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 10.
[314] Com(2007) 242 final, cit. 304.

- **Estados-Membros e regiões** – desenvolver as suas políticas nestas áreas, tendo como referência os objectivos comuns, e desenvolver esforços no sentido de conduzir actividades conjuntas e explorar as oportunidades oferecidas pelos mecanismos de financiamento da UE;
- **operadores do domínio da cultura** – dialogar empenhadamente com as instituições da UE, apoiar o desenvolvimento de novas políticas e acções da UE e intensificar o diálogo entre si próprios;
- **Comissão** – mobilizar as suas políticas internas e externas, os programas comunitários de financiamento, assim como assumir um papel renovado de animação, de intercâmbio de boas práticas e de diálogo com todas as partes interessadas;
- **todos os intervenientes** – adoptar um sentido renovado de parceria e de apropriação da acção da UE com vista à realização destes objectivos.

Para alcançar o objectivo de uma maior cooperação e parceria entre todos os intervenientes, a Comissão propõe que na preparação do plano de trabalho para 2008-2010, os Estados-Membros aprofundem a cooperação, recorrendo para esse efeito ao MAC. Com a instauração do MAC no domínio da cultura, passam a ser definidos objectivos comuns para todos os actores, a haver um acompanhamento regular dos processos para os alcançar e intercâmbio das melhores práticas e resultados. A Comissão compromete-se ainda a reforçar a sua coordenação inter-serviços interna e aprofundar a análise das relações entre a diversidade cultural e outras políticas comunitárias. Para este efeito, refere ter criado recentemente um novo grupo inter-serviços para a auxiliar na tarefa – algo que o Parlamento Europeu tinha sugerido dez anos antes.

A Agenda Europeia para a Cultura foi aprovada pelo Conselho em Novembro do mesmo ano[316]. Os objectivos estratégicos foram mantidos, tendo somente havido algumas pequenas alterações ao nível dos objectivos específicos (ver Tabela 28). A aplicação do MAC foi aprovada, mediante uma abordagem flexível, adequada ao domínio cultural, e com base em planos de trabalho trienais. Ao nível da subsidiariedade, o Conselho *«[s]alienta que as acções em prol destes objectivos deverão ter um verdadeiro valor acrescentado europeu e deverão ser realizadas no pleno respeito do princípio da subsidiariedade, e que estas directrizes comuns a nível da UE não impedirão a definição e a implementação pelos Estados-Membros dos seus próprios objectivos políticos nacionais»*[317]. No entanto, e apesar da participação dos Estados-membros no âmbito do MAC ser voluntária, a adopção de uma Agenda Cultural Europeia não deixa de ser um marco, que vem dar maior alcance e influência à política cultural da UE tanto ao nível europeu, como nacional e regional. Representa um passo decisivo para o futuro da acção comunitária na área, e o início da cooperação cultural ao nível do processo político.

---

[315] Com(2007) 242 final, cit. 304, pág. 9.

[316] *Resolução do Conselho, de 16 de Novembro de 2007, sobre uma Agenda Europeia para a Cultura*, pág. 1-4.

[317] *Resolução do Conselho, de 16 de Novembro de 2007, sobre uma Agenda Europeia para a Cultura*, pág. 2.

Tabela 29 – Objectivos estratégicos e específicos da Agenda Europeia para a Cultura

Diversidade cultural e diálogo intercultural	
	incentivar a mobilidade dos artistas e de outros profissionais do campo da cultura;
	promover o património cultural, facilitando designadamente a mobilidade das colecções e fomentando o processo de digitalização, com vista a melhorar o acesso do público a diferentes formas de expressão cultural e linguística;
	promover o diálogo intercultural como um processo sustentável que contribui para a identidade europeia, a cidadania e a coesão social, designadamente através do desenvolvimento das competências interculturais dos cidadãos.
Cultura como catalisador da criatividade	
	promover um melhor uso das sinergias entre a cultura e a educação, em especial encorajando a educação artística e a participação activa em actividades culturais com vista a desenvolver a criatividade e a inovação;
	promover a disponibilidade de capacidades de formação em matéria de gestão e em matéria comercial e empresarial destinadas especialmente aos profissionais dos domínios cultural e criativo;
	fomentar um ambiente favorável ao desenvolvimento de indústrias culturais e criativas, incluindo o sector audiovisual, optimizando assim as respectivas potencialidades, particularmente no caso das PME, designadamente através de uma melhor utilização dos programas e iniciativas existentes e estimulando parcerias criativas entre o sector cultural e outros sectores, designadamente no contexto do desenvolvimento local e regional.
Cultura como elemento vital nas relações internacionais	
	reforçar o papel da cultura nas relações externas e na política de desenvolvimento da UE;
	promover a Convenção da UNESCO sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e contribuir para a sua implementação ao nível internacional;
	favorecer o diálogo e a interacção cultural entre as sociedades civis dos Estados-Membros e de países terceiros;
	incentivar o prosseguimento da cooperação entre instituições culturais dos Estados-Membros da UE, incluindo os institutos culturais, em países terceiros e com os seus parceiros nesses países.

5.3.12 Situação do debate

5.3.12.1 A dimensão territorial

A integração da dimensão territorial nas políticas da UE, bem como a atenção dada às questões urbanas, continuam presentemente a aprofundar-se. Recentemente, em Maio de 2007, na Reunião Informal de Ministros sobre Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, foram adoptados dois importantes documentos: a *Carta sobre cidades europeias sustentáveis*[318] – Carta de Leipzig –, e a Agenda Territorial para a União Europeia[319]. A Carta de Leipzig contém duas mensagens principais:

- **reforçar a utilização de abordagens integradas às políticas de desenvolvimento urbano**, que devem promover, em especial, a criação de espaços públicos de qualidade, a modernização das redes de infra-estruturas, a melhoria da eficiência energética, e políticas pró-activas nas áreas da inovação e educação;
- **dar uma atenção especial aos bairros desfavorecidos dentro do contexto da cidade como um todo**, empreendendo, designadamente, estratégias de melhoria do ambiente físico, de fortalecimento da economia local e do mercado de trabalho, de promoção de políticas pró-activas de educação e formação para

[318] *Leipzig Charter on sustainable European cities.*

[319] Informal EU Council of Ministers for Urban Development and Territorial Cohesion – *Territorial Agenda of the European Union.*

crianças e jovens, e, por último, de desenvolvimento de transportes urbanos eficientes e a custos acessíveis.

Estas duas mensagens reforçam a importância dos processos integrados de reabilitação urbana para o desenvolvimento das cidades na actualidade. No âmbito deste documento, os Ministros dos Estados-membros comprometeram-se:

- a iniciar um debate político nos seus países sobre como integrar as princípios e estratégias da Carta, nas suas políticas de desenvolvimento (nacionais, regionais e locais);
- a utilizar abordagens de desenvolvimento urbano integradas, assim como a correspondente governança para a sua implementação, e, para este fim, estabelecer o enquadramento que seja necessário ao nível nacional;
- a promover uma organização territorial equilibrada, baseada na política europeia de uma estrutura urbana policêntrica.

Quanto à Agenda Territorial para a União Europeia, esta consiste num quadro de referência político orientado para a acção, que visa enquadrar a cooperação futura na área. A Agenda Territorial defende que a política de coesão europeia deve ser capaz de dar uma resposta mais eficaz às necessidades e características territoriais, bem como aos desafios e às oportunidades das regiões e cidades. Para tal defende que a dimensão territorial deve desempenhar um papel mais forte no âmbito da política de coesão.

A Agenda Territorial é herdeira do EDEC, mas passou a integrar novas questões relativas às prioridades da Estratégia de Lisboa e novos desafios, tais como as alterações climáticas. Relativamente à Estratégia de Lisboa, fica claro logo numa primeira leitura da Agenda a reorientação em direcção à competitividade quando comparada com o EDEC: *«é uma mudança de paradigma na política regional europeia da estratégia tradicional que se centra nas regiões estruturalmente mais fracas e desfavorecidas para estratégias que visam o desenvolvimento de potencial e oportunidades em todas as regiões»*[320]. Reforça assim muitas das conclusões preliminares deste trabalho sobre as alterações na distribuição territorial dos Fundos da política de coesão para o período 2007-2013[321].

Outra diferença em relação ao EDEC é que a Agenda Territorial emerge de um processo cuja iniciativa pertenceu aos Estados-membros, e no qual a Comissão teve um papel muito menos interventivo que no primeiro caso. Poder-se assim concluir que a Agenda Territorial dá uma imagem mais aproximada da visão dos Estados-membros – pelo menos dos mais fortes –, sobre a qual deve ser o papel da dimensão territorial no âmbito da UE[322].

Ao contrário da Carta de Leipzig que se centra somente nas cidades, a Agenda Territorial abrange todos os tipos de regiões. Define três metas principais:

---

[320] European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union – *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion*, pág. iv (tradução livre).

[321] Ver ponto 5.3.9.4 Primeiras apreciações.

[322] Andreas Faludi, cit. 104, pág. 3.

- desenvolver um sistema urbano policêntrico equilibrado e novas parcerias urbano-rural;
- assegurar a paridade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento;
- incentivar o desenvolvimento sustentável, a gestão prudente e a protecção da natureza e do património cultural.

A Agenda Territorial tem em conta os Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu[323] adoptados pela CEMAT, a partir dos quais pretende intensificar o diálogo com os países vizinhos da UE. Define ainda um conjunto de prioridades para o desenvolvimento territorial da UE, que pode ser sintetizado nos seguintes pontos:

- fortalecer o desenvolvimento policêntrico e a inovação mediante a criação de redes de cidades e de regiões de cidades;
- criar novas formas de parceria e governança territorial entre as áreas rurais e as urbanas;
- promover os aglomerados regionais de competitividade e inovação na Europa;
- apoiar o fortalecimento e o alargamento das redes transeuropeias;
- promover a gestão do risco transeuropeia, incluindo os impactos das alterações climáticas;
- defender o fortalecimento das estruturas ecológicas e dos recursos culturais como uma mais-valia para o desenvolvimento.

Mais uma vez transparece destas prioridades um redireccionamento da promoção do desenvolvimento das áreas desfavorecidas para os aglomerados regionais de competitividade e inovação na Europa.

No que respeita ao património natural e cultural refere-se: *«Os valores insubstituíveis das estruturas ecológicas e do património natural e cultural da Europa, em especial as paisagens culturais e a qualidade da concepção e do processo tanto da arquitectura, como do ambiente construído, devem constituir, no contexto das circunstâncias e potencialidades das respectivas regiões, a fundação do desenvolvimento orientado para o ambiente e a cultura, que oferece perspectivas de desenvolvimento, enquanto salvaguarda as identidades culturais diversas, em especial nas regiões que estão a ficar para trás, ou a sofrer mudanças estruturais»*[324]. Se estas disposições terão ou não uma verdadeira repercussão na prática ainda falta apurar.

Com vista a incorporar estas prioridades nos debates e nas decisões de política, foi ainda recomendado um conjunto de acções a empreender no período 2007-2011. Foi dada continuidade à implementação destas acções logo na Presidência seguinte da UE, a portuguesa, onde foi acordado o Primeiro programa de acção para a implementação da

[323] CEMAT – *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu*.

[324] Informal EU Council of Ministers for Urban Development and Territorial Cohesion, cit. 319, ponto 25, pág. 7.

Agenda Territorial da União Europeia[325]. Este programa de acção tem cinco princípios orientadores: solidariedade entre regiões; governança multi-nível; integração das políticas; cooperação nas questões territoriais; e subsidiariedade. Representa um acordo partilhado dos Ministros do Ordenamento do Território da União Europeia, não só em implementar a Agenda Territorial nas suas áreas de competência, como em:

- influenciarem os dossiers-chave da UE relativos a políticas com importante impacte territorial;
- promoverem a integração da dimensão territorial nas políticas sectoriais, nacionais e comunitárias
- reforçarem os processos de governança territorial multi-níveis no âmbito da UE e nos âmbitos nacional, regional e local;
- implementarem uma estratégia de informação e sensibilização sobre a coesão territorial;
- promoverem o conhecimento sobre o estado do território, e as perspectivas, as tendências e os impactos face ao mesmo.

O programa de acção define ainda linhas de acção e acções específicas para cada um destes domínios, bem como o sistema de coordenação e monitorização da implementação.

Durante a Presidência portuguesa da UE foi dado um passo ainda mais importante para a acção territorial comunitária: a dimensão territorial foi incluída como competência explícita da União Europeia no Tratado de Lisboa[326] e como o terceiro pilar da política de coesão. Este foi um passo determinante e que poderá significar uma nova era, em que a dimensão urbana das políticas da UE passa a ter uma força e uma legitimidade nunca antes alcançadas.

Houve já algumas reacções à inclusão da coesão territorial no Tratado de Lisboa, relatadas pela Comissão no quinto relatório intercalar sobre a coesão económica e social, das quais se salientam[327]:

- o bom acolhimento geral da inclusão da coesão territorial no Tratado de Lisboa;
- o pedido de alguns dos Estados-membros para que a Comissão defina "coesão territorial" e os seus indicadores com vista a facilitar a compreensão do conceito;
- a referência por parte de certos governos nacionais que a coesão territorial já está integrada na política de coesão, e que não podem ser dissociadas as dimensões económica, social e territorial da coesão;

---

[325] Informal Ministrerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy – *First action programem for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union.*

[326] *Tratado de Lisboa que altera o tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, art. 2.º.

[327] Com(2008) 371 final, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quinto relatório intercalar sobre a coesão económica e social - Regiões em crescimento, Europa em crescimento*, pág. 9.

- a perspectiva dos intervenientes regionais e locais, segundo a qual a inclusão da coesão territorial proporciona uma oportunidade para reforçar o papel das autoridades regionais e locais, e de outros intervenientes, na implementação da política de coesão;
- o amplo acordo sobre o facto de a noção de coesão territorial permitir integrar melhor a dimensão territorial na elaboração e implementação das políticas sectoriais europeias.

Como se pode verificar, já está aberto o debate sobre a inclusão da coesão territorial nas competências da UE. No entanto, não há uma definição formal do que se entende por "coesão territorial" no contexto da acção comunitária. O EDEC ajudou a consolidar a mudança de perspectiva do planeamento territorial para desenvolvimento territorial, pretendendo acentuar a importância de um planeamento abrangente, multissectorial e estratégico, baseado mais na definição de objectivos a médio e a longo prazo do que na produção de instrumentos rígidos de planeamento físico. Assiste-se agora a uma nova mudança no discurso, em que o desenvolvimento territorial é substituído pela coesão territorial. Resta saber se há uma intenção clara subjacente a esta mudança, e, caso haja, qual é esta intenção. Há indicadores que parecem apontar para se estar a assistir a um processo subtil de esvaziamento dos conceitos, que permite passar de uma estratégia de redução das disparidades para uma outra, que se centra na promoção da competitividade. Este processo foi implementado na área social, com a substituição da expressão "exclusão social" pela de "coesão social", e o consequente direccionamento da política de coesão para o crescimento económico e o emprego.

A 6 de Outubro de 2008, a Comissão Europeia adoptou o Livro verde sobre coesão territorial[328], dando início a um período de consulta que pretende auscultar as opiniões das administrações locais e regionais, das associações, das organizações não-governamentais e da sociedade civil face à coesão territorial e às suas implicações para o futuro da política regional da UE. O Livro verde foi lançado na cerimónia de abertura da Semana Europeia das Regiões e das Cidades[329], e no discurso de abertura da cerimónia, a Comissária Hübner referiu:

> *«Estou convicta de que a coesão territorial pode ajudar a melhorar a competitividade dos nossos territórios e o bem-estar dos nossos cidadãos, independentemente do lugar onde vivam, bem como a qualidade do nosso ambiente. Para tal, é necessário transformar em vantagem a diversidade territorial que nos caracteriza, através de políticas flexíveis e diferenciadas que permitam obter resultados a longo prazo. A coesão territorial pressupõe uma adaptação às realidades e aos desafios actuais. É um modelo europeu de emprego e crescimento sustentáveis.»*[330]

A clareza deste excerto em relação à posição actual da Comissão é admirável, e confirma as hipóteses levantadas anteriormente: a coesão territorial é "um modelo europeu de

---

[328] Com(2008) 616 final, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee – Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength.*

[329] Que teve lugar em Bruxelas no dia 6 de Outubro de 2006.

[330] Comissão Europeia – *Comissão Europeia adopta Livro Verde sobre coesão territorial.*

emprego e crescimento sustentável". No entanto, o Livro verde sobre coesão territorial não é o fim de um processo, mas o início de uma nova fase de debate. O Livro verde destaca a vantagem territorial da Europa face a outras áreas geográficas, nomeadamente os Estados Unidos, pelo facto de possuir uma rede densa de pequenas e médias cidades, e por somente 7% da população europeia viver em cidades com mais de 5 milhões de habitantes, contra os 25% de cidadãos americanos que vivem em grandes cidades. Este facto é visto como um factor que contribui para a qualidade de vida na Europa, já que é demonstrativo da manutenção de um relativo equilíbrio entre urbanização e preservação das áreas rurais. No entanto, alerta-se para o facto de a distribuição da actividade económica não ser tão equitativa quanto a rede urbana, gerando altos custos ao nível do congestionamento, da poluição, do aumento do preço da propriedade e da exclusão social.

Para manter e reforçar o equilíbrio territorial, o Livro verde aponta três eixos, que considera terem de ser consubstanciados em acções políticas:

- Concentração, ultrapassar as diferenças de densidade – reduzir as externalidades negativas da aglomeração e assegurar que todos os grupos possam beneficiar de economias altamente especializadas e produtivas; melhorar a coordenação entre cidades e entre as cidades e o território envolvente, para permitir às pequenas e médias cidades, e regiões limítrofes, complementar os respectivos esforços, garantindo que cada território possa maximizar o contributo dado para a prosperidade da União.
- Ligar territórios, eliminar distâncias – promover a distribuição equilibrada e meios de transporte eficazes, mas também a igualdade de acesso a serviços públicos, como a saúde, educação, energia sustentável, internet de banda larga, ligações fiáveis a redes energéticas, e fortes ligações entre as empresas e os centros de investigação.
- Cooperação, eliminar as fronteiras administrativas – melhorar a cooperação para dar resposta a problemas que não respeitam qualquer tipo de fronteira, tais como os problemas ambientais, associados a mudanças climáticas, inundações, declínio da biodiversidade e deslocações diárias.

No entanto, o Livro verde não faz propostas relativamente aos meios pelos quais estes eixos devam ser concretizados. Assume que as questões relativas à natureza e à dimensão da acção da UE ao nível da coesão territorial não estão resolvidas, e propõe-se a lançar o debate. Apresenta um conjunto de questões que a Comissão gostaria de ver discutidas, e que reflectem quão poucas certezas que existem de momento. As questões apresentadas incluem, por exemplo:

- qual a definição de coesão territorial;
- qual deve ser a escala e o âmbito da acção territorial da UE;
- qual deve ser o papel da Comissão na promoção da cooperação;
- como se pode fortalecer a coesão territorial.

Como se pode verificar, serão as respostas às questões levantadas pela Comissão que irão definir o futuro das políticas comunitárias nesta matéria. O debate foi lançado, e a Presidência francesa da UE irá dar-lhe seguimento, promovendo mais dois eventos neste âmbito: uma conferência sobre coesão territorial e o futuro da política de coesão[331], e a reunião informal dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Regional[332]. Por agora está tudo em aberto.

5.3.12.2 A reentrada da dimensão social?

Desde 2005, com a revisão da Estratégia de Lisboa, o crescimento e os empregos foram priorizados como os pré-requisitos necessários para a coesão social, assumindo-se que isto teria como efeito natural uma consequente diminuição da exclusão social e da pobreza. Esta concepção, que tinha sido afastada no final da década de oitenta, foi desde logo fortemente contestada, tanto por certos Estados-membros, como, em especial, pelas associações de ONG, designadamente a Rede Europeia Anti-Pobreza, e as suas delegações nacionais. Estas reclamam um reforço da dimensão social europeia bem como o falhanço dos pressupostos da Estratégia de Lisboa renovada. Argumentam que a aposta no crescimento e emprego se revelou incapaz de dar resposta aos problemas da pobreza e da exclusão social que não tiveram *«nenhum declínio significativo desde 2000, e aumentaram em alguns países (...). [I]sto põe em questão a capacidade da agenda "crescimento e emprego" para promover a coesão social e contribuir para alcançar o compromisso feito em Nice de ter um impacto significativo na erradicação da pobreza em 2010»*[333].

Em 2007 este processo ganhou novo ânimo. Logo em Fevereiro, nove governos europeus assinaram uma declaração[334] onde defendem a necessidade de fortalecer o "modelo social europeu". Chama-se a atenção para a responsabilidade da UE neste processo, e para a necessidade de esta fazer uso de todos os instrumentos ao seu dispor, em especial o diálogo social. Logo em Março, as Conclusões do Conselho Europeu da Primavera assumem o mesmo tipo de posição:

> *«O Conselho Europeu destaca a importância da dimensão social da UE. (...) A fim de assegurar que os cidadãos da União continuem a apoiar a integração europeia, salienta que os objectivos sociais comuns dos Estados-Membros deverão ser tidos em maior consideração no âmbito da Estratégia de Lisboa. (...) A fim de reforçar a coesão social, o Conselho Europeu salienta a necessidade de lutar contra a pobreza e a exclusão social, em particular a pobreza infantil, e de proporcionar a igualdade de oportunidades para todas as crianças. Deverá ser dada maior atenção à inclusão activa, isto é, a garantir recursos mínimos suficientes para todos, assegurando simultaneamente o princípio de que "trabalhar compensa".»*[335]

---

[331] Que terá lugar em Paris em 30 e 31 de Outubro de 2008.

[332] A realizar em Marselha, em 25 e 26 de Novembro de 2008.

[333] European Anti-Poverty Network – *Strengthening the social dimension of the Lisbon Strategy: Proposals from the European Anti Poverty Network (EAPN)*. pág. 3 (tradução livre).

[334] Labour Ministers of Belgium, Bulgaria, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Luxembourg and Hungary – *Enhancing Social Europe*.

[335] Conselho Europeu de Bruxelas – *Conclusões da Presidência: Bruxelas, 8/9 de Março de 2007*, pág. 8.

Em Maio de 2007, a Comissão lança o quarto relatório sobre a coesão[336] – o primeiro após os alagamentos de 2004 e 2007 –, onde identifica uma série de desafios que as regiões e os Estados-Membros têm e terão, cada vez mais, de enfrentar: globalização, evolução demográfica e tensões sociais, alterações climáticas, e preços da energia crescentes. Esta nova conjuntura é vista como geradora de perigos e restrições ao desenvolvimento, mas também como uma fonte de novas oportunidades de emprego e de crescimento.

Um sinal claro que o debate iniciado com o relatório Sapir ainda está em aberto, é o facto de a Comissão afirmar que o quarto relatório sobre a coesão visa lançar o *«debate sobre a melhor forma de a política de coesão continuar a promover o desenvolvimento regional e a convergência face às alterações sociais e políticas que se avizinham»*[337]. Seguidamente, a Comissão afirma que não se parte do zero, já que o princípio da descentralização e da participação – pelo menos esses –, não são postos em questão: *«A análise dos factores que impulsionarão o crescimento económico no futuro mostra que é preciso atribuir um peso cada vez maior aos recursos locais, aos centros de investigação, aos núcleos empresariais, às empresas inovadoras e às competências da força de trabalho. O princípio de ligar a eficácia económica à subsidiariedade e à descentralização e de envolver os intervenientes locais e regionais na concepção e implementação das estratégias de desenvolvimento sairá, pois, reforçado»*[338].

Mais uma vez, em sede de coesão, as prioridades a que se alude são a economia, as empresas, a inovação e o emprego. Na visão da Comissão, veiculada neste documento, o *«papel da política de coesão consiste em ajudar as economias regionais a encontrarem o seu lugar nos mercados mundiais, bem como nas redes globais e nos núcleos fundamentais, em permitir que avaliem os seus pontos fortes e fracos relativamente aos desafios e às oportunidades globais e em promover a sua internacionalização (...) Colmatar estas disparidades será inevitavelmente um processo a longo prazo, razão pela qual as regiões menos desenvolvidas são a prioridade máxima da política de coesão. Ao mesmo tempo, porém, praticamente todas as regiões são confrontadas com a necessidade de reestruturar, modernizar e promover uma inovação contínua baseada no conhecimento para poderem fazer face aos desafios da globalização. Por essa razão, a política baseia-se numa visão abrangente, que reconhece a necessidade de reforçar a competitividade de todas as regiões da União no sentido de poderem contribuir para a Estratégia de Lisboa do crescimento e do emprego»*[339].

Destas afirmações, parece transparecer que a posição da Comissão é que a política de coesão deve direccionar-se para a promoção da competitividade em todas as regiões, e que apesar de incidir sobretudo nas regiões menos favorecidas, irá fortalecer a sua presença também nos outros territórios. Esta posição é em tudo semelhante à que já tinha começado a ser posta em prática após a revisão da Estratégia de Lisboa, nomeadamente, no âmbito dos Fundos Estruturais e de Coesão, e da Agenda Territorial.

---

[336] Com(2007) 273 final, cit. 162.
[337] Com(2007) 273 final, cit. 162, pág. iii.
[338] Com(2007) 273 final, cit. 162, pág. iii.
[339] Com(2007) 273 final, cit. 162, pág. vi.

Em Setembro de 2007, a Comissão lançou uma consulta pública sobre os desafios que a política de coesão deverá enfrentar nos próximos anos, para recolher ideias sobre as prioridades, a organização e a governação desta política. Segundo o relatório intercalar sobre coesão, apresentado pela Comissão no ano seguinte, a principal conclusão a tirar do debate foi o reconhecimento do importante papel que a política de coesão desempenha na construção da UE e o apoio à continuação desta política: *«Qualquer tentativa de voltar a atribuir a esta política um enfoque exclusivamente nacional é rejeitada quase por unanimidade»*. Enquanto se admite livremente que a política de coesão deveria também abordar os desafios identificados – globalização, evolução demográfica e tensões sociais, alterações climáticas, e preços da energia crescentes, etc. –, a maioria das contribuições salientou que *«a política de coesão não pode ser o único instrumento, nem sequer o principal. Alguns consideram que estes desafios já estão a ser abordados através da concretização dos objectivos das Agendas de Lisboa e de Gotemburgo. Outros recordam que o enfrentar destes desafios não deve fazer-se em detrimento dos objectivos principais da política de coesão, tal como estão consagrados no Tratado»*[340]. Apesar de a redução das disparidades económicas e sociais entre as regiões europeias ser aceite como o principal objectivo da política de coesão, *«uma maioria de contribuições – juntamente com o Parlamento Europeu – argumenta que a política deve abranger todo o território da UE, considerando que a política de coesão não é apenas um mecanismo de solidariedade, mas também tem como objectivo a promoção do potencial de desenvolvimento endógeno das regiões europeias»*[341].

No seguimento do período de consulta, em Novembro de 2007, a Comissão adoptou a comunicação *Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI*[342], onde reforça a necessidade de uma papel mais pró-activo da UE em matéria social:

> *«Cabe aos Estados-Membros a maior responsabilidade pelas mudanças políticas necessárias para tornar este sonho real. A acção da UE continuará a ser condicionada pelo princípio da prova de valor acrescentado, em consonância com as exigências de subsidiariedade e proporcionalidade. (…) Todavia, não exclui um papel mais pró-activo por parte da UE, na catalisação da mudança e no nortear, apoiar e acompanhar das necessárias reformas.»*[343]

Nesta comunicação, a Comissão reforça a perspectiva adoptada no quarto relatório sobre a coesão. A política de coesão social surge orientada para o aproveitamento das oportunidades, a promoção do crescimento, e é "reforçada" no sentido de passar a dar maior contributo para as regiões que não são "menos favorecidas", ou seja, funcionando menos como instrumento de redistribuição e mais como incentivo à competitividade.

---

[340] Com(2008) 371 final, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quinto relatório intercalar sobre a coesão económica e social - Regiões em crescimento, Europa em crescimento,* pág. 3. Relembrando, os objectivos da coesão consagrados no Tratado incluem a promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

[341] Com(2008) 371 final, cit. 340, pág. 3.

[342] Com(2007) 726 final, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI.*

[343] Com(2007) 726 final, cit. 342, pág. 10.

Simultaneamente, no mês seguinte, o Tratado de Lisboa[344] reafirma a dimensão social, e em particular a luta contra a exclusão social e a pobreza, como uma competência da UE:

> *«A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança.*
>
> *A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.»*[345]

No seguimento do processo de consulta, aberto em 2007, foi lançado pela Comissão em Julho de 2008 um "pacote social" e a Agenda Social renovada[346]. A evolução tecnológica, a globalização e o envelhecimento da população são apontados como os factores mais determinantes das alterações sociais na Europa. Neste contexto, a Agenda Social renovada tem por objectivo dar uma resposta a estas tendências, e ajudar as pessoas a adaptarem-se a um contexto em mudança. Para tal, propõe três metas interligadas e de igual importância:

- **criar oportunidades** – gerar mais e melhores empregos e facilitar a mobilidade; garantindo a todos oportunidades de desenvolver as respectivas potencialidades, respeitando a diversidade europeia, combatendo a discriminação directa e indirecta e lutando contra o racismo e a xenofobia;
- **assegurar o acesso de todos a serviços de qualidade** – garantir a todos os cidadãos o acesso a educação de qualidade, à protecção social, a cuidados de saúde e a serviços que os ajudem a nivelar as desigualdades nas respectivas situações de partida e lhes permitam gozar de vidas mais longas e saudáveis;
- **demonstrar solidariedade** – a solidariedade implica a adopção de medidas para ajudar os mais desfavorecidos, a promoção da inclusão social e da integração, da participação e do diálogo e do combate à pobreza, e ainda o apoio às pessoas expostas a problemas de cariz temporário e transitório decorrentes da globalização e da evolução tecnológica.

Para alcançar estas metas, a Agenda Social renovada reúne um leque de políticas de modo a apoiar a acção em sete áreas prioritárias:

- as crianças e os jovens;
- investir nas pessoas, mais e melhores empregos, novas competências;
- mobilidade;
- vidas mais longas e saudáveis;
- combate à pobreza e à exclusão social;
- combate à discriminação;

---

[344] *Tratado de Lisboa que altera o tratado da união europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia.*

[345] *Tratado de Lisboa que altera o tratado da união europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, art. 2.º.

[346] Com(2008) 412 final, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social europeu e ao Comité das Regiões – Agenda social renovada: oportunidades, acesso e solidariedade na Europa do século XXI.*

- oportunidades, acesso e solidariedade na cena mundial.

Os instrumentos políticos propostos para alcançar as metas definidas são variados, e incluem: o reforço e a coordenação da legislação europeia; o diálogo social; o MAC; o financiamento comunitário; a parceria, o diálogo e a comunicação; e a garantia que todas as políticas da UE promovem as oportunidades, o acesso e a solidariedade.

Dias depois de ser lançada a Agenda Social renovada, o CESE, consultado a pedido da Presidência francesa da UE, defende a necessidade de um novo programa europeu de acção social, *«para que o desenvolvimento social da UE possa acompanhar a par e passo a evolução da economia e do mercado. É também oportuno à luz do novo Tratado de Lisboa, que cria novas possibilidades, responsabilidades e objectivos para o relançamento de uma Europa social mais participativa e dinâmica»*[347]. O diálogo social é apontado como devendo constituir um dos principais pilares do novo programa, reforçando os processos participativos "da-base-para-o-topo". As áreas específicas de actuação que o CESE defende para um novo programa são: a qualidade de vida, os direitos sociais fundamentais, o "empowerment" dos cidadãos, a solidariedade social, o emprego e o trabalho de qualidade elevada, o espírito empresarial social e a gestão da mudança. Considera ainda necessário que sejam utilizados todos os instrumentos e ferramentas disponíveis, para além do MAC, não esquecendo o reforço do financiamento.

A Rede Europeia Anti-Pobreza reagiu à revisão da Agenda Social numa carta enviada ao Presidente da Comissão, onde reconhece haver espaço para o progresso na luta contra a pobreza e a exclusão social no pacote social revisto, mas sublinha o facto de as propostas para lidar com a pobreza estarem soterradas no pacote global, o que põe em questão o compromisso político de fazer progressos nesta matéria[348]. Argumenta que a tentativa de uma "abordagem holística" da agenda social, que como princípio deve ser saudada, resultou numa maior subordinação da dimensão social às preocupações económicas e de mercado. No entanto há aspectos que a Rede Europeia Anti-Pobreza reconhece serem positivos, caso devidamente implementados. Para este organismo o progresso potencial inclui essencialmente os compromissos em:

- fortalecer o MAC;
- definir objectivos europeus para a luta contra a pobreza;
- adoptar as recomendações da Comissão no que respeita à adequação dos sistemas de rendimento mínimo, acesso aos serviços e acesso ao emprego para as pessoas distantes do mercado de trabalho (inclusão activa);
- reforçar da legislação europeia anti-discriminação.

A 2 de Setembro de 2008, o Parlamento europeu organizou um debate sobre a Agenda Social renovada. A maioria dos membros do parlamento saudou o pacote de medidas, apesar de alguns terem considerado que estas eram insuficientemente específicas e

---

[347] CES1209/2008. *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema: Para um novo programa europeu de acção social.*

[348] A carta enviada pela Rede Europeia Anti-Pobreza ao Presidente da Comissão Europeia e ao Comissário Europeu do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades está disponível em: http://www.eapn.eu/images/docs/lettersocialagendasept2008.pdf

substanciais. As principais críticas apresentadas podem resumir-se à exigência de um maior papel da UE na área social e de mais medidas concretas no que respeita à luta contra a pobreza e a protecção social. Critica-se ainda o facto de o documento se centrar em demasia na melhoria da produtividade e da inclusão no mercado de trabalho, dando pouco relevo a outras das dimensões básicas da exclusão.

Mais do que resolvido, o debate sobre a dimensão social da UE está aceso e em aberto. Muitas são as questões que se colocam sobre quais as verdadeiras motivações que estiveram por detrás da renovação da Agenda Social[349], e muitas são as esperanças que tenha sido uma vontade política genuína para a acção no domínio social. Os pareceres relativos ao documento ainda mal se começaram a fazer ouvir, e os seus resultados futuros ainda demorarão algum tempo até poderem ser avaliados. No entanto, apesar das reservas que se sentem no ar – em parte pela longa história de avanços e retrocessos da UE nesta matéria –, há uma verdadeira expectativa em relação ao desenrolar deste processo.

5.3.12.3 A habitação

Provavelmente por razões não alheias aos distúrbios ocorridos nos subúrbios de Paris no final de 2005, a questão da habitação começou também, lentamente, a dar os seus primeiros passos na agenda política Europeia. Já anteriormente, nos seus pareceres relativos às propostas da Comissão para a política de coesão no período 2007-2013, o Parlamento Europeu, e mais fortemente, o CESE, apelaram para a elegibilidade de despesas relacionadas com a habitação no âmbito dos Fundos Estruturais – apelo que foi somente em parte atendido. Em Abril de 2006, o Intergrupo URBAN-Housing, do Parlamento Europeu, adoptou uma *Proposta de Carta Europeia para a habitação*[350], para ser apresentada e discutida no Parlamento Europeu. Um dos objectivos principais deste documento foi lançar um debate alargado, ao nível europeu, sobre a política de habitação e o papel que poderia ser desempenhado pela UE nesta matéria. O texto representou também uma oportunidade de reforçar a importância de implementar uma série de princípios fundamentais, como o direito a uma habitação digna, saudável e a custos acessíveis, direitos esses essenciais na luta contra a pobreza e a exclusão social. De entre as propostas avançadas pela Carta destacam-se as seguintes:

- a UE e os Estados-membros devem garantir a efectiva implementação do direito fundamental à habitação, para o que devem apoiar a reabilitação e a construção de habitação social para os grupos mais desfavorecidos, garantir que as habitações correntes têm rendas acessíveis a pessoas com rendimentos médios, e melhorar o acesso à propriedade para pessoas com rendimentos médios e baixos;

[349] Nomeadamente, questões políticas como a proximidade das eleições europeias, o medo de o Tratado de Lisboa voltar a falhar, entre outras.

[350] European Parliament, URBAN-Housing Intergroup – *Proposal of a European Charter for Housing.*

- a UE deve integrar a habitação na sua política de coesão económica, social e territorial, com vista a alcançar os objectivos da Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável[351];
- as despesas relacionadas com a reabilitação da habitação social, com vista à poupança energética, devem ser elegíveis para os Fundos Estruturais;
- a UE deve integrar a inclusão social em todas as suas políticas;
- a UE e os Estados-membros devem incentivar a reabilitação e a construção de habitação através de PPP, assim como o investimento do sector privado na área;
- UE e os Estados-membros devem encorajar medidas para colocar no mercado os fogos devolutos ou desadequados, designadamente, incentivando a sua reabilitação;
- a UE deve criar normalização adicional para os serviços, incluindo os serviços relacionados com a habitação;
- a UE deve providenciar a criação de um Observatório Europeu de Habitação, com vista a recolher informação sobre a situação da habitação nos Estados-membros;
- a UE deve editar um Livro branco sobre as consequências para o sector da habitação das políticas da União, ou criar um organismo consultivo baseado no Fórum Europeu de Habitação.

Em resposta a este documento a Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu elaborou um relatório[352], que esteve, por sua vez, na base de uma Resolução do Parlamento Europeu sobre habitação e política regional[353], aprovada a 10 de Maio de 2007. Neste documento, o Parlamento Europeu sublinha a necessidade de reforçar o direito a uma habitação adequada e de qualidade a custos acessíveis, com vista à inclusão social e a permitir uma verdadeira mobilidade dos trabalhadores[354]. O documento reforça a importância de uma abordagem integrada à política de habitação, que se baseie nos princípios da subsidiariedade e da proximidade. esta abordagem visa garantir a inclusão simultânea dos múltiplos factores que contribuem para: a promoção do acesso à habitação; a melhoria da sua qualidade construtiva; a melhoria da qualidade de vida para todas as gerações; e a promoção da atractividade, tanto das zonas urbanas como rurais[355].

O Parlamento Europeu faz ainda um apelo no sentido de, na revisão dos regulamentos relativos à política de coesão a realizar em 2009, se relançar o debate tendente a tornar extensíveis a todos os Estados-membros a disponibilidade de fundos comunitários para a reabilitação da habitação social, já que a carência de alojamento constitui um elemento crítico comum a toda a Europa. É ainda solicitado que a iniciativa JESSICA seja

[351] Com(2001) 264 final, cit. 29.

[352] P6_A(2007)0090. Parlamento Europeu, Comissão do Desenvolvimento Regional – *Relatório sobre habitação e política regional.*

[353] P6_TA-PROV(2007)0183, *European Parliament resolution of 10 May 2007 on housing and regional policy*.

[354] P6_TA-PROV(2007)0183, cit. 353, pontos 1 e 6.

[355] P6_TA-PROV(2007)0183, cit. 353, ponto 18.

implementada em condições idênticas em todos os países. Apela-se também a uma utilização plena dos fundos disponibilizados actualmente pelo FEDER para a área da habitação, e a uma maior coordenação dos fluxos financeiros e das políticas com incidência na mesma, dando particular atenção à reabilitação dos edifícios de habitação dos bairros históricos das cidades. A Comunidade Europeia é encorajada a promover diversos estudos sobre o sector da habitação, assim como a troca de experiências e de boas práticas ao nível europeu. Por fim, o Parlamento Europeu sublinha a importância da adopção de uma "Declaração Europeia sobre a Habitação", com base na Carta aprovada pelo Intergrupo URBAN-Housing[356].

A Carta Europeia da Habitação, aprovada pelo Intergrupo URBAN-Housing, foi também apoiada pelo Comité das Regiões no seu parecer *Habitação e política regional*[357]. Neste parecer o Comité das Regiões sublinha que o acesso a uma habitação digna para todos é um pré-requisito para atingir um maior crescimento e competitividade dentro da UE[358], e que *«a UE não poderá continuar a ignorar as preocupações dos seus cidadãos no atinente à habitação, como elemento fundamental do crescimento e da agenda da produtividade»*[359]. O parecer apresenta ainda um conjunto de recomendações, das quais se destacam:

- dar à habitação uma posição privilegiada em todas as políticas urbanas da UE;
- incluir a reabilitação do património habitacional como linha de acção prioritária na directiva da UE sobre eficiência energética, promovendo a plena ocupação das habitações existentes e evitando a continuação da expansão urbana;
- dar absoluta prioridade à reutilização de locais abandonados e à limpeza de terrenos contaminados, contribuindo para manter as cidades mais compactas e para prevenir a pressão urbana sobre as áreas rurais;
- incentivar a participação dos cidadãos nos processos de reabilitação, especialmente em bairros degradados onde é muitas vezes necessário recuperar o espírito de comunidade;
- reforçar o reconhecimento do papel das associações de moradores, cuja flexibilidade e relação directa com as comunidades lhes permite fornecer soluções adequadas às necessidades dos residentes;
- formar a população local nas aptidões necessárias para melhorar as suas áreas habitacionais, criar espaços verdes e aumentar a eficiência energética, com vista não só a auxiliar os bairros em declínio como também a aumentar o emprego;
- criar PPP para desenvolver as áreas abandonadas e fornecer os meios para reabilitar a habitação colectiva degradada ou desadequada;

---

[356] P6_TA-PROV(2007)0183, cit. 353, ponto 5.

[357] *CdR 345/2006, Parecer do Comité das Regiões «Habitação e política regional».*

[358] Já em 2006, a Comissão Europeia tinha sublinhado o papel da habitação social na implementação da coesão social e direitos fundamentais. Ver: Com(2006) 177 final, *Comunicação da Comissão: Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia.*

[359] CdR 345/2006, cit. 357, ponto 3.1, pág. 14.

- expandir a utilização de sistemas de engenharia financeira, como o JESSICA ou o JEREMIE, para promover políticas de habitação eficazes.

Estão assim a ser exercidas pressões crescentes para que a habitação se torne uma preocupação fundamental ao nível comunitário. No entanto, qual será o desenvolvimento futuro da política de habitação do seio da UE é ainda uma incógnita. É realidade evidente que o alargamento veio aumentar a necessidade de a UE para actuar em prol da melhoria da habitação. É também verdade que a habitação é um pilar fundamental das políticas de inclusão social e da reabilitação urbana, e que estas têm uma importância crucial no desenvolvimento das cidades. No entanto, as incertezas levantadas quando ao futuro da política de coesão e do financiamento dos Fundos Estruturais deixam tudo ainda em aberto. Só o futuro poderá dizer se a UE irá ou não integrar a habitação nas suas políticas, como fez com as restantes questões urbanas.

5.3.12.4 A cultura

Desde a aprovação da Agenda Cultural Europeia a acção na área da cultura ganhou um novo impulso, em especial nas duas áreas já identificadas: promoção da cidadania europeia e contribuição da cultura para o crescimento económico e o emprego. Como indicador, refiram-se os estudos promovidos entre 2007 e 2008 pela Comissão do domínio da cultura. Em 2007 foi publicado um segundo estudo sobre os valores culturais dos europeus[360], e lançada a primeira publicação do Eurostat sobre estatísticas culturais[361], direccionada para aferir o contributo actual e o potencial futuro da cultura para o crescimento e o emprego[362]. Entre 2007 e 2008, a Comissão abriu concurso para três estudos na área da cultura, que visam essencialmente analisar o potencial da cultura para a competitividade e o emprego (Estudo sobre a contribuição da cultura para a criatividade, Estudo sobre a contribuição do multilinguismo para a criatividade e Estudo sobre a dimensão empresarial das indústrias culturais e criativas[363]), e dois estudos ligados à promoção de um "espaço cultural comum" (Estudo sobre a mobilidade dos trabalhadores culturais na Europa e Estudo sobre a localização e a avaliação de plataformas existentes no sector da cultura com vista a estimular o debate e o intercâmbio transfronteiriço de questões relativas à cultura europeia[364]). O lançamento destes sete estudos num período de dois anos reflecte claramente a intenção de reforçar o papel instrumental da cultura como fonte de crescimento e emprego e na promoção da "identidade europeia".

---

[360] European Commision, Eurobarometer – *European cultural values*.

[361] European Commission, Eurostat – *Cultural statistics*.

[362] Esta publicação divide-se em três capítulos: o primeiro centra-se no contexto demográfico, social e económico e patrimonial (quantidade e distribuição de locais Património Mundial, cinco Museus mais visitados por país); o segundo dedica-se aos dados relativos ao emprego cultural, às empresas culturais e ao mercado externo de bens culturais; e finalmente o terceiro reúne informação relativa às despesas e à participação em actividades culturais pela população.

[363] Study on the contribution of culture to creativity, referência n.º EACEA/2007/05; Study on the contribution of multilingualism to creativity, referência n.º EACEA/2007/10; Study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries, referência n.º EACEA/2008/04.

[364] Study on the mobility of cultural workers in Europe, referência n.º EACEA/2007/06; e Study on the mapping and evaluating of existing platforms (websites) within the cultural sector aimed at stimulating debate and cross border exchange of matters concerning European culture, referência n.º EACEA/2008/06.

Para além da realização de estudos, a actividade comunitária na área da cultura também se intensificou ao nível político. Em Março de 2007, o Conselho Europeu de Bruxelas[365] voltou a sublinhar a especial importância do sector cultural para a economia:

> *«Deverá ser prestada especial atenção ao estímulo do potencial das PME, incluindo os sectores cultural e criativo, tendo presente o seu papel de propulsores do crescimento, criação de emprego e inovação.»*[366]

Em Novembro de 2007 realizou-se o primeiro Fórum Cultural para a Europa[367], no âmbito da Presidência portuguesa. É ainda no âmbito da Presidência portuguesa que foi assinado o Tratado de Lisboa que altera as disposições relativas à cultura. Este documento refere-se à cultura logo no preâmbulo do art.º 1, aludindo ao património cultural e aos valores "europeus" como a fonte de inspiração para o novo Tratado:

> *«Inspirando-se no património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito.»*[368]

Logo em seguida, no art.º 2, o respeito pela diversidade cultural e a protecção do património são consagrados como objectivos centrais da UE:

> *«A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.»*[369]

Tal como já previa o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, no âmbito do Tratado de Lisboa o art.º 151 deixa de ter a cláusula que obriga à deliberação por unanimidade, agilizando e facilitando a adopção de acções e medidas na área da cultura. Há uma excepção a esta disposição no art.º 168, onde se estabelece que o Conselho delibera por unanimidade relativamente à negociação e celebração de certos acordos, designadamente, no domínio do comércio de serviços culturais e audiovisuais, sempre que esses acordos sejam susceptíveis de prejudicar a diversidade cultural e linguística da União. Este Tratado, caso entre em vigor, abre assim a porta a uma maior presença da cultura nas politicas comunitárias e a uma maior capacidade operativa na área. Reflecte também na sua redacção o crescente papel que esta já ocupa na agenda política.

Em Dezembro de 2007, o Conselho Europeu de Bruxelas referiu claramente qual a importância da Agenda Cultural Europeia para a UE:

> *«O Conselho Europeu subscreve a Agenda Europeia para a Cultura, que constitui uma medida importante no sentido de aumentar a coerência e a visibilidade da acção da UE neste domínio, maximizando ao mesmo tempo as potencialidades das indústrias culturais e criativas, em especial no que se refere às PME, e contribuindo assim para os objectivos da Agenda de Lisboa.»*[370]

---

[365] Conselho Europeu de Bruxelas – *Conclusões da Presidência: Bruxelas, 8/9 de Março de 2007*.

[366] Conselho Europeu de Bruxelas, cit. 365, pág. 4.

[367] Realizado no Centro Cultural de Belém, Lisboa, nos dias 26 e 27 de Setembro de 2007.

[368] *Tratado de Lisboa que altera o tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, art.º 1, preâmbulo.

[369] *Tratado de Lisboa que altera o tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, art.º 2, ponto 3.

[370] Conselho Europeu de Bruxelas – *Conclusões da Presidência: Bruxelas, 14 de Dezembro de 2007*, pág. 11.

Em 2008, o Conselho adopta o Plano de Trabalho para a Cultura para o período 2008-2010[371]. Este documento define as prioridades e actividades no domínio da cultura para os próximos anos, sendo assim um bom indicador da direcção que irá ser tomada no futuro próximo. Muito na linha que já vinha sendo traçada anteriormente, e no espírito da Agenda Cultural Europeia, as prioridades defendidas são:

- Prioridade 1: melhorar as condições para a mobilidade dos artistas e de outros profissionais no domínio da cultura;
- Prioridade 2: promover o acesso à cultura, nomeadamente através da promoção do património cultural, do multilinguismo, da digitalização, do turismo cultural, das sinergias com a educação — especialmente a artística — e de uma maior mobilidade das colecções;
- Prioridade 3: desenvolver dados, estatísticas e metodologias no sector cultural e incrementar a sua comparabilidade;
- Prioridade 4: optimizar as potencialidades das indústrias culturais e criativas, designadamente das PME;
- Prioridade 5: promover e implementar a Convenção da UNESCO sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

No que se refere à prioridade 2, que seria aquela onde se poderia encontrar alguma referência à protecção e conservação do património arquitectónico e urbano, as linhas de acção especificadas e os principais objectivos são:

- mobilidade das colecções – propostas de mecanismos de incentivo à mobilidade e eliminação de barreiras, intercâmbio de melhores práticas;
- sinergias com a educação, em especial a educação artística – promover a integração das artes na edução e implementar a competência-chave "sensibilidade e expressões culturais";
- digitalização – criação de uma biblioteca digital europeia comum, ou seja, de um ponto de acesso multilingue comum às diferentes colecções das bibliotecas, arquivos e museus europeus;
- multilinguismo – desenvolver uma estratégia europeia do multilinguismo, e demonstrar a contribuição do multilinguismo para a criatividade, enriquecendo o debate sobre o Ano Europeu da Criatividade e Inovação (2009);
- turismo cultural/património cultural – contribuir para a *Agenda para um turismo europeu sustentável* e *competitivo*, centrando-se em especial no turismo cultural e na promoção do património cultural;
- acesso dos jovens à cultura – identificar os obstáculos ao acesso dos jovens à cultura, bem como as boas práticas nesta área.

[371] *Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, sobre o Plano de Trabalho para a Cultura 2008-2010.*

Como se pode observar por esta listagem, as acções em matéria de património cultural são consideradas na medida em que possam contribuir para a Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo. Mais uma vez não são um objectivo mas um meio. Por outro lado, tal como vinha a acontecer nos últimos anos, todas as medidas estão orientadas para dois eixos:

- promoção de um "espaço cultural europeu comum" e de uma identidade europeia;
- promoção das actividades que contribuem mais directamente para o crescimento económico e a criação de emprego na sociedade do conhecimento.

A atitude face à cultura mudou bastante desde a década de oitenta, no entanto uma coisa manteve-se constante: a abordagem instrumental à cultura como um meio para atingir outros fins. A conservação dos tecidos urbanos antigos e a preservação do património cultural não são apoiadas pela política cultural da UE. As possibilidades de apoio comunitário para estas áreas residem somente na sua capacidade de contribuir para outros objectivos como o desenvolvimento regional, a coesão social, o crescimento económico e a criação de emprego. Por outro lado, como já foi referido por diversas vezes, a medida para a qual a conservação do património é financiada está inteiramente dependente da visão, estratégia e vontade de cada um dos Estados-membros.

Quanto à questão da identidade europeia, nas palavras de Enrique Banús:

> *«A cultura da Europa tem muito a oferecer, é demasiado variada e de longe demasiado interessante para ser explorada para processos de inclusão ou exclusão. (…) Parece importante não ser apanhado em ratoeiras identitárias, mas apoiar a proximidade aos projectos europeus com outros meios: actividades orientadas para os cidadãos – acompanhadas por uma política de comunicação de grande qualidade, que é necessária há muito tempo –, conjugadas com uma maior presença de conteúdos europeus nas escolas e ainda o evitar por parte dos governos nacionais do "efeito Bruxelas", que implica usar "Bruxelas" como bode expiatório para justificar o não alcance de objectivos nas negociações.»*[372]

[372] Enrique Banús – Key Element or Ornament?, in Institut für Auslandsbeziehungen [et al.] – *Culture report: Progress Europe*, pág. 70 (tradução livre).

5.4 Síntese conclusiva

Os primeiros anos do século XXI foram muito menos claros e lineares que as décadas anteriores no que respeita à evolução dos conceitos e das políticas europeias de reabilitação urbana. Enquanto para as décadas anteriores é possível traçar um percurso orientado e com um razoável grau de coerência, nos últimos anos assistiu-se à coexistência de uma série de tendências contraditórias, das quais despontaram paralelamente avanços e retrocessos. Talvez o aspecto mais marcante deste início de século seja o progressivo afastamento, em certas áreas, entre as teorias e as práticas.

Começando pelo contexto, 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. Os factores responsáveis por esta situação foram múltiplos – profundas alterações sociais e demográficas, reestruturação económica, globalização, movimentos migratórios, entre outros – e as suas interacções são complexas. No entanto, nem todos estes factores foram de natureza conjuntural. O recuo nos compromissos políticos assumidos na década de noventa para com o combate à exclusão social e a promoção activa do desenvolvimento sustentável estiveram também na base do agravamento dos problemas.

A adesão entusiástica que a promoção do desenvolvimento sustentável tinha recebido na década de noventa começou a esmorecer. Muitos dos compromissos políticos assumidos não se traduziram em acções concretas ou não chegaram sequer a ser renovados. O desenvolvimento sustentável tornou-se sem dúvida uma expressão muito evocada, mas o seu significado pleno raramente foi tido em conta. Tornou-se em certos casos uma promessa esvaziada de conteúdo, em outros casos foi reduzido à sua dimensão ecológica, e por vezes chegou mesmo a servir como justificação para a tomada de medidas contrárias aos valores e objectivos que visa proteger, sob o pretexto da "sustentabilidade económica". No entanto, existem diferenças entre as políticas globais e as europeias e, dentro das europeias, entre o tratamento dado a cada uma das dimensões do desenvolvimento sustentável – ambiental, económica, social e cultural.

No que se refere às questões ambientais, o conceito de desenvolvimento sustentável criou uma consciencialização da importância da preservação dos recursos, sejam estes naturais ou culturais. A política de protecção e de conservação, que tradicionalmente se direccionava a áreas naturais ou culturais com características qualitativas extraordinárias, alargou-se a todo o meio ambiente. Com a Convenção Europeia da Paisagem[1] estenderam as preocupações com a protecção, a conservação e a valorização dos recursos a todo o território, mesmo às áreas degradadas e desqualificadas, e a todas as dimensões do desenvolvimento. A qualidade da paisagem, na sua integridade e globalidade, passou a ser considerada como um elemento chave para o bem-estar social e individual. Neste quadro de transição entre uma política baseada na protecção de

[1] *European Landscape Convention.*

características e partes do território reconhecidas como excepcionais, para uma política direccionada para a qualidade de todo o ambiente da vida quotidiana, quer este seja excepcional, comum ou degradado, a reabilitação urbana emergiu como um instrumento fundamental. 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 excepcionais 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.

Tendo em conta o quadro internacional, a UE destacou-se por assumir posições mais favoráveis e actuantes que muitos outros governos relativamente à promoção da preservação ambiental. Foram desenvolvidos esforços, por exemplo, para promover as energias renováveis e a eficiência energética – incluindo nos edifícios –, para implementar sistemas de avaliação do impacto ambiental, e integrar transversalmente as questões ambientais nas outras políticas sectoriais. No entanto, a abordagem às questões ambientais, nomeadamente à paisagem, ainda não tem 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 as dimensões social e cultural do meio ambiente. Com efeito, as preocupações comunitárias para com o desenvolvimento sustentável centraram-se quase somente nas dimensões económica e ambiental e, dentro desta última, nas áreas da energia e do desenvolvimento 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 objectivo da coesão territorial é promover um desenvolvimento equilibrado e reduzir as disparidades entre as várias áreas territoriais. No início do século XXI havia um consenso geral sobre esta matéria ao nível europeu, traduzido, por exemplo, nos Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu[2], da CEMAT, e no segundo relatório sobre a coesão económica e social da Comissão Europeia, *Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios*[3].

A importância da dimensão territorial para o desenvolvimento foi amplamente reconhecida, tendo havido um fortalecimento indiscutível da acção comunitária nesta área até à data (ver Figura 100). A inclusão da dimensão territorial como competência da UE no *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*[4] e no Tratado de

[2] CEMAT – *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu.*

[3] Comissão Europeia, Direcção-Geral da Política Regional – *Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios.*

[4] *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.*

Lisboa[5] é um reflexo claro deste facto. 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. A própria política regional foi fragilizada e direccionada para a competitividade e o emprego, passando para segundo plano as outras dimensões do desenvolvimento territorial.

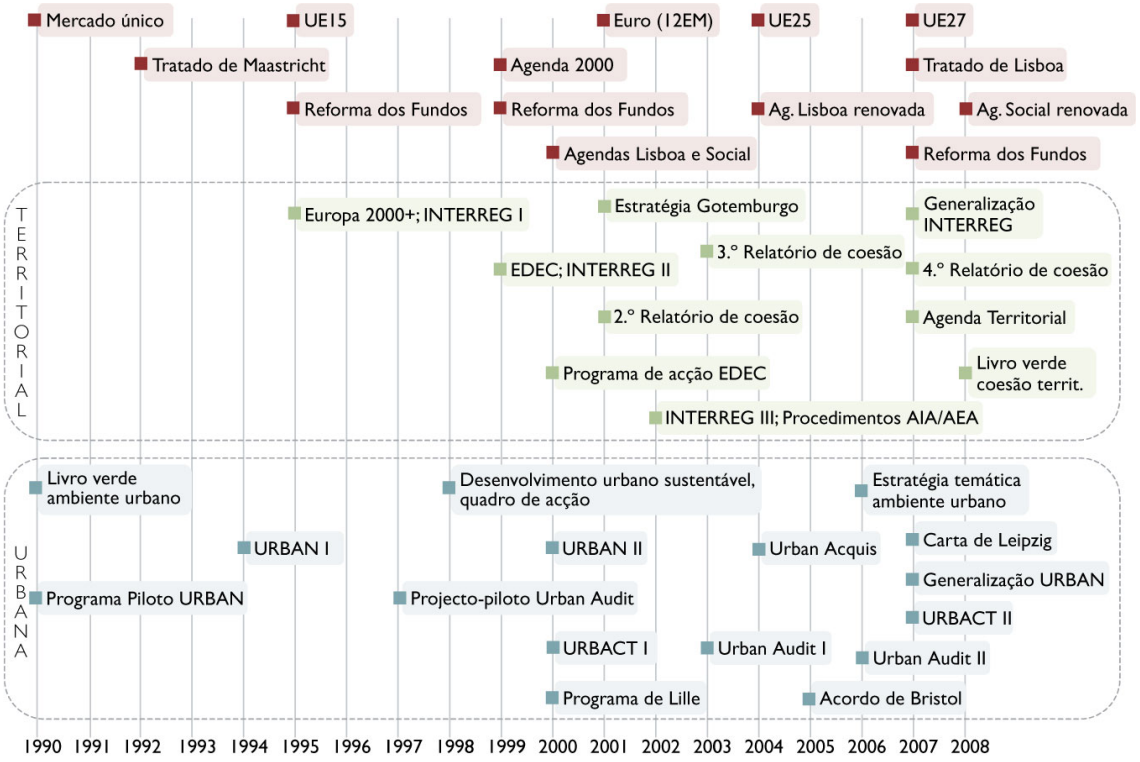


Figura 103 – Eventos e documentos da UE de especial relevância para a integração da dimensão territorial e das áreas urbanas na actuação comunitária[6]

Embora a discussão ainda esteja em aberto, e para já 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 clara. A verificar-se, esta tendência pode vir a resultar na obliteração do objectivo 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

[5] *Tratado de Lisboa que altera o tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, art. 2.º.

[6] Desenvolvido com base numa figura apresentada em: European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union – *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion*, pág. 5.

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. Neste contexto, a dotação de recursos públicos extra a estas áreas é legitimada pelo facto de existir um desequilíbrio instalado que só pode ser contrabalançado pela acção do Estado. Inversamente, as áreas de oportunidade, o que na prática significa as áreas motrizes do desenvolvimento, são as que captam mais investimento do sector privado. Como tal levanta-se a questão sobre se é ou não legítima a intervenção pública nas áreas mais competitivas, mediante uma discriminação positiva em relação ao restante território. O debate está actualmente em aberto ao nível europeu, ainda não havendo respostas quanto à direcção futura da política territorial e, em especial, se esta se mantém verdadeiramente como uma política de coesão.

No que diz respeito às cidades, o **desenvolvimento urbano sustentável** assumiu uma importância sem precedentes. Este aumento de importância derivou essencialmente de dois factores:

- o facto de as cidades serem as áreas com maior concentração de problemas ambientais e sociais, o que as torna cruciais para alcançar a sustentabilidade;
- a importância das cidades como motores do crescimento económico.

As cidades ganharam cada vez mais importância, e tornaram-se verdadeiramente o centro das atenções. Foram lançadas variadíssimas cartas sobre as cidades: sobre o direito à cidade, sobre os direitos humanos nas cidades, sobre o modelo de cidade, sobre o desenvolvimento sustentável das cidades, entre outras. Relativamente aos objectivos 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[7], as duas vias principais para alcançar estes objectivos são:

- reforçar a utilização de abordagens integradas às políticas de desenvolvimento urbano;
- reforçar os processos integrados de reabilitação dos bairros desfavorecidos, inserindo-os no processo de desenvolvimento global da cidade.

A reabilitação urbana desempenha de facto um papel central ao nível dos dois objectivos fundamentais 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, objectivos fundamentais do desenvolvimento sustentável. Para além da coesão social e territorial, os contributos da reabilitação urbana para o desenvolvimento urbano sustentável incluem muitos outros aspectos, como por exemplo, a qualificação do ambiente urbano e a contenção da

[7] *LEIPZIG Charter on sustainable European cities.*

expansão urbana; o aumento da atractividade das cidades; o aproveitamento dos recursos físicos e humanos das áreas urbanas; a preservação e a conservação do património natural e cultural, entre outros.

Paralelamente ao reconhecimento da sua importância, as cidades foram alcançando cada vez maior autonomia e poder. O aumento da importância das cidades, do poder das autoridades locais e a criação de redes entre estas, reforçaram-se mutuamente. Como resultado, assistiu-se a uma maior influência das autoridades locais e a uma maior presença das questões urbanas nas políticas nacionais e internacionais[8]. Com efeito, a importância das cidades e da reabilitação urbana foi amplamente reconhecida ao nível 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 apoiados pelos Fundos. A versão provisória das orientações estratégicas[9] propôs um aumentado 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 explicita 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.

A identificação entre a reabilitação urbana e o desenvolvimento urbano sustentável foi tal que o Parlamento Europeu propôs substituir a expressão "reabilitação urbana" por "desenvolvimento urbano sustentável" na versão final dos regulamentos dos Fundos Estruturais, com o objectivo de reforçar a necessidade de integrar acções em várias áreas nestes processos. 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 acções para promover as cidades como motores de desenvolvimento, centradas no aumento da competitividade. Este facto, aliado à imposição de reservar uma grande percentagem do financiamento para os objectivos da competitividade e do emprego[10], levou a que os apoios às áreas urbanas no âmbito dos Programas Operacionais tenham incidido sobretudo na promoção de áreas urbanas reconhecidas como motores de crescimento e emprego, e de centros

[8] A importância das políticas da UE para as cidades e a crescente consciencialização que os poderes locais têm deste facto, pode ser bem exemplificada pela vontade demonstrada pelas quatro maiores cidades holandesas de abrirem um escritório conjunto em Bruxelas que as represente e promova os seus objectivos comuns. Ministry of Interior and Kingdom Relations – *Common Framework on future urban policy: Cities empower Europe*, pág. 22.

[9] Com(2005) 299 final, *Comunicação da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: Orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013.*

[10] Um mínimo de 60% dos Fundos para o objectivo Convergência, e de 75% para o objectivo Competitividade regional e emprego.

de inovação e economia baseada no conhecimento[11]. No entanto, como a generalização das questões urbanas tornou possível a cada um dos Estados-membros definir a sua própria estratégia para estas áreas, alguns países apostaram mais na reabilitação, como disso foi exemplo a França. Porém, convém referir que, dados os condicionalismos impostos pela Comissão, mesmo nos Programas dirigidos a áreas desfavorecidas as acções centraram-se frequentemente nas "oportunidades" – criação de empresas, inovação, empreendedorismo, etc. – e menos nos problemas – inclusão social, reabilitação física, entre 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 afectada 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 directos 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 dos QREN. Os QREN apostaram essencialmente na investigação, no desenvolvimento tecnológico, na inovação, no empreendedorismo, e na melhoraria 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%. Como consequência directa, a dimensão urbana não esteve tão presente como se esperaria, embora também neste caso as abordagens variem entre os diversos Estados-membros[12]. 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 acções se afastaram dos discursos políticos.

Quanto à competitividade, a reestruturação das actividades 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

[11] Dados dos estudos preliminares já existentes.

[12] Entre 0% e 0,5% em países como a Dinamarca, a Finlândia e a Estónia e os 22,6 % na Irlanda.

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 actividades económicas adequadas e compatíveis com as áreas em causa –; e reforçar a atractividade das cidades. Ao nível das políticas, e como já foi referido, estas prioridades estiveram muito presentes. No entanto, certos aspectos relacionados com a competitividade e o crescimento económico não foram plenamente considerados, dos quais se destacam:

- alcançar um equilíbrio entre os quatro pilares do desenvolvimento sustentável (económico, social, ambiental e cultural), garantindo que a prossecução de um não é feita às custas dos outros;
- basear a dimensão física da atractividade das cidades na valorização dos seus recursos distintivos, incluindo o seu património urbano;
- adoptar uma abordagem ética ao património e à cultura.

Quanto ao primeiro aspecto, já foi referido que os objectivos económicos ganharam uma enorme preponderância sobre os restantes, e em especial, sobre as dimensões social e cultural. Em relação à **atractividade das cidades**, esta tornou-se um dos objectivos centrais das políticas urbanas no início do século XXI. Muitos dos documentos publicados nos últimos anos sobre as cidades, nomeadamente a Nova Carta de Atenas de 2003[13] e a Carta Urbana Europeia II[14] de 2008, sublinham a importância de promover a qualidade arquitectónica e urbanística e de reforçar o carácter único e distintivo das cidades, combatendo a homogeneização arquitectónica, e preservando o seu património urbano. Com efeito, a dimensão física e, mais especificamente, a qualidade arquitectónica e urbanística, ganharam uma grande preponderância no início do século XXI. No entanto, o reconhecimento da importância da dimensão física da atractividade 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 protecção do património e da qualidade do ambiente urbano, com

[13] European Council of Town Planners – *The New Charter of Athens 2003: The European Council of Town Planners' vision for cities in the 21st century*.

[14] *Resolution 269 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on European Urban Charter II: Manifesto for a new urbanity*.

vista a edificar novos símbolos de poderio económico, o que na maioria dos casos é sinónimo de construção em altura;

- realização de projectos de arquitectura e urbanísticos "de autor" 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.

Todas estas atitudes, em vez de promover as características que tornam as cidades atractivas, 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 protecção aos tecidos históricos e à paisagem urbana em geral. Curiosamente, como reacção a este "segundo assalto" aos centros históricos, que faz recordar a situação nos anos cinquenta e sessenta, assistiu-se a um outro retorno: o de conceitos que emergiram no pós-guerra, no âmbito da fenomenologia e do existencialismo. Com efeito, em 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 significante e ao carácter único dos lugares, que permitem ao indivíduo encontrar o seu lugar no mundo, dando resposta às necessidades materiais e espirituais do homem. Neste contexto, começaram a ser desenvolvidos esforços para criar novos instrumentos de protecção do património urbano e da paisagem urbana em geral, que colmatassem as falhas e as limitações dos instrumentos anteriores e que proporcionassem protecção face às novas ameaças. De entre os principais aspectos a ter em conta nestes instrumentos destacam-se:

- adoptar uma abordagem holística 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;
- adoptar uma abordagem que se direccione à qualificação do ambiente urbano como um todo, não se restringindo a perímetros delimitados, mas fazendo a transição e valorizando todas as áreas urbanas – excepcionais, 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 sessenta e setenta não se assistia ao desenvolvimento de uma actividade 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. Um dos exemplos do afastamento entre os conceitos e as políticas é o facto de, numa altura em que o conceito de desenvolvimento sustentável devia obrigar a que fossem amplamente justificadas as razões para demolir edifícios e estruturas existentes, se terem na realidade de redobrar os esforços para preservar o principal recurso construído das cidades: o seu património urbano.

O debate e o trabalho sobre os novos instrumentos de protecção ainda está em curso. No entanto, foram já adoptados nos últimos anos dois importantes instrumentos que integram estas preocupações, nomeadamente, a Convenção Europeia da Paisagem e a Convenção Quadro sobre o Valor do Património Cultural para a Sociedade[15]. Espera-se que no futuro a actividade já desenvolvida e a que está em curso nesta área venham a produzir resultados visíveis nas políticas europeias e nacionais, bem como nas intervenções no terreno.

Relativamente à **abordagem ética ao património e à cultura**, a sua relação com a dimensão económica prende-se com a necessidade de ter em conta a preservação da diversidade cultural e do património cultural – na sua autenticidade e integridade –, bem como o direito de todos os indivíduos e comunidades à cultura. A utilização do património e da cultura como recurso para o desenvolvimento económico tem de ser feita tendo em conta estas necessidades, e nunca podendo por em causa o valor e a diversidade do património e da cultura.

Porém, apesar de estes princípios terem vindo a ser sublinhados desde a década de noventa, o reconhecimento do potencial da cultura e do património para o crescimento económico levou a que ao nível das políticas a abordagem tivesse evoluído no sentido inverso. Para dar como exemplo um dos sectores da economia cultural mais ligado ao património urbano – o turismo cultural –, ao nível dos conceitos exploraram-se formas de condicionar o desenvolvimento do turismo às necessidades de preservar o património e a estrutura social e económica, e em meios de fazer reverter de forma justa e equilibradas as receitas turísticas na conservação do património, na qualificação ambiental, na melhoria das condições de vida das populações e no desenvolvimento local. Ao nível das políticas a questão colocou-se ao contrário: apoia-se a preservação do património na medida em que esta contribui para alcançar a *Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo*[16]. É inegável que existiram avanços relativamente a garantir a sustentabilidade do turismo. Porém, o desenvolvimento turístico ainda é visto como o principal objectivo, 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. As áreas que absorvem a maioria dos apoios no âmbito da política cultural, já de si bastante escassos[17], são as que têm maior potencial de criação de emprego e de

[15] *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*.

[16] Com(2007) 621 final, *Comunicação da Comissão: Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo*.

[17] Rondam os 0,1% do orçamento comunitário.

crescimento económico, ou seja, as áreas criativas e os audiovisuais. 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[18]. Deste modo, a integração da cultura como um dos objectivos 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 objectivos de a preservar e desenvolver.

Um último aspecto 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 objectivo reduzir a despesa pública com a manutenção e a conservação, têm vindo a aumentar, o que pode ter consequências negativas para a protecção 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[19] 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 protecção 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, que na realidade é uma mera transferência de despesas para órgãos com ainda menos capacidade de lhes dar resposta, 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 protecção 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 arquitectónico, 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 arquitectónico mais valioso das populações em artigos de luxos, aos quais o cidadãos comum não tem acesso. Também no que respeita às transferências de propriedade e de gestão para o sector

[18] As questões relacionadas com a diversidade cultural são analisadas posteriormente.

[19] Incluindo competências e pessoal.

privado se sublinha que, em nenhum caso estes processos absolvem o Estado da sua responsabilidade na protecção do património cultural e do direito à cultura.

Ainda relativamente aos aspectos económicos, e no contexto da necessidade de reduzir a despesa pública e de captar recursos extra 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, mas foi também reconhecida a 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 objectivos 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 cuidadosa e meticulosa. É ainda defendida a necessidade de os parceiros públicos manterem a liderança, de modo a promover o desenvolvimento sustentável da Europa. O sector público deve também poder destrinçar 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[20]. No entanto, enquanto ao nível dos conceitos as preocupações se centram em verificar em que casos e circunstâncias as PPP têm vantagens para a qualidade e a eficiência dos serviços em causa, quando comparadas com os métodos tradicionais baseados no sector público, ao nível da UE as preocupações centram-se em evitar que o sector público participe em áreas em que tal não é necessário, já que podem ser plenamente garantidas pelo sector privado. As PPP passam a ser vistas como um meio de conferir maior eficiência à acção pública, de atrair mais investimento e, inclusivamente, de estabilização do mercado. A salvaguarda das garantias necessárias relativamente ao interesse público, em especial, assegurar que as acções e os projectos não vêem distorcidos os seus objectivos qualitativos e de conteúdo face a lógicas orientadas para a rendibilidade e o mercado, são muito pouco destacadas.

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 projectos incluídos num plano integrado de desenvolvimento urbano. Para facilitar o recurso a estes instrumentos, foi lançada uma nova iniciativa, o JESSICA[21], para permitir às autoridades gestoras dos Estados-membros utilizar parte das suas

---

[20] Cite-se, como exemplo, a *Comunicação da Comissão: Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente; a Comunicação da Comissão: Auxílios estatais e capital de risco (Texto relevante para efeitos do EEE)*; o *Regulamento (CE) nº 70/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas*; e a *Comunicação da Comissão: Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (Texto relevante para efeitos do EEE)*.

[21] Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.

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, que sejam adequados para PPP e, de uma forma mais geral, para projectos de reabilitação e desenvolvimento urbano. A informação relativa a esta iniciativa ainda é escassa, sabendo-se pouco sobre o seu funcionamento na prática, sobre a adesão que terá por parte dos Estados-membros, e sobre a sua capacidade efectiva de atrair investimento, garantindo simultaneamente os princípios e os objectivos da reabilitação urbana. Somente pela análise dos desenvolvimentos futuros desta iniciativa será possível tirar conclusões.

Entrando agora na dimensão social, houve nos últimos anos uma evolução no pensamento sobre a **coesão social**. Esta evolução derivou do reconhecimento que, na presente conjuntura, a franja da população europeia vulnerável ao fenómeno da exclusão aumentou consideravelmente e que existem factores adicionais[22] que promovem uma crescente desagregação da sociedade em geral, podendo levar a situações de ruptura. 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 factores globais de desagregação e ruptura social[23]. 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.

O agudizar dos problemas sociais e a defesa de uma política de coesão social mais ampla e mais forte não tiveram um reflexo directo nas políticas europeias. Com efeito, apesar de no ano 2000 a UE ter reafirmado o seu apoio para com a coesão social, nomeadamente com a Estratégia de Lisboa[24] e a Agenda Social[25], a partir de 2004 a situação alterou-se. A política de coesão comunitária foi posta em questão, e os esforços concentram-se na promoção do crescimento económico e do emprego. A luta contra a pobreza e a exclusão social foram obliteradas pela procura da competitividade. Este facto pode ser interpretado de duas formas: ou assistiu-se ao ressurgir de tendências ideológicas que se consideravam afastadas desde a década de oitenta, como a ideia que a promoção do crescimento económico e do emprego faria progressivamente desaparecer os fenómenos sociais negativos; ou houve uma ruptura do compromisso de solidariedade entre os Estados-membros da UE, que está na sua base desde o Tratado de Roma.

[22] Tais como: enfraquecimento das estruturas familiares, envelhecimento da população, quebra dos laços sociais e de solidariedade, crescente individualismo, perda do espírito de cidadania e de identidade, entre outros.

[23] Nomeadamente, políticas destinadas a apoiar a família (de âmbito muito variado, indo desde, por exemplo, a compatibilização dos horários e locais de trabalho, à criação de equipamentos de apoio e a cidades pensadas tendo em conta as crianças e as famílias), políticas direccionadas para o apoio aos idosos, políticas de promoção da cidadania, da segurança urbana, do respeito pela diversidade cultural, entre outras.

[24] Conselho Europeu de Lisboa – *Conclusões da Presidência.*

[25] Conselho da União Europeia – *Agenda social europeia: aprovada pelo Conselho Europeu de Nice, de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000.*

Apesar da política regional, o principal instrumento de coesão comunitário[26], ter continuado a existir, o seu orçamento foi limitado, exactamente na altura em que as assimetrias sociais, económicas e territoriais da UE sofreram um aumento sem precedentes. Adicionalmente, o financiamento concedido concentrou-se a níveis elevadíssimos na promoção do crescimento e do emprego, sendo marginalizadas todas as outras dimensões da coesão. Apesar de recentemente ter sido renovada a Agenda Social, 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 factores 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[27], a retirada do Estado da promoção de habitação social, e a privatização do parque habitacional público. Quanto a este último aspecto, o facto de não se terem salvaguardado as necessidades e as capacidades de manter e reabilitar das habitações aquando da transferência da propriedade, originou uma deterioração das condições de habitabilidade. Esta situação veio acrescentar a degradação física dos alojamentos à forte concentração de problemas que muitas áreas urbanas já enfrentavam.

Face à nova crise habitacional que se começou a instalar na Europa, surgiu a necessidade de reorientar as políticas de habitação, de modo a: aumentar a oferta de habitação pública e privada a custos acessíveis; garantir o acesso à habitação a todos os grupos sociais, nacionais e migrantes; e a promover a reabilitação do parque habitacional existente. No entanto, ao contrário do que foi feito entre as décadas de cinquenta e setenta, 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 actualidade, 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[28]; o incentivo à reabilitação de edifícios e alojamentos existentes, por parte do sector privado, destinados a serem colocados no mercado[29] 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).

---

[26] A política regional é de facto a única política redistributiva da UE. É inevitável associar o reforço da política de coesão e das preocupações sociais com a figura de Jacques Delors. Com efeito, foi durante o período em que este esteve à frente da Comissão que se implementaram os Programas de Luta contra a Pobreza, se difundiu o conceito e as políticas de combate à exclusão social, e se aumentou o financiamento à política regional de aproximadamente 5% do orçamento comunitário global, para 20% em 1989, e 30% em 1994.

[27] Tanto à habitação social com ao crédito para compra de habitação.

[28] Podendo, a partir de uma dada dimensão, incluir alojamentos destinados à classe média, com vista a promover a diversidade social.

[29] Para arrendamento ou venda.

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.

Esta renovada preocupação com a política de habitação na Europa teve alguns reflexos nas políticas comunitárias. Apesar de a UE não ter competências na área da habitação, e ter sempre assumido uma posição contrária ao financiamento directo desta área, começaram a fazer-se ouvir vozes cada vez mais fortes no sentido de integrar esta dimensão fundamental da coesão nas políticas comunitárias. Estas vozes tiveram alguma resposta no âmbito dos Fundos Estruturais para o período 2007-2013, onde pela primeira vez se possibilitou o financiamento de despesas relacionadas com a habitação, embora somente para os novos Estados-membros e segundo um conjunto de requisitos. De entre estes requisitos, saliente-se a necessidade de as despesas estarem integradas em processos mais amplos de abordagem a zonas afectadas ou ameaçadas por degradação física ou exclusão social. Apesar das restrições impostas ao financiamento da habitação, este foi um passo importante, que marcou o reconhecimento da importância da questão do alojamento para a melhoria das condições de vida das populações e para o desenvolvimento urbano. É também um reconhecimento da necessidade de integrar a política de habitação em processos mais amplos de reabilitação e desenvolvimento local. Actualmente continuam a crescer as pressões para integrar de forma mais efectiva a habitação nas políticas comunitárias. Pode ser que com a inclusão da dimensão territorial nas competências da UE surjam as condições necessárias para que tal aconteça.

Para além do surgimento de uma "nova crise de habitação", houve outra tendência social negativa que se agudizou bastante na última década, em parte como consequência do aumento das disparidades, do crescimento do desemprego e do enfraquecimento da coesão social na Europa, e em parte como resultado do processo de globalização e da liberalização dos mercados mundiais: o aumento dos conflitos, das tensões sociais e culturais, e da criminalidade nas áreas urbanas. Dada a complexidade e a inter-relação das causas subjacentes a estes fenómenos, defende-se actualmente 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 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 degradas e em declínio é vista como um dos principais instrumentos para a sua promoção, já que:

- actua 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

públicos, e para a prevenção do aumento da criminalidade, na medida em que um ambiente insatisfatório é uma das suas causas;

- promove o emprego e a criação de actividades 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.

Quanto à protecção e promoção da **diversidade cultural**, a sua importância aumentou bastante nos últimos anos, não só devido ao aumento das tensões entre culturas, mas também em resultado de outros factores como:

- a abertura dos países da Europa Central de Leste e a sua integração nas instituições europeias;
- o aumento dos movimentos migratórios internos e crescente multiculturalidade presente nas áreas urbanas;
- a globalização, e o consequente risco de uniformização e empobrecimento cultural;
- o reconhecimento da importância da diversidade cultural para a criatividade e a inovação, elementos cruciais da competitividade na economia do conhecimento;
- o reconhecimento que o carácter único e distintivo dos lugares é uma mais-valia para a sua atractividade, num mundo cada vez mais uniformizado.

Foram muitos os documentos e os acordos adoptados sobre esta temática desde o ano 2000, onde a diversidade cultural é reafirmada como um direito humano e um objectivo de pleno direito do desenvolvimento. Foram identificados dois eixos principais de actuação para a preservação da diversidade cultural:

- ter em conta a diversidade cultural de forma transversal em todas as políticas sectoriais, de forma a garantir que estas não contribuem para o seu empobrecimento;
- apoiar a diversidade cultural existente nos territórios, o que inclui: a preservação e a conservação do património material e imaterial; a garantia do acesso à cultura; a promoção das manifestações culturais e artísticas de todas as comunidades em presença, incluindo as minoritárias e as migrantes; e ter em atenção a emergência de novas formas de multiculturalismo que enriquecem a diversidade.

No discurso político, a diversidade cultural também alcançou uma grande presença, embora ao nível da acção não se possa dizer o mesmo. Apesar de o Tratado de

Amesterdão[30] referir explicitamente que a UE tem a responsabilidade de ter em conta os aspectos culturais transversalmente em todas as políticas, com vista a respeitar e promover a diversidade cultural, não foram tomadas medidas para dar resposta a esta obrigação. Pelo contrário, continuaram a ser adoptadas directivas que não acautelavam esta preservação. A política cultural, embora se tenha tornado mais estruturada e coerente, continuou a ter um orçamento diminuto, e a conservação do património cultural foi perdendo progressivamente expressão. Adicionalmente, não foram tomadas medidas para garantir que a política cultural promovesse a diversidade de expressões e manifestações artísticas e culturais. No que respeita a garantir o acesso à cultura, este implica antes de tudo garantir as condições necessárias para que os diversos bens, serviços e manifestações culturais continuam a existir e a serem produzidos/recriados. Deste modo, ao não tomar medidas activas para a preservação da diversidade cultural, a UE falhou no primeiro passo para garantir o acesso à cultura. Com efeito, as acções relativas à diversidade cultural e ao acesso à cultura foram reduzidas quase somente à promoção da mobilidade de artistas, eventos e obras de arte, e à aplicação das novas tecnologias para a divulgação de colecções e obras literárias. O entendimento de cultura continuou a basear-se num conceito muito redutor, em que o património material se resume a monumentos e obras de arte, e o imaterial a performances artísticas, de grande envergadura e elitistas. Os modos de vida, os valores, as tradições, o património material vernacular e com valor social, os saberes e os produtos regionais, as expressões artísticas locais, alternativas ou minoritárias, são só alguns exemplos do que foi esquecido pela política cultural europeia. Mais grave ainda, o lema da UE "unidade na diversidade" traduziu-se ao nível político como uma procura pela promoção de uma cultura e identidade comuns, que legitimassem as ambições políticas da instituição. A importância da preservação da diversidade cultural na minimização dos conflitos e tensões sociais internas à comunidade, e como um direito humano básico, foi completamente secundarizada.

O aumento dos conflitos entre culturas evidenciou que, para além de preservar a diversidade cultural, era necessário promover o **diálogo intercultural**. O diálogo intercultural é visto como o meio pelo qual se promove o entendimento, o respeito e a tolerância entre culturas, bem como as trocas e as "fertilizações" interculturais geradoras da diversidade e da criatividade. Ao nível dos conceitos, o diálogo intercultural é visto essencialmente como um instrumento para a coesão social e o desenvolvimento cultural dentro dos territórios, e como um meio de construir activamente uma convivência pacífica, aberta e tolerante entre as diferentes culturas e territórios. Dado que todas as culturas são igualmente merecedoras de consideração e respeito, as diferenças entre estas não podem ser consideradas "negativas", ou limitadoras do diálogo e da convivência. Pelo contrário, são estas diferenças que as tornam únicas e que estão na origem da diversidade cultural. De facto, são as diferenças culturais que promovem as trocas e que fomentam a criatividade e o surgimento de novas formas de expressão cultural e de identidades multiculturais. Neste sentido, mais do que promover o diálogo entre culturas maioritárias

[30] *Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Amesterdão)*, art. 151°, n.° 4.

e minoritárias, encerrando as culturas em categorias estanques e estáticas, que não reflectem a sua natureza nem riqueza, defende-se que o diálogo deve estabelece-se entre os aspectos comuns e as diferenças, considerados como duas facetas da diversidade. É esta a via pela qual podem ser criadas pontes e identificadas soluções para ultrapassar antagonismos, aparentes ou reais. O diálogo intercultural é assim inseparável do respeito pela diversidade cultural.

Ao nível das políticas europeias, a importância do diálogo intercultural foi reconhecida, sem bem que não na sua integra. O diálogo intercultural é visto pela UE sobretudo como uma política "branda" de relações externas, que promove a sua imagem no exterior e o papel que esta deseja desempenhar no panorama internacional, como mediadora de conflitos e construtora de pontes – como uma potência tolerante, pacífica e aberta num mundo extremado. Ao nível externo foram de facto assumidos compromissos com vista a: preservar o património e a diversidade cultural; a ter em conta a diversidade cultural nos programas e projectos de cooperação; a promover o acesso aos bens e às manifestações culturais dos territórios em desenvolvimento; e a promover o desenvolvimento cultural local. No entanto, ao nível interno a actuação foi outra. A promoção do diálogo intercultural resumiu-se essencialmente ao fomento da mobilidade de artistas e a iniciativas pontuais, mas de grande projecção, como a proclamação de 2008 como o Ano Europeu do Diálogo Intercultural. Tal como no caso da diversidade cultural, a tónica é colocada na mobilidade de artistas e de obras de arte e na promoção da identidade europeia, ou seja, no diálogo sobre os aspectos comuns das culturas europeias.

De facto, apesar de nos últimos anos a UE ter reforçado a sua actuação nesta área, a cultura continuou a ser durante a primeira década do século XXI o elo mais fraco e mais negligenciado das políticas europeias. Inversamente, ao nível dos conceitos a cultura e o património estiveram no centro das atenções. Em nenhuma outra década se dedicou tanta atenção ao património e à cultura. Este facto ficou a dever-se essencialmente a três factores:

- aparecimento de novas ameaças à preservação do património e da diversidade cultural (globalização, novas pressões de desenvolvimento);
- reconhecimento da importância do património e da cultura para a economia, a coesão social e a prevenção de conflitos;
- aprofundamento das implicações do alargamento do conceito de património na década de noventa.

Relativamente ao último factor, 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 objectivo central da conservação passasse a ser a preservação dos valores e significados

atribuídos ao património. Implicou ainda que se tornasse fundamental a fase de identificação e avaliação dos valores, que deve estar na base das opções de salvaguarda e conservação. Por outro lado, passou a ser necessário integrar múltiplos actores no processo de interpretação e avaliação dos valores do património, para garantir que todos os sistemas de valores em presença eram considerados, e não somente os dos peritos e profissionais do património. A este respeito refira-se a atenção dada à compatibilização os "valores universais excepcionais" com outros sistemas de valores em presença, em especial os locais.

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 actores e das perspectivas 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. A conservação tornou um processo complexo, contínuo e conjunto, em muitos aspectos semelhante aos processos de reabilitação urbana. Com efeito, os pressupostos da participação, da parceria, da integração das diversas perspectivas disciplinares ou sectoriais são actualmente transversais a todos os processos.

Foi clara a aproximação da conservação do património urbano à reabilitação urbana. Por um lado, a própria conservação integrou muitos dos princípios e metodologias da reabilitação, por outro lado, percebeu-se que a conservação do património urbano só era possível mediante processos integrados de reabilitação urbana. Um sinal claro desta aproximação poder ler-se no âmbito dos documentos sobre a conservação das cidades históricas que integram os princípios da reabilitação[31], e no facto de instituições tradicionalmente ligadas essencialmente à conservação do património urbano histórico terem começado a integrar nas suas actividades a reabilitação urbana. De entre estas instituições saliente-se, por exemplo, o English Heritage, que se assume actualmente como uma "agência de reabilitação da linha da frente"[32], e a UNESCO, que lançou em 2008 a sua primeira proposta de metodologia de reabilitação de áreas históricas[33].

Houve ainda outras questões que derivaram do reconhecimento que o património é uma construção social e não uma colecção de objectos, como seja a importância da interpretação e da apresentação do património. Como a construção, o reconhecimento e a recriação do património foram reconhecidos como processos complexos, cuja origem se radica nos sujeitos e não nos objectos, não há uma interpretação universal, estática e intemporal do património. Tornou-se assim necessário que a interpretação e a apresentação do património fossem feitas segundo princípios culturais e éticos, que garantam: o entendimento e a apreciação do património cultural; uma comunicação ampla, rigorosa e contextualizada dos seus valores; a adequação e o contínuo

[31] Por exemplo, a *Resolution 98 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on historic towns in Europe*.

[32] Não sendo alheias a esta reorientação motivações económicas.

[33] UNESCO – *Historic districts for all: A social and human approach for sustainable revitalization. Manual for city professionals*; e UNESCO – *Historic districts for all: A social and human approach for sustainable revitalization. Brochure designed for local authorities.*

questionamento das interpretações; a salvaguarda da autenticidade dos sítios; e a participação de todos os actores nos processos de interpretação e apresentação do património cultural.

Um último aspecto 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. Por fim, o património material e o imaterial coexistem por vezes no mesmo contexto, mantendo relações de interdependência. Por esta razão é crucial que se tenham em conta as especificidades de cada categoria de património na sua salvaguarda, e que se integrem as abordagens aos diferentes tipos de património, de modo a que estas se complementem, coordenem e reforcem mutuamente. Neste contexto, o enquadramento legislativo e regulamentar e os processos de conservação e restauro relativos ao património cultural, incluindo os processos de reabilitação urbana, têm de ter em conta a suas vertentes material e imaterial, os valores e os significados atribuídos por diferentes grupos, e o seu carácter dinâmico e evolutivo.

Como já foi referido, uma das vias apontadas para dar resposta ao aumento dos conflitos e da criminalidade 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 afectam promove a identidade e o sentimento de pertença a uma comunidade, elementos importantes na prevenção do vandalismo e da criminalidade. Promove também a auto-consciência por parte dos cidadãos que têm o poder de intervir, o que contribui 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 auto-estima são essenciais para a capacidade de iniciativa. Esta capacidade é especialmente importante numa altura em que cada vez mais a actuação 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 fundamental. Por outro lado, o sentimento de pertença e o fortalecimento da autoconfiança e da auto-estima são também elementos fundamentais para promover a inclusão social. O direito dos cidadãos a ter uma palavra a dizer sobre as decisões que afectam o seu modo de vida e, em especial, sobre as decisões que pressupõem compromissos de longo prazo, difíceis de reverter, foi outro dos factores 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 directa tornaram-se cruciais como meio de fortalecer a legitimidade da acção 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 aspectos da vida pública, tendo sido consideravelmente aprofundada nas três últimas décadas. Em primeiro lugar, para além de um meio tornou-se um objectivo; 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 actualmente 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[34].

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 acção 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 opositoras 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. 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 um dos seus objectivos a mobilização e a participação dos cidadãos. Com efeito, a promoção da cidadania e da participação na vida pública não pode ser separada da reforma da governança, ou seja, do que hoje se chama de **boa governança**. Por um lado, o restabelecimento de laços de confiança é essencial para a participação e o envolvimento dos cidadãos, e a via para reconquistar a confiança passa pela boa governança. Por outro lado, sem um sistema descentralizado e aberto à inovação e à participação também não é possível instaurar mecanismos e práticas participativas. Mas a importância da boa governança não se resume à promoção da participação. Prende-se também com a necessidade de garantir a qualidade dos serviços, a boa gestão dos recursos públicos e a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos. É também essencial para a implementação de abordagens estratégicas e integradas ao desenvolvimento, que articulem e coordenem a actuação em diferentes áreas e de múltiplos actores. Para dar resposta a todos estes objectivos, considera-se que a governança tem de ser estratégica, descentralizada, participada, transparente, ética,

[34] Análise, implementação, gestão, monitorização, avaliação, etc.

equitativa, responsabilizadora, eficaz e eficiente, aberta e comunicante, coerente e cooperante. Para além de todos estes princípios que se ligam com o modo de empreender os processos, e tal como sublinha a *Estratégia europeia para a inovação e a boa governança ao nível local*[35], a boa governança assume também compromissos com objectivos específicos do desenvolvimento, nomeadamente, a sustentabilidade, a coesão social e a diversidade cultural, todos os quais incluem a reabilitação urbana como um dos seus instrumentos privilegiados.

Dada a crescente importância das cidades para o desenvolvimento e a qualidade de vida e a maior descentralização de competências nas autarquias locais, a boa governança urbana foi um dos aspectos mais desenvolvidos nos últimos anos. O aprofundamento e a melhoria da governança metropolitana são vistos como essenciais para garantir o desenvolvimento sustentável, bem como a cooperação, complementaridade e solidariedade entre os diversos municípios. Também se recomenda um fortalecimento e aprofundamento da governança à escala sub-urbana, em especial nas grandes áreas urbanas, que inclua a devolução de poderes para níveis mais próximos da população uma forma de "democracia de bairro".

Para a promoção da cidadania e da boa governança, que implicam uma profunda reestruturação das estruturas e hábitos governativos e dos modelos de administração e gestão dos processos, tornou-se essencial o desenvolvimento de capacidades nos diversos actores. A boa governança não pode ser alcançada sem que haja um investimento real nas pessoas, e a descentralização e delegação de competências têm de ser feitas de modo responsável, ou seja, garantindo que existe a capacidade de dar plena resposta às novas solicitações.

As políticas europeias concederam à cidadania, à participação e à governança um papel de destaque nos últimos anos. Foram criadas directrizes, experimentados novos sistemas, promovidas e aprofundadas as parcerias e a participação. Especificamente ao nível da governança urbana, foram definidos dois princípios básicos para as acções nas zonas urbanas a realizar com o apoio dos Fundos comunitários, nomeadamente:

- o envolvimento das autoridades locais e dos parceiros nas cidades, ao qual é dada grande importância em especial nos processos de reabilitação de áreas afectadas pela exclusão social;
- a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano sustentável a médio e longo prazo, que se considera constituir uma condição prévia para o êxito, na medida em que garante a coerência dos investimentos e a sua qualidade ambiental, contribuindo igualmente para garantir o empenhamento e a participação do sector privado na reabilitação das zonas urbanas.

Refira-se também que estão a ser apoiados alguns programas de governança territorial e construção de capacidades, tanto direccionada para os administradores nacionais e

[35] No original: European strategy for innovation and good governance at local level. Council of Europe, European Conference of Ministers responsible for regional and local government – *Strategy on innovation and good governance at local level,* appendix I.

regionais, como para o estimulo da governança local e do desenvolvimento "da-base-para-o-topo". No entanto, relativamente à boa governança houve um aspecto que não foi tido na devida conta pela UE: o compromisso para com a coesão social e a diversidade cultural. Por outro lado, ao secundarizar estes objectivos, foi posto ainda em causa o compromisso com a sustentabilidade e a dimensão estratégica do desenvolvimento, tal como já foi referido anteriormente.

Analisando agora especificamente a **metodologia de processo** para a reabilitação urbana, esta tem de reflectir todas as considerações anteriores relativas à cidadania, participação e boa governança. Mantiveram-se também todos os pressupostos já referenciados para a década de noventa. Com efeito, a metodologia de processo não se alterou, tendo no entanto sido desenvolvidos bastantes esforços no sentido de a aprofundar e operacionalizar. Por esta razão, são sintetizados seguidamente somente os aspectos em que se aprofundou o modelo apresentado na década anterior.

A metodologia de processo que emergiu na década de noventa implica uma profunda reestruturação dos modos de fazer e de pensar, pelo que a sua implementação não tem sido fácil. Há um conjunto de desafios fundamentais que se continuam a colocar aos processos de reabilitação urbana, designadamente:

- **Integração das várias políticas sectoriais** – para dar resposta a este desafio têm sido empreendidas várias medidas, como por exemplo, as reformas institucionais realizadas em diversos países europeus com o objectivo de promover a integração das políticas urbanas mediante a criação de organismos interministeriais que reúnem as competências relativas às várias políticas sectoriais. Outra via seguida pela UE e por vários países europeus, consiste em fazer depender o seu apoio à reabilitação da elaboração de estratégias integradas de desenvolvimento urbano. No entanto, continuam a ser procurados meios pelos quais este objectivo possa ser alcançado de forma mais satisfatória.
- **Integração e cooperação de vários níveis de governo** – para dar resposta a esse desafio, a UE promoveu um aprofundamento das parcerias, permitindo a delegação de poderes às autoridades locais no âmbito dos programas urbanos, e promovendo a integração de vários níveis de governo na elaboração das estratégias nacionais e regionais. Têm também sido aprofundadas a cooperação e a parceria entre níveis de governação em vários países europeus, mediante a formulação de acordos e compromissos a médio e a longo prazo entre várias entidades, como por exemplo, os "Contrats Urbains de Cohésion Sociale" franceses. Em todos os casos analisados, o aumento do número de actores nos processos (tanto públicos como privados) tem tornado crucial a definição clara e detalhada das responsabilidades e dos papéis de cada um.
- **Integração do sector privado, das ONG e da população** – a integração destes actores nos processos tem-se mostrado difícil por diversas razões, das quais se destacam: a falta de confiança nos processos e nas estruturas governativas; a desconfiança e a resistência do sector público em partilhar o poder com outros

actores; a falta de enquadramento legal para a participação e a parceria; a dificuldade em estabilizar o reconhecimento da legitimidade e da representatividade das ONG, não só por parte do sector público como também pelas próprias populações; a falta de capacidades e competências dos vários actores para participarem de forma aberta, informada, construtiva e fecunda nos processos. A realização de processos de consulta sobre decisões pré-estabelecidas, como um mero pró-forma, é também considerada como um dos obstáculos principais à participação. Têm sido várias as iniciativas para dar resposta a estes problemas, nomeadamente as já referidas relativamente à cidadania, à boa governança e às PPP. Tem também sido prática comum fazer depender os apoios à reabilitação da integração dos actores não-públicos no processo, e incluir nos apoios a conceder as despesas relativas ao funcionamento das parcerias e ao desenvolvimento de capacidades (tanto do sector público como dos outros actores). A criação desde as fases iniciais dos processos de uma verdadeira política de informação e comunicação é considerada essencial para mobilizar os diversos actores. A mobilização também depende de se demonstrar claramente os resultados objectivos da participação na evolução dos processos. Por fim, a criação de instrumentos de apoio aos processos de tomada de decisão participados tem sido outra das áreas em que os esforços se têm concentrado.

- Abordagem estratégica e de longo prazo – ainda é frequente as abordagens terem por base os apoios financeiros disponíveis, em vez de uma visão estratégica de longo prazo do desenvolvimento da área, fundada nos seus problemas, necessidades, potencialidade e oportunidades. Para dar resposta a este problema têm sido tomadas várias medidas, designadamente: o período de programação dos processos tem sido alargado; têm sido financiadas as despesas relativas à preparação dos programas com vista a melhorar a qualidade dos mesmos; o financiamento tem sido garantido por prazos mais longos e de forma mais flexível, permitindo dar uma resposta atempada a alterações do contexto (problemas ou oportunidades); o financiamento tem sido garantido para um leque mais alargado de acções; e tem-se feito depender a concessão de apoios a programas específicos à integração destes programas em estratégias mais amplas de desenvolvimento, com coerência entre escalas (estratégias nacional, regional, municipal e local).
- Compatibilização entre flexibilização e simplificação dos processos e garantia do interesse público e da boa gestão dos fundos públicos – ao nível da UE esta área tem evoluído por tentativa e erro, sem que ainda se tenha conseguido alcançar uma solução estável. A reforma dos regulamentos para o período 2000-2006, por exemplo, acabou por tornar os processos ainda mais complexos e morosos. Por outro lado, a focalização no desempenho e na execução financeira tem revelado ter efeitos negativos relativamente à qualidade dos processos e à procura de soluções criativas para os problemas, repercutindo-se negativamente nos resultados. Quando estão em causa múltiplos financiadores públicos (europeus, organismos do governo central, autarquias locais, etc.), frequentemente ocorre

uma multiplicação dos procedimentos de justificação de despesas, o que onera bastante em tempo e em dinheiro os processos de reabilitação. Há assim ainda bastante a fazer nesta área para adequar os enquadramentos legais e regulamentares à descentralização e ao funcionamento em parceria.

- Integração de aspectos qualitativos e estratégicos na monitorização e avaliação – ao nível comunitário, os indicadores têm-se orientado essencialmente para o desempenho. Por outro lado, a monitorização e a avaliação dos processos têm sido reduzidas à verificação dos resultados alcançados face aos indicadores propostos inicialmente. Esta situação limita em muito a utilidade da monitorização e avaliação, já que deixa de fora as questões mais importantes, ou seja, em que medida as políticas, e os respectivos meios de actuação propostos, têm contribuído para dar resposta aos problemas identificados, em especial a médio e a longo prazo. O facto de não se conseguir saber, por exemplo, quais são as principais áreas de actuação incluídas nos programas urbanos apoiados pelos Fundos comunitários é sintomático deste facto. No último período de programação tentou-se dar um carácter mais estratégico à monitorização, mas a nível europeu ainda falta bastante a fazer nesta área. Em certos países europeus, como por exemplo a França, a monitorização e avaliação quantitativa e qualitativa dos processos de reabilitação urbana têm sido colocadas no centro da aprendizagem política, de uma forma bastante mais equilibrada e profícua. O desafio encontra-se assim em fazer um melhor uso da monitorização e avaliação ao nível do programa e do projecto, não as limitando à asserção de resultados e impactos, mas direccionando-as para o aumento do conhecimento sobre o próprio programa. Ou seja, é necessário centrar a monitorização e avaliação em objectivos relacionados com o aumento do conhecimento e o desenvolvimento de capacidades, que permitam ganhar uma melhor noção sobre a eficácia das intervenções e dos sistemas de implementação, e perceber os factores e os pré-requisitos do "sucesso".

Tal como indicam os aspectos focados acima, o modelo teórico de processo manteve-se na sua generalidade, mas continua a apresentar muitos desafios relativamente à sua aplicação prática. Têm vindo a ser testados vários sistemas de dar resposta a estes desafios, nomeadamente variando o número e o conteúdo dos documentos a apresentar, e integrando diferentes etapas e instrumentos para a concretização de cada uma das fases. Actualmente há diversos instrumentos e propostas metodológicas disponíveis, mas as opções sobre a sua utilização têm sempre de ser adequadas ao enquadramento legal e regulamentar e aos usos e tradições de cada país. No entanto, existem alguns pontos de aplicação geral cuja importância se reforçou nos últimos anos, e que devem ser considerados em todos os casos, nomeadamente, a necessidade de:

- identificar e mobilizar os actores numa fase prévia ao início do processo;
- na fase de análise, integrar todos os actores não só na recolha da informação mas também na sua interpretação;

- avaliar não só o impacto ambiental e económico das propostas, mas também o social e cultural;
- localizar as equipas técnicas na área de intervenção e realizar projectos de demonstração – o que há vários anos tinha sido identificado no âmbito da reabilitação como positivo para os resultados, é agora visto como também sendo útil para os próprios processos;
- formalizar os acordos e os compromissos assumidos em várias fases do processo;
- institucionalizar os "modos de fazer", incorporando os novos processos participados nos procedimentos, ideias e práticas dos actores e das instituições locais, até que estes se tornem em rotina.

A metodologia de intervenção e das formas de governança têm assim constituído processos contínuos de aprendizagem política, que longe de estarem estabilizados continuarão a evoluir nos próximos anos.

Concluindo, a reabilitação urbana teve uma enorme evolução desde os anos sessenta até à actualidade. De um projecto técnico à escala arquitectónica transformou-se num processo essencialmente político à escala urbana. Tendo surgido como um instrumento da política de conservação integrada do património cultural, tornou-se num processo de desenvolvimento urbano que integra as várias políticas urbanas. Anteriormente reservada a técnicos e a peritos, a reabilitação urbana é hoje uma área onde todos são chamados a intervir. Os seus princípios e objectivos não são diferentes dos que devem estar subjacentes ao desenvolvimento urbano em geral. No entanto, existe uma diferença: a reabilitação urbana é essencialmente uma política de coesão, direccionada a áreas urbanas específicas que, pelas suas características e problemas particulares, necessitam de uma concentração excepcional de meios e recursos para se integrarem no processo global de desenvolvimento urbano. A sua escala e a natureza dos problemas a que tem de dar resposta, possibilitam e justificam a adopção de abordagens altamente participadas, que não só melhoram a qualidade do processo como promovem os próprios objectivos da reabilitação urbana.

Como os problemas que estão na origem da necessidade de empreender processos de reabilitação urbana – degradação física, deterioração ambiental, exclusão social, declínio económico, etc. –, se têm agravado nos últimos anos, a pertinência e a urgência de promover estes processos reforçou-se. A sua importância é hoje amplamente reconhecida, sendo considerada como um dos principais instrumentos do desenvolvimento urbano sustentável.

A reabilitação urbana é hoje um processo integrado de intervenção em áreas urbanas específicas, que tem por objectivo 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 (ver Figura 105) e objectivos específicos (ver Figura 106 e Figura 107), e operando segundo uma metodologia (ver Figura 104) que integra a participação e os recursos de múltiplos actores (ver Figura 110 a Figura 114). Para o seu sucesso é

necessário um conjunto de instrumentos operacionais e um enquadramento legal e regulamentar favorável (ver Figura 108 e Figura 109).

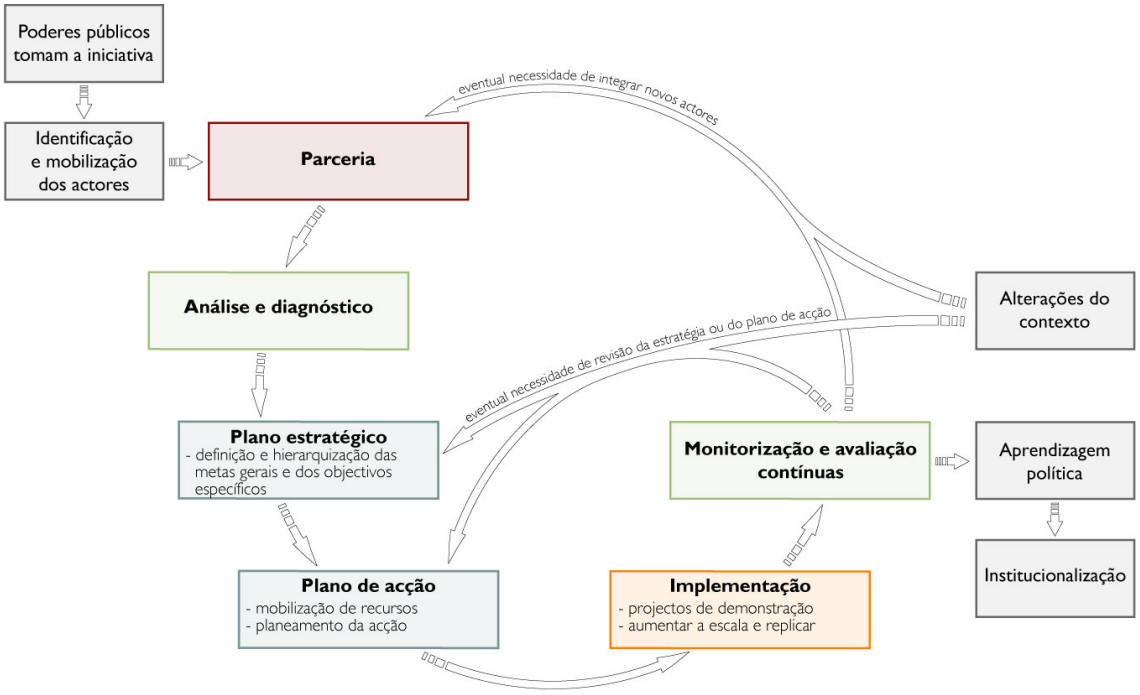


Figura 104 – Metodologia do processo de intervenção da reabilitação urbana na actualidade

Âmbito

- todas as áreas degradadas e em declínio, tendo em especial atenção as áreas habitacionais e o património urbano (incluindo o património material e imaterial e todos os aspectos da paisagem urbana)

Princípios

Património cultural como responsabilidade de todos
Princípio da conservação integrada do património arquitectónico
Princípio do respeito pela integridade física e visual da paisagem urbana histórica
Princípio do respeito pela diversidade cultural
Princípio da abordagem ética ao património e à cultura
Princípio do desenvolvimento humano sustentável
Princípio da cautela, da precaução e da gestão judiciosa dos recursos
Princípio do direito de toda a população a uma habitação condigna e satisfatória
Princípio da função social da cidade
Princípio da justiça social e da partilha por todos das mais-valias geradas pelo processo
Princípio da não-discriminação e da igualdade de oportunidades
Princípios da boa governança
Princípio do exercício pleno da cidadania e da gestão democrática da cidade
Princípio da cooperação e da parceria

Figura 105 – Âmbito e princípios das intervenções de reabilitação urbana na actualidade

Objectivos

Património cultural e natural

- preservar o património cultural e natural, móvel e imóvel, tangível e intangível
- conservar a pasiagem urbana histórica e construir o património de amanhã
- conservar o património segundo o princípio da intervenção mínima;
- conferir usos ao património compatíveis com a sua estrutura e o seu carácter
- respeitar a morfologia específica dos tecidos urbanos
- salvaguardar o património contra desastres naturais ou derivados da acção humana
- melhorar a apreciação e o entendimento dos sítios mediante a sua correcta interpretação e apresentação

Habitação

- reabilitar as habitações degradadas ou sem condições de habitabilidade assegurando a permanência dos grupos mais desfavorecidos
- promover a diversidade de tipos de alojamento
- dinamizar o mercado do arrendamento
- reforçar a oferta de habitação a custos acessíveis, em especial nos centros das cidades
- criar espaços públicos nos bairros habitacionais que deles careçam e qualificar os existentes
- assegurar a existência de equipamentos comunitários culturais, de desporto e de lazer
- assegurar o acesso igualitário e adequado aos equipamentos e serviços públicos (saúde, educação, etc.) e melhorar a sua qualidade
- melhorar a imagem urbana dos bairros habitacionais recentes

Coesão social

- promover a diversidade social
- manter e fortalecer os laços familiares e comunitários
- conservar os elementos do ambiente urbano com significado ou valor afectivo para as populações
- promover a integração social através da integração espacial das diferentes comunidades
- dar resposta às necessidades dos diferentes grupos sociais em presença relativamente às áreas urbanas
- promover áreas urbanas inclusivas, abertas e acessíveis a todos os indivíduos e a todas as idades
- promover o diálogo intercultural como factor de coesão
- promover a segurança urbana e o sentimento de segurança, mediante uma combinação de medidas preventivas, repressivas e orientadas para a solidariedade
- dar resposta às necessidades não só da população excluída mas também da que se encontra vulnerável à exclusão e actuar preventivamente sobre os mecanismos subjacentes à exclusão

Coesão territorial

- evitar a segregação das funções mais fracas e a monofuncionalização de áreas urbanas
- promover a variedade funcional tendo em consideração a compatibilidade entre funções
- equilibrar as funções dos centros e das periferias, promovendo a dispersão das actividades no espaço e no tempo
- interligar espacialmente os centros e as periferias
- consolidar a rede de espaços públicos e de encontro e lazer
- fornecer o acesso equitativo e a distribuição igualitária dos equipamentos, serviços e recursos
- restituir o carácter social e cultural aos centros urbanos
- melhorar o desenho dos espaços públicos como elemento essencial da continuidade do tecido urbano

Ambiente

- proteger, conservar e qualificar a paisagem
- proteger o ambiente urbano e reduzir as emissões de gases e outros tipos de poluição
- proteger e qualificar os espaços públicos, as áreas verdes e a imagem urbana, reflectindo as necessidades e aspirações dos utentes e respeitando o carácter dos tecidos urbanos
- reutilizar as áreas vazias ou inactivas de forma adequada
- reduzir o tráfego automóvel e promover o transporte publico, o uso da bicicleta e a deslocação pedonal
- gerir eficazmente a utilização dos recursos existentes (solo, edifícios, materiais, infra-estruturas, energia, etc.) e evitar a produção de resíduos
- promover a mobilidade urbana sustentável
- prevenir e minimizar os potenciais danos causados por desastres naturais ou derivados da acção humana, em especial tornando a morfologia urbana e as estruturas menos vulneráveis

Figura 106 – Objectivos das intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte I)

Objectivos (cont.)

Desenvolvimento local

- manter e incentivar as actividades existentes, em especial as artes e os ofícios
- promover a fixação/criação de novas actividades económicas compatíveis com a área e ancoradas localmente
- apoiar a produção de bens e serviços de qualidade
- promover a criação de ofertas de emprego locais e o empreendedorismo
- assegurar o acesso ao conhecimento, à informação e às novas tecnologias
- aumentar a atractividade mediante o fortalecimento do carácter único e distintivo da área, a valorização dos recursos locais e do seu potencial criativo
- aproveitar o potencial da reabilitação, do património e da cultura para o desenvolvimento, a economia e a criação de emprego
- promover um turismo cultural sustentável, ético, justo e responsável
- aumentar as oportunidades de formação e de qualificação profissional dos jovens e dos grupos mais desfavorecidos, e outras medidas que facilitem a entrada no mercado de trabalho

Cultura

- promover a diversidade cultural, o respeito e o diálogo entre culturas
- reconhecer e promover as culturas em presença no território, independentemente da sua origem e tendo em conta as novas identidades multiculturais
- estimular o desenvolvimento cultural local
- reforçar a identidade local através de processos participados de identificação, avaliação e interpretação do património das comunidades
- garantir a todos o acesso à cultura e às actividades artísticas e criativas

Cidadania

- promover o exercício activo da cidadania e a participação dos cidadãos na vida pública
- disponibilizar formação e outras formas de reforço das capacidades e das competências dos actores locais
- disponibilizar um leque variado de instrumentos, locais e momentos para a participação na tomada de decisão
- utilizar o potencial das novas tecnologias e tirar partido das redes de intercâmbio de experiências e boas práticas

Figura 107 – Objectivos das intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte II)

Instrumentos

Instrumentos de programação

- plano estratégico;
- plano de acção;
- documento(s) de formalização dos acordos e compromissos assumidos pelas várias partes.

Instrumentos de planeamento específicos

- planos estratégicos e de acção sectoriais (salvaguarda e conservação do património cultural, habitação, desenvolvimento económico, coesão social, etc.);
- plano de salvaguarda, plano de pormenor ou plano de urbanização;
- plano de mobilidade;
- planos de prevenção e mitigação do risco;
- plano de desenvolvimento turístico;
- estudos de impacto ambiental, económico, social e cultural.

Figura 108 – Instrumentos recomendados para as intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte I)

Instrumentos (cont.)

Instrumentos legais e regulamentares complementares

- instrumentos legais adequados para garantir a salvaguarda da paisagem urbana histórica, que não limitem o talento mas promovam a qualidade do projecto nas áreas a proteger;
- medidas preventivas que garantam a salvaguarda dos interesses da reabilitação enquanto estes não estão legalmente protegidos;
- regulamentos de planeamento que integrem as disposições relativas à conservação património arquitectónico, à política da paisagem e aos processos de reabilitação urbana;
- regulamentos de planeamento que desencorajem a densificação excessiva, as operações de renovação urbana, a especulação fundiária e a expansão urbana;
- politica de planeamento e desenvolvimento urbano suficientemente flexível para conciliar os requisitos culturais da conservação com a necessidade de rentabilização das operações projectadas;
- regulamentação técnica geral (construção, segurança. eficiência energética, etc.) flexível e adequada para possibilitar a conservação do património arquitectónico e a reabilitação de edifícios a custos acessíveis;
- sistemas de qualificação e acreditação profissional de pessoas, empresas e instituições adequados para a promoção da qualidade dos projectos;
- enquadramento legal adequado para a preservação, a gestão e o ordenamento da paisagem segundo os princípios do desenvolvimento sustentável;
- meios legais e financeiros que permitam aos poderes regional e local empreender as suas políticas de planeamento e promover a reabilitação urbana;
- disposições legais e regulamentares que garantam uma distribuição justa das mais-valias geradas pela acção pública nos processos de reabilitação;
- disposições legais e regulamentares que permitam proceder à atribuição em tempo útil de direitos de propriedade e de uso dos imóveis, nos casos em que estes sejam difíceis de apurar;
- adopção de uma política de arrendamento que não seja dissuasora para os investidores privados;
- enquadramento legal que permita o desenvolvimento de padrões de desenvolvimento turístico sustentáveis, a repercussão dos benefícios na comunidade local e a aplicação de parte das receitas na conservação do património e no desenvolvimento local;
- enquadramentos jurídicos e instrumentos de engenharia financeira adequados a fim de mobilizar os investidores, encorajar o reinvestimento dos lucros em novas operações de conservação ou ainda permitir o lançamento de programas que atribuiriam um direito de exploração ao operador preservando ao mesmo tempo os direitos do proprietário;
- enquadramentos jurídicos que permitam às empresas integrar o mecenato na sua gestão, como instrumento de comunicação institucional;
- enquadramentos legal, normativo, financeiro, institucional e profissional adequados para abordagens integradas e para a cooperação e a partilha das responsabilidades entre níveis de governo e entre todos os sectores da sociedade;
- enquadramento legal, normativo e institucional conducente à implementação de práticas de boa governança;
- enquadramento legal que promova a cidadania activa e a democracia participativa;
- enquadramento legal que facilite a formação de parcerias amplas e garanta a transparência e a eficácia do seu funcionamento;
- enquadramento legal claro e eficaz para o funcionamento das parcerias público-privado;

Instrumentos organizacionais

- organismos que assegurem a cooperação interministerial com vista à reabilitação urbana, fora da lógica sectorial;
- parcerias alargadas para a concepção e a implementação dos processos no terreno;
- parcerias específicas para a gestão ou execução de partes da intervenção;
- acordos ou parcerias público-pivado para a prestação de serviços específicos.

Instrumentos de informação

- campanhas de informação sobre a política nacional de reabilitação urbana;
- sistemas de informação sobre os processos de reabilitação urbana locais (incluindo, postos de informação abertos diariamente ao público, campanhas nos meios de comunicação locais, sítios na internet, acções e eventos com fins de divulgação, etc.);
- disponibilização de informação aos proprietários e potenciais investidores sobre os recursos existentes em matéria de utilização e reutilização do património edificado, bem como sobre as medidas administrativas e financeiras criadas para incentivar e apoiar as acções privadas no âmbito do processos de reabilitação urbana.

Figura 109 – Instrumentos recomendados para as intervenções de reabilitação urbana na actualidade (parte II)

Distribuição dos papéis

Nível europeu

- define directrizes e recomendações para a acção;
- incentiva a troca de experiências, conhecimento e boas práticas;
- lança programas direccionados ao apoio à reabilitação urbana, dentro das suas prioridades e competências;
- lança programas sectoriais que podem contribuir para a reabilitação urbana;
- tem responsabilidades essencialmente ao nível da definição de estratégias e de políticas globais, e da aprovação, monitorização, avaliação e controlo dos programas;
- apoia o desenvolvimento das capacidades e competências necessárias para o bom desenvolvimento dos processos junto das autoridades nacionais.

Governo central e, em alguns casos, autoridades regionais

(ao nível do governo central, mediante um organismo que assegure a cooperação interministerial com vista à reabilitação urbana)

- são responsáveis por promover a reabilitação urbana nos planos e programas nacionais e regionais dos Fundos comunitários;
- no âmbito dos programas europeus, o governo central é globalmente responsável pela execução das intervenções, mas pode delegar a gestão ou execução de parte dos programas às autoridades locais, aos organismos de desenvolvimento regional ou ao sector voluntário (ONG);
- no âmbito dos programas europeus, o governo central é responsável por assegurar a associação dos parceiros adequados às várias fases de programação (autoridades regionais e locais, outras autoridades públicas pertinentes, parceiros económicos e sociais e quaisquer outros organismos competentes);
- definem directrizes e recomendações para apoio à acção;
- incentivam a troca de experiências, conhecimento e boas práticas;
- são responsáveis pela promoção da reabilitação urbana aos níveis nacional e regional;
- é responsável (governo central) por apoiar o desenvolvimento das capacidades e competências necessárias para o bom desenvolvimento dos processos junto das autoridades regionais e locais;
- lança programas nacionais de reabilitação urbana (governo central), com base em abordagens locais, estratégicas, integradas e participadas;
- são globalmente responsáveis pela gestão, acompanhamento, monitorização, avaliação e controlo dos programas nacionais de reabilitação urbana;
- podem ser parceiros no âmbito de processos de reabilitação urbana de iniciativa local;
- quando parceiros dos processos locais, são co-responsáveis – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- quando parceiros dos processos locais, podem ser responsáveis execução e financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção);
- são responsáveis pela institucionalização aos níveis nacional e regional das lições e boas práticas adquiridas no âmbito dos processos, incorporando-as nos enquadramentos legais, regulamentares, institucionais e administrativos.

Autoridades locais

- são responsáveis por promover a reabilitação das áreas urbanas degradadas e em declínio do seu território;
- definem directrizes e recomendações para a acção;
- podem beneficiar de programas comunitários que contribuam para a reabilitação urbana e são responsáveis pela sua compatibilização e integração nos processos locais e pelo cumprimento das responsabilidades que lhes forem atribuídas no âmbito destes programas (incluindo a gestão ou execução de parte dos programas);
- podem candidatar-se a programas nacionais de apoio à reabilitação urbana e são responsáveis pela sua compatibilização e integração nos processos locais;
- são co-responsáveis – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- lideram os processos locais de reabilitação urbana;
- são responsáveis pela gestão global dos processos;
- são responsáveis pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção);
- são responsáveis por apoiar o desenvolvimento das capacidades e competências necessárias junto dos vários actores dos processos;
- são responsáveis por garantir as condições necessárias ao exercício pleno da cidadania activa e da participação na vida pública;
- são responsáveis por tirar partido das redes de troca de experiências, conhecimento e boas práticas;
- são responsáveis pela institucionalização ao nível local das lições e boas práticas adquiridas no âmbito dos processos, incorporando-as nos enquadramentos regulamentares, institucionais e administrativos.

Figura 110 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte I)

Distribuição dos papéis (cont.)

População e sector comunitário

- é co-responsável – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- é responsável pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção).

Sector privado

- é co-responsável – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- é responsável pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção);
- pode ser responsável por executar parte da avaliação (mediante uma empresa exterior ao processo, mas em colaboração estreita com todos os actores).

Sector voluntário

- no âmbito dos programas europeus, pode ser responsável pela gestão ou execução de parte dos programas;
- é co-responsável – em parceria – pelas fase de análise e diagnóstico, planeamento estratégico, planeamento da acção, e monitorização e avaliação;
- é responsável pela execução e pelo financiamento (ou co-financiamento) de acções específicas (de acordo com o determinado no plano de acção).

Equipa técnica local, qualificada e multidisciplinar

- coordena a elaboração dos estudos prévios, na qual devem participar todos os actores, não só no levantamento da informação como na sua interpretação;
- propõe soluções de intervenção, dá apoio técnico à tomada de decisão e promove consensos;
- formaliza os planos estratégicos e os planos de acção, com base nas decisões tomadas pelos outros actores;
- gere a implementação dos processos (incluindo fases experimentais e projectos-piloto);
- é responsável por projectos e pela execução de acções de responsabilidade do sector público;
- monitoriza o processo (em colaboração estreita os outros actores);
- pode ser responsável por executar a avaliação (em colaboração estreita os outros actores);
- dá aconselhamento, apoio administrativo e apoio técnico aos vários actores;
- dá apoio social à população;
- apoia o desenvolvimento de capacidades e competências por parte dos vários actores;
- tiram partido das redes de troca de experiências, conhecimento e boas práticas.

Figura 111 – Distribuição dos papéis pelos vários actores no âmbito dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte II)

Financiamento

O modelo de financiamento defendido para os processos de reabilitação urbana baseia-se na procura de uma multiplicidade de fontes de financiamento e no co-financiamento das acções a empreender. Idealmente, o financiamento de um processo de reabilitação urbana integraria fundos públicos europeus, nacionais, regionais e locais, e privados – de empresas, organizações, grupos e indivíduos. O co-financiamento aprofundou-se: considera-se que devem ser dissipada a separação entre "financiadores" e "beneficiários". Todos os actores devem cooperar no financiamento, se não com fundos monetários, com outro tipo de recursos (espaço, tempo, trabalho, etc.). Do mesmo modo, todos devem beneficiar da intervenção – por exemplo, as autoridades públicas podem beneficiar mediante a transferência de responsabilidades para o nível da área e do esforço comunitário, e mediante a visibilidade da intervenção.

O modelo de financiamento deve também ser multifacetado, possibilitando um processo verdadeiramente integrado, mediante a abordagem simultânea às várias dimensões dos problemas. A flexibilidade é outra das características importantes do modelo de financiamento, que deve permitir dar resposta atempada a alterações da estratégia ou do plano de acção motivadas pelos resultados da monitorização e da avaliação ou por alterações no contexto – nomeadamente, o surgimento de novos problemas ou de oportunidades.

O financiamento público deve advir não só da concentração de recursos extraordinários nas áreas degradadas e em declínio, como de uma melhor utilização do financiamento corrente nestas áreas. Este objectivo poderá ser alcançado por uma melhor coordenação do financiamento sectorial possibilitada pelo próprio processo integrado de reabilitação urbana.

O principal objectivo do financiamento é desenvolver a aptidão local para assumir a liderança do seu próprio processo de desenvolvimento, ou seja, a criação de capacidades e de oportunidades para operar a mudança. O financiamento deve combinar o apoio às necessidades e aos problemas mais prementes nas áreas, com o financiamento de acções que visem empreender as alterações estruturais de longo prazo necessárias para inverter as dinâmicas de declínio em presença, nomeadamente mediante a criação/aproveitamento de oportunidades. Deve garantir-se que a utilização dos fundos é "ancorada", ou seja, que o efeito das acções financiadas não se dissipará após o término das mesmas.

O principal desafio que se coloca na actualidade relativamente ao financiamento é conseguir maximizar a utilização dos escassos recursos públicos e atrair mais investimento privado.

O apoio financeiro público pode incluir:

Financiamento de estudos

- financiamento total ou parcial dos custos relativos aos estudos científicos, técnicos, socioeconómicos e ambientais necessários para a concepção da estratégia de intervenção, do plano de acção, e de outros instrumentos de planeamento eventualmente necessários (plano de salvaguarda, plano de mobilidade, estudos de impacto ambiental, económico social e cultural, etc.);
- financiamento de estudos para a definição de directrizes e de recomendações para apoio à acção;
- financiamento para apoio à investigação em matérias relevantes para a reabilitação urbana, para a criação de redes de peritos e para promover a troca de experiências e boas práticas.

Financiamento à operacionalização dos processos

- apoio financeiro para o processo de construção das parcerias e para o seu funcionamento;
- financiamento destinado à criação e ao desenvolvimento das competências e capacidades necessárias para uma participação efectiva nas parcerias por parte dos diversos actores;
- financiamento para o acompanhamento, a monitorização e a avaliação dos processos.

Financiamento da equipa técnica

- financiamento das despesas relativas ao funcionamento equipa técnica qualificada e multidisciplinar necessária para apoiar os processos de reabilitação urbana.

Financiamento da informação e comunicação

- apoio financeiro para campanhas e sistemas de informação sobre a política nacional e os processos locais de reabilitação urbana.

Financiamento das obras em edifícios e equipamentos públicos

- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros, destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a reabilitação do seu património arquitectónico e do seu parque edificado, incluindo a criação/melhoria de equipamentos educacionais, de saúde, culturais, de desporto, de lazer, entre outros.

Financiamento das obras em espaços públicos

- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a qualificação dos espaços públicos existentes e para a sua reestruturação em áreas onde estes não sejam adequados (em especial nas áreas habitacionais recentes);
- subsídios, créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, ou outros apoios financeiros destinados às entidades públicas, em especial às autarquias locais, para a melhoria geral do ambiente urbano (incluindo a criação/qualificação dos espaços verdes; as obras necessárias para a promoção da acessibilidade e do uso do transporte público, da bicicleta e da deslocação pedonal; a melhoria das infra-estruturas; a descontaminação e reutilização das áreas industriais obsoletas; etc.).

Figura 112 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte I)

Financiamento (cont.)

Financiamento das obras em edifícios privados

- subsídios para auxiliar os proprietários a conservar ou reabilitar edifícios considerados como património arquitectónico, segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento);
- créditos a longo prazo e com baixa taxa de juro, para apoiar os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico, que não têm capacidade imediata de arcar com os custos da sua conservação ou reabilitação;
- combinação de créditos hipotecários com subsídios públicos, estabelecimento de formas adequadas de seguros, concessão de uma garantia pública, ou outros mecanismos adequados com vista a cobrir ou diminuir os riscos e a encorajar as instituições de crédito a financiarem intervenções em edifícios antigos;
- criação de fundos reembolsáveis, que associem fundos públicos (dotações orçamentais de diferentes departamentos ministeriais e de vários níveis de governo) e privados e que, com a ajuda de incentivos fiscais, permitam gerar fundos adicionais e a renovação automática do fundo original, mediante um mecanismo de crédito, ou o reinvestimento dos lucros da venda de edifícios reabilitados em novas operações de reabilitação;
- criação de sistemas de leasing que permitam transferir a propriedade de um edifício para uma companhia especializada, que deve gerir e financiar a operação, após o que restitui em sistema de leasing os edifícios reabilitados aos proprietários originais;
- criação de sistemas que tenham por objectivo colocar no mercado de arrendamento habitação degradada e devoluta, permitindo ao arrendatário realizar trabalhos de reparação e beneficiação, e transferindo o direito de ocupação do edifício de novo para o proprietário após um período de tempo determinado;
- incentivos fiscais selectivos, concentrados em áreas onde os investimentos são raros e a sua rendibilidade fraca, para os proprietários de edifícios considerados como património arquitectónico (dedução das despesas com a reabilitação nos impostos, redução do imposto sobre a propriedade, etc.) segundo critérios que dependem da natureza da operação (importância do edifício intrínseca ou derivada da sua relação com outros edifícios, função social, acessibilidade ao público, recursos dos proprietários, rendibilidade do investimento);
- incentivos fiscais para promover o mecenato dirigidos a indivíduos, que façam doações para fins ligados à conservação do património, variáveis de acordo com a natureza do beneficiário, e a empresas (dedução nos impostos dos donativos gratuitos e dos patrocínios que contribuam para conservação do património, variável segundo o beneficiário da oferta e às despesas com obras de arte, quando em exibição ao público).

Medidas destinadas a recuperar o investimento público e a atrair investimento privado

- criação ou investimento em fundos de desenvolvimento urbano, ou outros instrumentos de engenharia financeira, destinados a apoiar projectos e acções integradas num processo de reabilitação urbana;
- criação de medidas para afectar parte das receitas do turismo à conservação do património, à qualificação do ambiente urbano e ao desenvolvimento local;
- criação de taxas e impostos à utilização dos edifícios e sobre os lucros;
- criação de taxas e impostos acrescidos para os edifícios devolutos.

Apoio à habitação

- subsídios ou outros apoios ao arrendamento para os inquilinos de fracos recursos;
- incentivos fiscais ao arrendamento de fogos vagos;
- subsídios à compra ou ao arrendamento de habitação em áreas desertificadas;
- incentivos fiscais e apoios financeiros para a reabilitação de edifícios e alojamentos existentes por parte do sector público, destinados ao alojamento de pessoas carenciadas;
- incentivos fiscais e apoios financeiros fiscais à reabilitação de edifícios e alojamentos existentes, por parte do sector privado, destinados a serem colocados no mercado, para venda ou arrendamento, a custos acessíveis, destinados ao alojamento de pessoas carenciadas;
- incentivos fiscais e apoios financeiros à reserva de quotas para alojamentos a custos acessíveis, destinados ao alojamento de pessoas carenciadas, nos empreendimentos privados de habitação corrente (seja reabilitação ou construção nova).
- incentivos fiscais e apoios financeiros para possibilitar que os proprietários com menos recursos reabilitem os seus alojamentos.

Figura 113 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte II)

Financiamento (cont.)

Apoio ao desenvolvimento local

- financiamento de acções com vista a criar/desenvolver competências e capacidades nas comunidades locais;
- financiamento de acções com vista a melhorar a formação e a qualificação profissional dos jovens e dos grupos mais desfavorecidos;
- incentivos fiscais para a fixação/criação de novas actividades económicas compatíveis nas áreas em declínio, e em especial para apoiar o empreendedorismo;
- apoios financeiros (subsídios, créditos com baixas taxas de juros, incentivos fiscais, etc.) para a qualificação das actividades económicas locais;
- apoios financeiros (subsídios, incentivos fiscais, etc.) para a criação de emprego local.

Apoio ao desenvolvimento cultural

- apoio financeiro para actividades que estimulem o desenvolvimento e a diversidade cultural local, promovam o conhecimento, o respeito e o diálogo entre culturas e incentivem a criatividade;
- apoio financeiro para a identificação, interpretação e apresentação do património cultural local das diversas comunidades;
- apoio financeiro a acções e medidas que promovam o acesso aos bens culturais locais.

Apoio à reestruturação do sector da construção

- apoio financeiro para acções que estimulem o desenvolvimento de técnicas e competências de reabilitação na indústria da construção.

Apoio ao sector voluntário e comunitário

- financiamento para a criação e o funcionamento de associações comunitárias;
- apoio financeiro a fundações ou organizações que actuem em prol da melhoria das condições de vida nas comunidades e do desenvolvimento comunitário;
- incentivos a fundações ou organizações dedicadas à conservação do património mediante benefícios fiscais direccionadas aos doadores (fundações) e a concessão de vantagens fiscais adequadas para as organizações.

Figura 114 – Financiamento dos processos de reabilitação urbana na actualidade (parte III)

BIBLIOGRAFIA

AALBORG+10 Inspirando o futuro [em linha]. Aalborg: IV Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, 1994. [Consultado em: 30.05.2007]. Disponível em: http://www.aalborgplus10.dk/media/aalborg_commitments_portuguese.pdf.

ACTO Único Europeu. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 169, 29 de Junho de 1987.

ADONNINO, Pietro – A people's Europe: Reports from the ad hoc Committee. In *BULLETIN of the European Communities*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Supplement 7/85, 1985.

AGENDA 21: A comprehensive plan of action for sustainable development in the social, economic and environmental point of view. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development, 1992.

AGUIAR, José Aguiar – *Estudos cromáticos nas intervenções de conservação em centros históricos: Bases para a sua aplicação à realidade portuguesa*. Évora: Universidade de Évora, 1999. Tese de Doutoramento.

AGUIAR, José; CABRITA, Reis; APPLETON, João – *Guião de apoio à reabilitação de edifícios habitacionais*. Lisboa: LNEC, 2001. Vol. 1 e 2.

AGUIAR-BRANCO, José Pedro – Liberdade de circulação e circulação da liberdade: inclusão, diversidade e criminalidade na União Europeia. In *EUROPA: Novas fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça*. Lisboa: Principia. N.º 16/17 (Jul. 2004-Jun. 2005), pág. 17-24.

ALDOUS, T. – *Good bye Britain?* London: Sidgwick and Jackson, 1975.

ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E MINORIAS ÉTNICAS (eds.) – *O "pseudo-arrastão" de Carcavelos*. Lisboa: ACIME, 2006.

AMARASEKERA, Atbula; NAVARATNE, Dayfapriya B. – Cultural tourism and visitor effects on the local population with special reference to the cultural triangle of Sri Lanka. In ICOMOS – *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993, pág. 1-4.

AMERY, C.; CRUICKSHANK; D. – *The rape of Britain*. London: Paul Elek, 1975.

ANAH – Les OPAH fêtent leurs 20 ans. In *LES Cahiers de l'ANAH*. Paris: ANAH. (Juin 1997).

ANNAN, Kofi– *From Doha to Johannesburg by way of Monterrey: How to achieve, and sustain, development in the 21st century* [em linha]. London: UN, 2002. (Lecture at the London School of Economics and Political Science). [Consultado em: 30.10.2008]. Disponível em: http://www.un.org/jsummit/html/documents/sg_speech_london_2502.doc

ANTALOVSKY, Eugen; DANGSCHAT, Jens S.; PARKINSON, Michael (eds.) – *Cities in Europe: Europe in the cities*. Viena: Europaforum Wien, 2005.

ARRABAÇA, Pedro – Balanço da dinâmica em curso no Sardoal. In ENCONTRO NACIONAL DE GTL'S, 5.º – *Reabilitação urbana: Gabinetes Técnicos Locais*. Porto: CCRN, 1992, pág. 196-204.

AUDIT COMMISSION – *The urban regeneration experience: Observations from local value for money audits*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1988.

AULT, Scott – The new campfire: Culture-based parks and attractions in an era of globalization. In ASAMBLEA GENERAL DE ICOMOS, XIII – *Estrategias relativas al patrimonio cultural mundial: La salvaguarda en un mundo globalizado: Principios, prácticas y perspectivas*. Madrid: Comité Nacional Español de ICOMOS, 2002. pág. 361-363.

AVRAMOV, Dragana – *Report on housing exclusion and homelessness*. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

BACHELARD, Gaston – *A poética do espaço*. S. Paulo: Martins Fontes, 1998.

BACHTLER, John [et al.] – *The 2007-13 operational programmes: A preliminary assessment*. Glasgow: European Policies Research Center, University of Strathclyde, 2007.

BACHTLER, John; WREN, Colin – The evaluation of EU cohesion policy: Research questions and policy challenges. In *REGIONAL Studies*. United Kingdom: Routledge. Vol. 40, Issue 2, 2006, pág. 143-153.

BANDEIRINHA, José António – *O processo SAAL e a arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.

BANDEIRINHA, José António – Plano de reabilitação do núcleo histórico de Soure: Introdução sobre a natureza. In *JORNAL Arquitectos*. Lisboa: Associação dos Arquitectos Portugueses. N.º 59 (Julho de 1987), pág. 18

BANÚS, Enrique – Key Element or Ornament?. In INSTITUT FÜR AUSLANDSBEZIEHUNGEN [et al.] – *Culture report: Progress Europe*. Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen, Robert Bosch Stiftung, British Council Germany, Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia, Stiftung für Deutsch-Polnische, 2007, pág. 60-70.

BARBOSA, Marcio – World Heritage 2002: Shared legacy, common responsibility. In UNESCO, World Heritage Centre – *World Heritage 2002: Shared legacy, common responsibility*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2003, pág. 20-21.

BENÉVOLO, Leonardo – *História da arquitectura moderna*. S. Paulo: Editora Perspectiva, 1994.

BENÉVOLO, Leonardo – *História da cidade*. S. Paulo: Editora Perspectiva, 1994.

BERGEON, Ségolène – Éthique et conservation-restauration: la valeur d'usage d'un bien culturel. In TROISIEMES JOURNEES INTERNATIONALES D'ETUDES DE L'ARSAG – *La conservation: une science in évolution. Bilan et perspectives. Actes des troisièmes journées internationales d'études de l'ARSAG*. Paris: Association pour la Recherche Scientifique sur les Arts Graphiques, 1997, pág. 16-22.

BERRY, B.; KASARDA, J. – *Contemporary urban ecology*. New York: Macmillan, 1977.

BLANCO, Ismael – *Políticas urbanas de inclusión socio-espacial: La experiencia de Barcelona* [em linha]. Buenos Aires: Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, 2005. [Consultado em: 14.05.2007]. Disponível em: http://200.80.149.114/epc/(qsutz2ytk4lxor55pf0ce0ur)/FullText/000002/2843.pdf

BOLETIM Monumentos. Lisboa: DGEMN. N.º 1 (Setembro de 1935). In GRILO, Maria Inácia Teles (coord.) – *Boletim Monumentos [da] Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais* [Documento electrónico]. Lisboa : DGEMN/MEPAT,1999.

BOOTH, Philip – Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain. In *JOURNAL of housing and the built environment*. Netherlands: Springer. Vol. 20, n.º 3, (September, 2005), pág. 257-269.

BOUCHÉ, Nancy – *La réhabilitation en France, les cadres de travail*. Paris: Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement / ANAH, 2000.

BRAZILIAN SEMINAR ABOUT THE PRESERVATION AND REVITALIZATION OF HISTORIC CENTRES, 1st – *Basic Principles*. Itaipava: ICOMOS Brazilian Committee, 1987.

BREMEN Declaration Town and Culture: New responses to cultural problems. Bremen: Council of Europe, 1983.

BRUNO, Kenny – *Sustainable development: R.I.P. The Earth Summit's deathblow to sustainable development* [em linha]. [s. l.]: CorpWatch, 2002. [Consultado em: 30.10.2008]. Disponível em: http://www.corpwatch.org/article.php?id=3831

BUDAPEST Declaration on World Heritage. Budapest: World Heritage Committee, 2002.

BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza – *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2003.

BURTENSHAW, D.; BATEMAN, M.; ASHWORTH, G. – *The European city: A western perspective*. London: David Fulton Publishers, 1991.

BUSSADORI, Virna – *The New Charter of Athens: The ECTP vision for cities in the 21st century* [em linha]. Bucharest: ECTP/CEU, 2003. (comunicação apresentada na Conferinţa Naţională a Urbaniştilor din

România, Bucareste, 9-10 Outubro de 2008). [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.mie.ro/_documente/dezvoltare_teritoriala/urbanism/conferinta_urbanisti/VBussadori.pdf

CABRAL, João – A regionalização como projecto de desenvolvimento: equívocos e imperativos. In *SOCIEDADE e território*. Porto: Edições Afrontamento. N.º 37/38 (Junho de 2004), pág. 61-71.

CALVINO, Ítalo – *As cidades invisíveis*. Lisboa: Editorial Teorema, 1993.

CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL – *Colóquio de Urbanismo*. Funchal: CMF, 1969.

CAMERON, Christina – Building consensus, creating a vision: A discussion about site management planning. In *CONSERVATION: The Getty Conservation Institute Newsletter*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute. Vol. 16, n.º 3 (2001), pág. 13-19. Entrevista concedida a: Martha Demas.

CARTA das cidades e vilas europeias para a sustentabilidade [em linha]. Aalborg: I Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, 1994. [Consultado em: 30.05.2007]. Disponível em: http://www.aalborgplus10.dk/media/charter_portuguese.pdf

CARTA dos direitos fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 364, 18 de Dezembro de 2000, pág. 1-22.

CARTA de reabilitação urbana integrada. Lisboa: 1.º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana de Centros Históricos, 1995.

CARTA Europeia de Autonomia Local. Estrasburgo: Conselho da Europa, 1985.

CARTA Italiana del Restauro: Norme per il restauro dei monumenti. Roma: Consiglio Superiore Per Le Antichità e Belle Arti, 1932.

CASTELLS, Manuel – *La era de la información: Economía, sociedad y cultura III: Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

CASTELLS, Manuel – *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Lisboa: Editorial Presença, 1979.

CdR 243/94. *PARECER do Comité das Regiões sobre o Livro branco sobre a política social europeia "Como avançar na União"*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 210, 14 de Agosto de 1995,

CdR 145/95. *PARECER do Comité das Regiões sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um programa de apoio às actividades artísticas e culturais de dimensão europeia - Caleidoscópio 2000*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 180, 2 de Abril de 1996, pág. 30.

CdR 233/95. *PARECER do Comité das Regiões sobre a comunicação da Comissão relativa à cooperação para o ordenamento do território europeu - Europa 2000+*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 100, 02 de Abril de 1996, pág. 65.

CdR 302/95. *PARECER sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária no domínio do património cultural - Programa Rafael*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 100, 2 de Abril de 1996, pág. 119.

CdR 447/97 fin. PARECER do Comité das Regiões sobre "Cultura e diferenças culturais e seu significado para o futuro da Europa". Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 180, 11 de Junho de 1998, pág. 63.

CdR 162/2004 fin. *PARECER do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum: Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013»*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 164, 5 de Julho de 2005, pág. 4-17.

CdR 232/2004 fin. *PARECER do Comité das Regiões sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições de aplicação gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão»*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 231, 20 de Setembro de 2005, pág. 1-18.

CdR 233/2004 fin. *PARECER do Comité das Regiões sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 231, 20 de Setembro de 2005, pág. 19-34.

CdR 259/2004 fin. *PARECER do Comité das Regiões de 23 de Fevereiro de 2005 sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Cultura 2007 (2007-2013)*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 164, 5 de Julho de 2005, pág. 65.

CdR 345/2006. *PARECER do Comité das Regiões «Habitação e política regional»*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 146, 30 de Junho de 2007, pág. 10-18.

CEMAT – *13th European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning: Documents of the conference*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005. (Territory and Landscape n.º 1).

CEMAT – *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu*. Lisboa: DGOTDU, 2001.

CERVELLATI, P.; Scannavini, R.; De Angelis, C. – *La nuova cultura delle città: La salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. Milano: Mondadori, 1977.

CES1245/78. *OPINION of the Economic and Social Committee on "Community action in the cultural sector"*. Brussels: Economic and Social Committee, 1978.

CES102/2004. *PARECER do Comité Económico e Social Europeu sobre "As indústrias culturais na Europa"*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 180, 30 de Abril de 2004, pág. 68-77.

CES408/2004. *PARECER do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Programação dos Fundos Estruturais 2000-2006: Avaliação inicial da iniciativa Urban»*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 133, 6 de Junho de 2003, pág. 53-58.

CES391/2005. *PARECER do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional»*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 255, 14 de Outubro de 2005, pág. 91-96.

CES84/2007. *PARECER do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia»*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 93, 27 de Abril de 2007, pág. 6-14.

CES1209/2008. *PARECER do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema: Para um novo programa europeu de acção social.* Bruxelas: CESE, 2008. (aguarda publicação no Jornal Oficial da União Europeia).

CHARTER for Sustainable Tourism. Lanzarote: World Conference on Sustainable Tourism. 1995.

CHARTER for the conservation of historic towns and urban areas. Washington: ICOMOS, 1987.

CHARTER of Cultural Tourism. Brussels: ICOMOS, 1976.

CHARTER of Paris for a New Europe. Paris: CSCE, 1990.

CHARTER on the Built Vernacular Heritage. Mexico: ICOMOS, 1999.

CHOAY, Françoise – *A alegoria do património*. Lisboa: Edicções 70, 2000. (1982)

CIAM, VI – Reaffirmation of the aims of CIAM. Bridgwater: VI CIAM, 1947. In OCKMAN, Joan – *Architecture culture 1943-1968: A documentary anthology.* New York: Columbia Books of Architecture/Rizzoli International Publications, 1996, pág. 101-102.

CIARDINI, F.; FALINI, P. (eds.) – *Los centros históricos: Política urbanística y programas de actuación*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1983.

CIMEIRA DO MILÉNIO – *Declaração do Milénio das Nações Unidas*. Lisboa: United Nations Information Centre, 2000.

CLARK, Kate – Preserving what matters: Value-led planning for cultural heritage sites. In *CONSERVATION: The Getty Conservation Institute Newsletter*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute. Vol. 16, n.º 3 (2001), pág. 5-12.

CLIFFORD, James – *The predicament of culture*. Harvard: Harvard University Press, 1988.

CM(2000)92. COUCIL OF EUROPE, European Committee for Social Cohesion – *Strategy for social cohesion*. Strasbourg: Council of Europe, 2000.

CM(2005)80 final 17. THIRD SUMMIT OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF THE COUNCIL OF EUROPE – *Action plan*. Warsaw: Council of Europe, 2005.

CM/DEL/DEC (98) 652. *MINISTERS' Deputies 652nd meeting (B level): Decisions adopted*. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

COLÓQUIO PARA A SALVAGUARDA DOS SÍTIOS HISTÓRICOS E DA PAISAGEM – Conclusões do Colóquio para a Salvaguarda dos Sítios Históricos e da Paisagem. In CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL – *Colóquio de Urbanismo*. Funchal: CMF, 1969, pág.104.

COM(77) 560 final. *COMMUNITY action in the cultural sector: Communication to the Council sent on 22 November 1977*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1977. (Bulletin of the European Communities, Supplement 6/77).

COM(79) 537 final. *SECOND report of the European programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Brussels: Commission of the European Communities, 1979.

COM(80) 666 final. *INTERIM evaluation report on the programme to combat poverty*. Brussels: Commission of the European Communities, 1980.

COM(82) 590 final. *STRONGER Community action in the cultural sector: Communication to Parliament and the Council*. Brussels: Community of the European Communities, 1982.

COM(87) 603 final. *A FRESH boost for culture in the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987. (Bulletin of the European Communities, Supplement 4/87).

COM(88) 621 final. *INTERIM report on a specific community action programme to combat poverty*. Brussels: Commission of the European Communities, 1988.

COM(90) 218 final. *GREEN paper on the urban environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament.* Brussels: Commission of the European Communities, 1990.

COM(91) 29 final. *FINAL report on the second european poverty programme 1985-1989.* Brussels: Commission of the European Communities, 1991.

COM(91) 452 final. *EUROPA 2000. Perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1991.

COM(92) 84 final. *COMMUNICATION of the Commission: Community structural policies - Assessment and outlook*. Brussels: Commission of the European Communities, 1992.

COM(92) 149 final. *COMMUNICATION from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: New prospects for community cultural action*. Brussels: Commission of the European Communities, 1992.

COM(92) 542 final. *COMMUNICATION from the Commission: Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight against social exclusion*. Brussels: Commission of the European Communities, 1992.

COM(93) 435 final. *MEDIUM-TERM action programme to combat exclusion and promote solidarity: a new programme to support and stimulate innovation (1994-1999) and Report on the implementation of the community programme for the social and economic integration of the least-privileged groups (1989-1994)*. Brussels: Commission of the European Communities, 1993.

COM(93) 700 final. *GROWTH, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st century - White paper*. Brussels: Commission of the European Communities, 1993.

COM(94) 356 final - Cod 94/0189. *PROPOSTA de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um programa de apoio no domínio do livro e da leitura ARIANE*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 3214, 22 de Novembro de 1994, pág. 11.

COM(95) 94 final. *FINAL report on the implementation of the Community programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society - "Poverty 3" (1989-94) - Council Decision 89/457/EEC of 18 July 1989*. Brussels: Commission of the European Communities, 1995.

COM(95) 110 final - Cod 95/0078. *PROPOSTA de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária no domínio do património cultural RAFAEL*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 1995.

COM(96) 160 final. *1st REPORT on the consideration of cultural aspects in European Community action*. Brussels: Commission of the European Communities, 1996.

COM(96) 512 final. *COMMUNICATION from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and the Social Committee and the Committee of the Regions: Cohesion policy and culture – A contribution to employment*. Brussels: Commission of the European Communities, 1996.

COM(96) 542 final/2. *FIRST report from the commission on economic and social cohesion: Consolidated version.* Brussels: Commission of the European Communities, 1997.

COM(97) 197 final. *COMMUNICATION from the Commission: Towards an urban agenda in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

COM(98) 605 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 1998.

COM(1999) 205 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Reforçar o potencial do turismo em matéria de emprego: Seguimento das conclusões e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre Turismo e Emprego*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 178, 23 de Junho de 1999, pág. 3-13.

COM(2001) 24 final. *COMUNICATION from the Commission: Second report on economic and social cohesion - Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

COM(2001) 264 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável (Proposta da Comissão ao Conselho Europeu de Gotemburgo)*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2001.

COM(2001) 370. *LIVRO branco: A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2001.

COM(2001) 428 final. *GOVERNANÇA europeia: Um livro branco*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 287, 12 de Outubro de 2001, pág. 1-29.

COM(2001) 665 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao comité económico e social e ao Comité das Regiões: Uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2001.

COM(2002) 46 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2002.

COM(2003) 34 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2003.

COM(2003) 275 final. *PROPOSTA de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da cultura*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2003.

COM(2003) 301 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Para uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2003.

COM(2003) 716 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu*. Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias, 2003.

COM(2003) 722 final. *RELATÓRIO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Relatório sobre a aplicação do programa "Cultura 2000" em 2000 e 2001*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2003.

COM(2004) 60 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Para uma estratégia temática sobre ambiente urbano*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 101 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Construir o nosso futuro comum: desafios políticos e meios orçamentais na União alargada 2007-2013*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 107 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Terceiro relatório sobre a coesão económica e social - Uma nova parceria para a coesão: convergência, competitividade, cooperação*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004. (Terceiro relatório sobre a coesão económica e social).

COM(2004) 154 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão - Para uma cidadania efectiva: promover a cultura e a diversidade europeias através de programas no domínio da juventude, da cultura, do sector audiovisual e da participação cívica*. Bruxelas Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 469 final. *PROPOSTA de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa "Cultura 2007" (2007-2013)*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 492 final. *PROPOSTA de Regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 493 final. *PROPOSTA de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 494 final. *PROPOSTA de Regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2004) 495 final. *PROPOSTA de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

COM(2005) 24 final. *COMUNICAÇÃO ao Conselho Europeu da Primavera: Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego: Um novo começo para a Estratégia de Lisboa: Comunicação do Presidente Barroso com o acordo do Vice-Presidente Verheugen*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2005.

COM(2005) 299 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: Orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2005.

COM(2005) 718 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2005.

COM(2006) 134 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão - Uma política de turismo europeia renovada: Rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.

COM(2006) 177 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.

COM(2006) 281 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: A estratégia para o crescimento e o emprego e a reforma da política de coesão europeia - Quarto relatório sobre os progressos realizados em matéria de coesão*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.

COM(2006) 385 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: A política de coesão e as cidades: Contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2006.

COM(2007) 242 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2007.

COM(2007) 273 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Regiões em crescimento, Europa em crescimento - Quarto relatório sobre a coesão económica e social*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

COM(2007) 621 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão: Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2007.

COM(2007) 726 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI.* Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2007.

COM(2008) 231 final. *RELATÓRIO da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a execução do programa «Cultura 2000».* Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2008.

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 a estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2008.

COM(2008) 371 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quinto relatório intercalar sobre a coesão económica e social - Regiões em crescimento, Europa em crescimento*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2008.

COM(2008) 412 final. *COMUNICAÇÃO da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social europeu e ao Comité das Regiões – Agenda social renovada: oportunidades, acesso e solidariedade na Europa do século XXI*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2008.

COM(2008) 616 final. *COMMUNICATION from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee – Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*. Brussels: Commission of the European Communities, 2008.

COMA, Martín Bassols – História do direito do urbanismo. In INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – *Direito do urbanismo*. Lisboa: INA, 1989, pág. 109-142.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Vias de inserção e emprego para pessoas em situação de exclusão social* [em linha]. Bruxelas: Comissão Europeia, 1996. (Relatório especial). [Consultado em: 06.06.2007]. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/sri po.doc#EMPREGOINTEGRA

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE – *A reabilitação urbana na região Norte: Balanço e perspectivas*. Porto: CCRN, 1992.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE – *Gabinetes Técnicos Locais: Um guião de apoio*. Porto: CCRN, 1992.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE – *Planos de pormenor de reabilitação urbana: Termos de referência*. Porto: CCRN, 1991.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE – *Programa de reabilitação urbana: Análise da situação na região Norte e propostas de actuação*. Porto: CCRN, 1987.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE – *Re-Urbe: Levantamento de áreas para reabilitação urbana – Programa integrado de reabilitação urbana*. Porto: CCRN, 1999. (Relatório final).

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO – T*ramitação para o acompanhamento do Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas*. Lisboa: CCDRLVT, 2005.

COMISSÃO EUROPEIA – *Comissão Europeia adopta Livro verde sobre coesão territorial* [em linha]. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. (Comunicado de imprensa IP/08/1460). [Consultado em: 8.10.2008]. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm

COMISSÃO EUROPEIA – *Construir a Europa dos povos: A União Europeia e a cultura*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002.

COMISSÃO EUROPEIA – *Reforma dos Fundos Estruturais 2000-2006: Análise comparativa*. Bruxelas: Comissão Europeia, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-Geral da Política Regional – *Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA, Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano – *Cidades europeias sustentáveis: Relatório*. Bruxelas: Comissão Europeia/Direcção-Geral XI, 1996.

COMISSÃO EUROPEIA, Grupo para a Sustentabilidade do Turismo – *Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável: Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo* [em linha]. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeia, 2007. [Consultado em: 4.10.2008]. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/tourism/docs/tsg/tsg_final_report_pt.pdf

COMITÉ DEL PROGRAMA DEL COLOQUIO DE QUEBEC – *La guía de gestión de las ciudades del patrimonio mundial: La conservación de los conjuntos históricos en periodo de evolución* [em linha]. Quebec: Comité del Programa del Coloquio de Quebec, 1991. [Consultado em:10-09-2003]. Disponível em: http://www.ovpm.org/gestion.asp

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Application of Article 151(4) of the EC Treaty: use of the Structural Funds in the field of culture during the period 1994-1999*. Brussels: Commission of the European Communities, 2004. (Commission working document).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*. Brussels: Commission of the European Communities, 2005. (Commission staff working paper).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Cultural action in the European Community: New orientation envisaged*. Brussels: Commission of the European Communities, 1991. (Commission staff working paper).

COMMON GROUND – *Parish maps*. Dorset: Common Ground, 1996.

COMMUNITY Charter of Fundamental Social Rights for Workers. Strasburgo: European Council, 1989.

COMUNICAÇÃO da Comissão aos Estados-membros de 28 de Abril de 2000 que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável: URBAN II. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 141, 19 de Maio de 2000, pág. 8-16.

COMUNICAÇÃO da Comissão aos Estados-membros de 28 de Abril de 2000 que estabelece orientações relativas a uma iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia destinada a promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu: Interreg III. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 143, 25 de Maio de 2000, pág. 6-29.

COMUNICAÇÃO da Comissão sobre os Fundos Estruturais e a sua coordenação com o Fundo de Coesão: Orientações para programas no período de 2000 a 2006. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 267, 22 de Setembro de 1999, pág. 2-21.

COMUNICAÇÃO da Comissão: Auxílios estatais e capital de risco (Texto relevante para efeitos do EEE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 235, 21 de Agosto de 2001, pág. 3-11.

COMUNICAÇÃO da Comissão: Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 37, 3 de Fevereiro de 2001, pág. 3-15.

COMUNICAÇÃO da Comissão: Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (Texto relevante para efeitos do EEE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 74, 10 de Março de 1998, pág. 9-18.

CONCLUSÕES do Conselho e dos Ministros responsáveis pelos assuntos culturais, reunidos no seio do Conselho, de 27 de Maio de 1988, relativas às futuras acções prioritárias em matéria cultural. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 197, 27 de Julho de 1988, pág. 2-3.

CONCLUSÕES do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, sobre o Plano de Trabalho para a Cultura 2008-2010. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 143, 10 de Junho de 2008, pág. 9-16.

CONFERENCE OF EUROPEAN MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE PRESERVATION AND REHABILITATION OF THE CULTURAL HERITAGE OF MONUMENTS AND SITES, 1st – *Resolutions*. Brussels: Conference of European Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites, 1969.

CONFERENCE ON "CITIES AND REGIONS: CULTURAL DIVERSITY - A PRECONDITION FOR A UNITED EUROPE" – *Final declaration*. Innsbruck: Council of Europe, 2000.

CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMEN – *Monterrey Consensus*. New York: United Nations Department of Public Information, 2003.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES DO ARCO ATLÂNTICO – *A situação política de coesão europeia no período de 2007-2013 e as cidades atlânticas* [em linha]. [s.l.]: Conferência das Cidades do Arco Atlântico, 2006. [Consultado em: 01.07.2007]. Disponível em: http://www.atlanticcities.eu/AGM/Note%20coh%C3%A9sion-Pt.pdf

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – *Agenda social europeia: aprovada pelo Conselho Europeu de Nice, de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

CONSELHO DOS ARQUITECTOS DA EUROPA – *A Europa e a arquitectura amanhã: propostas para o ordenamento do quadro construído da Europa*. Bruxelas: Conselho dos Arquitectos da Europa, 1995.

CONSELHO EUROPEU DE BERLIM – *Conclusões da Presidência* [em linha]. Berlim: Conselho Europeu, 1999. [Consultado em: 20.09.2008]. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/ber1_pt.htm

CONSELHO EUROPEU DE BRUXELAS – *Conclusões da Presidência: Bruxelas, 8/9 de Março de 2007* [em linha]. Bruxelas: Conselho Europeu, 2007. [Consultado em: 5.10.2008]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/93149.pdf

CONSELHO EUROPEU DE BRUXELAS – *Conclusões da Presidência: Bruxelas, 14 de Dezembro de 2007* [em linha]. Bruxelas: Conselho Europeu, 2007. [Consultado em: 5.10.2008]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/97682.pdf

CONSELHO EUROPEU DE GÖTEBORG – *Conclusões da Presidência* [em linha]. Göteborg: Conselho Europeu, 2001. [Consultado em: 01.06.2007]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf

CONSELHO EUROPEU DE HELSÍNQUIA – *Conclusões da Presidência* [em linha].Helsínquia: Conselho Europeu, 1999. [Consultado em: 20.06.2007]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm

CONSELHO EUROPEU DE LISBOA – *Conclusões da Presidência* [em linha]. Lisboa: Conselho Europeu, 2000. [Consultado em: 01.06.2007]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100 r1.p0.htm

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS – *A Nova Carta de Atenas 2003: A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. Lisboa: DGOTDU, Associação de Urbanistas Portugueses, 2003.

CONVENÇÃO para a Protecção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado. Haia: UNESCO, 1954.

CONVENÇÃO para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural. Paris: UNESCO, 1972.

CONVENÇÃO para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial. Paris: UNESCO, 2003.

CONVENÇÃO sobre a Protecção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Paris: UNESCO, 2005.

CONVENTION for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome: Council of Europe, 1950.

CONVENTION for the Protection of the Architectural Heritage of Europe. Granada: Council of Europe, 1985, (ETS n.º 121).

CONVENTION on Biological Diversity. Rio de Janeiro: Rio Earth Summit, 1992.

CONVENTION on the protection of the environment through criminal law. Strasbourg: Council of Europe, 1998, (ETS n.º 172).

COPENHAGEN Charter 2002: A statement on the occasion of the Danish Presidency. Copenhagen: Ministry of the Environment Spatial Planning Department, 2002.

COSGROVE, D. E. – Should we take it all seriously? Culture, conservation, and meaning in contemporary world. In KRUMBEIN, W. E.; BRIMBLECOMBE, Peter; COSGROVE, D. E.; STANIFORTH, S. (eds.) – *Durability and change: The science, responsibility and cost of sustaining cultural heritage*. Chischester: John Wiley and Sons, 1994, pág. 259-266.

COUNCIL OF EUROPE – *Air pollution control in European cities, International Symposium: Main reports and statements*. Strasbourg: Council of Europe, 1988. (Studies and texts series).

COUNCIL OF EUROPE – *Combating cultural and commercial impoverishment*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 5).

COUNCIL OF EUROPE – *Conditions and quality of life in towns and cities*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 8).

COUNCIL OF EUROPE – *Conference on free local government: deregulation, efficiency and democracy: Working documents and conclusions*. Strasbourg: Council of Europe, 1988. (Studies and texts series n.º 11).

COUNCIL OF EUROPE – *Conservation and urban management*. Strasbourg: Council of Europe, 1985. (Study series n.º 29).

COUNCIL OF EUROPE – *Conservation policies and urban management in small and medium sized towns*. Strasbourg: Council of Europe, 1987. (Study series n.º 32).

COUNCIL OF EUROPE – *Declarations adopted at the series of European Symposia of Historic Towns, 1971-1992*. Strasbourg: Council of Europe Publications, 1993. (Studies and texts n.º 34).

COUNCIL OF EUROPE – *Declarations adopted at the series of European Symposia of Historic Towns, 1971-1992*. Strasbourg: Council of Europe Publications, 1993. (Studies and texts n.º 34).

COUNCIL OF EUROPE – *Des villes pour vivre*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 14).

COUNCIL OF EUROPE – *Environment and regeneration of the industrial city in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 1986. (Study series n.º 30).

COUNCIL OF EUROPE – *European regions and towns with port facilities: Documents of the Conference of Vigo*. Strasbourg: Council of Europe, 1986. (Studies and texts series n.º 4).

COUNCIL OF EUROPE – *Explanatory report to the Framework Convention of the Council of Europe on the value of cultural heritage for society*. Faro: Council of Europe, 2005.

COUNCIL OF EUROPE – *Financing urban renewal*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 3).

COUNCIL OF EUROPE – *Funding the architectural heritage*. Strasbourg: Council of Europe, 1987. (Architectural heritage reports and studies n.º 8).

COUNCIL OF EUROPE – *Guidance on urban rehabilitation*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005.

COUNCIL OF EUROPE – *Health in towns*. Strasbourg: Council of Europe, 1987. (Study series n.º 31).

COUNCIL OF EUROPE – *Historic towns and tourism, 6th European Symposium of historic towns: Working documents and conclusions*. Strasbourg: Council of Europe, 1989. (Studies and texts series n.º 19).

COUNCIL OF EUROPE – *Housing for vulnerable social groups*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008.

COUNCIL OF EUROPE – *In from the margins*. Germany: Council of Europe, 1997.

COUNCIL OF EUROPE – *In from the margins: summary version*. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

COUNCIL OF EUROPE – *Increasing the influence of individuals I*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 6).

COUNCIL OF EUROPE – *Increasing the influence of individuals II*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 7).

COUNCIL OF EUROPE – *Le projet d'architecture dans la ville: instrument de la transformatio*n. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 19).

COUNCIL OF EUROPE – *Le projet urbain dans l'histoire de Strasbourg*. Strasbourg: Council of Europe, 1983. (Study series n.º 20).

COUNCIL OF EUROPE – *Le projet urbain et la construction de la cité*. Strasbourg: Council of Europe, 1984. (Study series n.º 26).

COUNCIL OF EUROPE – *Local strategies for the reduction of urban insecurity in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 1989. (Study series n.º 35).

COUNCIL OF EUROPE – *Managing urban development*. Strasbourg: Council of Europe, 1989. (Study series n.º 36).

COUNCIL OF EUROPE – *New developments in the creation and use of public space in towns*. Strasbourg: Council of Europe, 1984. (Study series n.º 24).

COUNCIL OF EUROPE – *Promoting the policy debate on social exclusion from a comparative perspective*. Germany: Council of Europe Publishing, 2001. (Trends in social cohesion n.º 1).

COUNCIL OF EUROPE – *Prospects for urban development in port towns in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 1988. (Study series n.º 34).

COUNCIL OF EUROPE – *Recent urban initiatives*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 2).

COUNCIL OF EUROPE – *Rehabilitation strategies for buildings and land in major urban area*s. Strasbourg: Council of Europe, 1982. (Study series n.º 17).

COUNCIL OF EUROPE – *Revival of public areas*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 10).

COUNCIL OF EUROPE – *The function and importance of communal space*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 11).

COUNCIL OF EUROPE – *The function and importance of public space*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 9).

COUNCIL OF EUROPE – *The governance of culture: approaches to integrated cultural planning and policies*. Strasbourg: Council of Europe, 1999.

COUNCIL OF EUROPE – *The role of the architect in urban development*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 19).

COUNCIL OF EUROPE – *The tertiary sector in towns: Naples, Zurich, Marseille*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 1).

COUNCIL OF EUROPE – *Tomorrow's towns*. Strasbourg: Council of Europe, 1985. (Study series n.º 25).

COUNCIL OF EUROPE – *Towards a better social balance in towns*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 4).

COUNCIL OF EUROPE – *Urban regeneration in European regions of old industry*. Strasbourg: Council of Europe, 1985. (Study series n.º 23).

COUNCIL OF EUROPE – *Urban renaissances in medium-sized towns*. Strasbourg: Council of Europe, 1981. (Study series n.º 13).

COUNCIL OF EUROPE – *Urban violence and insecurity: The role of local policies*. Strasbourg: Council of Europe, 1987. (Study series n.º 33).

COUNCIL OF EUROPE – *Villes: ports de la Méditerranée occidentale*. Strasbourg: Council of Europe, 1985. (Study series n.º 27).

COUNCIL OF EUROPE, Congress of Local and Regional Authorities of Europe – *The revised European Urban Charter*. Strasbourg: Council of Europe, 2004. (CPL (11) 7 Part II).

COUNCIL OF EUROPE, European Conference of Ministers responsible for Regional and Local Government – *Strategy on innovation and good governance at local level*. Valencia: Council of Europe, 2007.

COUNCIL OF EUROPE, Group of Specialists on Access to Housing (CS-LO) – *Policy guidelines as discussed at the 6th meeting of the CS-LO.* Strasbourg: Council of Europe, 2001.

COUNCIL OF EUROPE, Ministers of Foreign Affairs – *White paper on intercultural dialogue: Living together as equals in dignity*. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – Council conclusions on the work plan for culture 2005-2006. In COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Press Release: 2616th Council Meeting Education, Youth and Culture*. Brussels: Council of the European Union, 2004, pág. 30-33. 14380/04 (Presse 310).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Internal Market Counsil – *Tourism and employment: conclusions [em linha]. Luxembourg: Council of the European Union*, 1999. [Consultado em: 4.10.2008]. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/tourism/docs/tourism_and_employment/2193councilconclusions_en.pdf

CRUARB/CH PROJECTO MUNICIPAL PARA A RENOVAÇÃO URBANA DO CENTRO HISTÓRICO DO PORTO – *Comunicação do CRUARB/CH ao II Encontro Internacional de Municípios com Centro Histórico, Guimarães 1989*. Porto: CRUARB, 1989. (Policopiado).

CULLEN, Gordon – *Paisagem urbana*. Lisboa: Edições 70, 1996.

CURK, Ivan – Economics in the Conservation Process, In ICOMOS – *Economics of conservation.* Sri Lanka: ICOMOS, 1993.

CUTIPÉ CÁRDENAS, Rocío S. – El rol social del patrimonio ¿Nos hemos olvidado de la gente?. In ASAMBLEA GENERAL DE ICOMOS, XIII – *Estrategias relativas al patrimonio cultural mundial: La salvaguarda en un mundo globalizado: Principios, prácticas y perspectivas*. Madrid: Comité Nacional Español de ICOMOS, 2002. pág. 315-318.

DALL'ERBA, Sandy – *European regional development policies: History and current issues*. Illionois: European Union Center, 2003. Vol. 4, n.º 4. (EUC Working Papers).

DALY, Mary – *Social exclusion as concept and policy template in the European Union* [em linha]. Harvard: Centre for European Studies, [c. 2006]. (Working paper series n.º 135). [Consultado em: 31.05.2007]. Disponível em: http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Daly135.pdf

DECISÃO 89/457/CEE. *DECISÃO do Conselho de 18 de Julho de 1989 relativa a um programa de acção comunitário a médio prazo para a integração económica e social dos grupos de pessoas económica e socialmente menos favorecidas*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 224, 2/08/1989, pág. 10-14.

DECISÃO 2006/702/CE. *DECISÃO do Conselho, de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, N.º 291, 21 de Outubro de 2006, pág. 11-32.

DECISÃO do Conselho de 18 de Maio de 2006 relativa à celebração da Convenção sobre a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 201, 25 de Julho de 2006, pág. 15.

DECISÃO N.º 719/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Março de 1996, que cria um programa de apoio às actividades artísticas e culturais de dimensão europeia (Caleidoscópio). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 99, 20 de Abril de 1996, pág. 20-26.

DECISÃO N.º 2085/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Outubro de 1997, que estabelece um programa de apoio, incluindo a tradução, no domínio do livro e da leitura (Ariane). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 291, 24 de Outubro de 1997, pág. 24-34.

DECISÃO N.º 2228/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1997, que estabelece um programa de acção comunitária no domínio do património cultural (programa Rafael). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 305, 8 de Novembro de 1997, pág. 31-41.

DECISÃO N.º 2179/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Setembro de 1998 relativa à revisão do programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável: Em direcção a um desenvolvimento sustentável. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º275, 10 de Outubro de 1998, pág. 1-13.

DECISÃO N.º 182/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Dezembro de 1998 relativa ao quinto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2002). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 26, 1 de Fevereiro de 1999, pág. 1-33.

DECISÃO N.º 508/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Fevereiro de 2000, que cria o programa «Cultura 2000». Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 636, 10 de Março de 2000, pág. 1-9.

DECISÃO N.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002, que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 242, 10 de Setembro de 2002, pág. 1-15.

DECISÃO n.º 626/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, que altera a Decisão n.º 508/2000/CE que cria o programa "Cultura 2000". Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 99, 3 de Abril de 2004, pág. 3.

DECISÃO N.º 792/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, que institui um programa de acção comunitário para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da cultura. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 138, 30 de Abril de 2004, pág. 40-49.

DECISÃO N.º 1855/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006 que institui o Programa "Cultura" (2007-2013). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 372, 27 de Dezembro de 2006, pág. 1-11.

DECISÃO N.º 1983/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2006 relativa ao Ano Europeu do Diálogo Intercultural (2008). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 412, 30 de Dezembro de 2006, pág. 44-50.

DECISION 75/458/EC. *COUNCIL decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Official Journal of the European Communities, L series, n. º 199, 30th July 1975.

DECISION 85/8/ECC. *COUNCIL decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty*. Official Journal of the European Communities, L series, n. º 2, 3rd January 1985.

DECLARAÇÃO do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. [s. l.]: ONU, 1948.

DECLARATION by Mayors and Leaders of Urban Areas: For an ambitious EU regional policy with a strong urban dimension in an enlarged European Union. London: I European City Summit, 2002.

DECLARATION of Amsterdam. Amsterdam: Congress on the European Architectural Heritage, 1975.

DECLARATION of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance. Budapest: Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government, 2005. (CM(2005)45).

DECLARATION of Mayors and leaders of urban areas [em linha]. Noordwijk: III European City Summit, 2004. [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.ideali.be/it/upload/files/Politica%20Urbana/Dichiarazione_Londra_EN.pdf

DECLARATION of Melbourne. Melbourne: Fórum UNESCO, 1997.

DECLARATION of Oaxaca. Oaxaca: UNESCO and Mexican National Commission for UNESCO, 1993.

DECLARATION of Principles on Tolerance. Paris: UNESCO, 1995.

DECLARATION of Valência. Valência: Fórum UNESCO, 1996.

DECLARATION on cultural diversity. Strasbourg: Council of Europe, 2000.

DECLARATION on Intercultural dialogue and conflict prevention. Croatie: Conference of the European Ministers of Culture, 2003.

DECLARATION on the conservation of Historic Urban Landscapes. Paris: General Assembly of States parties to the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2005. (WHC-05/15.GA/7).

DECLARATION on the responsibilities of the present generations towards future generations. Paris: UNESCO, 1997.

DECLARATION on the role of voluntary organisations in the field of cultural heritage. Portorož: Fifth European Conference of Ministers responsible for the cultural heritage, 2001.

DECRETO-LEI N.º 560/71. Diário da República, série 1, n.º 295, 6 de Dezembro de 1971, pág. 1921-1923.

DECRETO-LEI N.º 561/71. Diário da República, série 1, n.º 295, 6 de Dezembro de 1971, pág. 1923.

DECRETO-LEI N.º 8/73. Diário da República, série 1, n.º 6, 8 de Janeiro de 1973, pág. 24-26.

DECRETO-LEI N.º 794/76. Diário da República, série 1, n.º 259, 5 de Novembro 1976. pág. 2517-2524.

DECRETO-LEI N.º 704/78. Diário da República, série I, n.º 230, 30 de Setembro de 1976, pág. 2240-2242.

DECRETO-LEI n.º 58/79. Diário da República, série I, n.º 74, 29 de Março de 1979, pág. 504-509.

DECRETO-LEI N.º 449/83. Diário da República, série I, n.º 296, 26 de Dezembro de 1983, pág. 4113-4116.

DECRETO-LEI N.º 77/84. Diário da República, série I, n.º 57, 8 de Março de 1984, pág. 781-785.

DECRETO-LEI N.º 98/84. Diário da República, série I, nº 75, 29 de Março de 1984, pág. 1035-1041.

DECRETO-LEI N.º 399-C/84. Diário da República série I, nº 299, 1º Suplemento, 28 de Dezembro de 1984, pág. 3936-(6) a 3936-(7).

DECRETO-LEI N.º 130/86. Diário da República, série 1, n.º 130, 7 de Junho 1986, pág. 1343-1358.

DECRETO-LEI N.º 205/88. Diário da República, série I, n.º 137, 6 de Junho de 1988, pág. 2481.

DECRETO-LEI N.º 69/90. Diário da República série I-1, n.º 51, 2 de Março de 1990, pág. 880-887.

DECRETO-LEI N.º 122/90. Diário da República série I, n.º 87, 14 de Abril 1990, pág. 1800.

DECRETO-LEI N.º 321-B/90. Diário da República, série I, n.º 238, 1º Suplemento, 15 de Outubro de 1990, pág. 4286-(5) a 4286-(23).

DECRETO-LEI N.º 271/94. Dário da República, série I-A, n.º 250, 28 de Outubro de 1994, pág. 6478-6483

DECRETO-LEI N.º 104/2004. Diário da República, série 1-A, n.º 107, 7 de Maio de 2004, pág. 2920-2929.

DECRETO-LEI N.º 78/2006. Diário da República, série 1-A, n.º 67, 4 de Abril de 2006, pág. 2411-2415.

DECRETO-LEI N.º 79/2006. Diário da República, série 1-A, n.º 67, 4 de Abril de 2006, pág. 24161-2468.

DECRETO-LEI N.º 80/2006. Diário da República, série 1-A, n.º 67, 4 de Abril de 2006, pág. 2468-2513.

DECRETO REGULAMENTAR N.º 59/87 [em linha]. [s. p., s. n.], 9 de Novembro de 1987. [Consultado em: 15.10.2008]. Disponível em: http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=5231&versao=1

DECRETO REGULAMENTAR N.º 54/2007. Diário da República, série I, n.º 82, 27 de Abril de 2007, pág. 2657-2660.

DELAFONS, J. – *Politics and preservation*. London: E. & F. N. Spon, 1997.

DENIEUIL, Pierre-Noël; LAROUSSI, Houda – *Le développement social local: Origines et filiations*. Paris : Laboratoire de Sociologie du Changement des Institutions/IRESCO, 2005. Tome 1. (Dossier d'etude n.º 69).

DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS – *Towards an Urban Renaissance: Report of the Urban Task Force*. London: Spon, 1999.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS – *Urban Development Corporations: Performance and good practice* [em linha]. United Kingdom: DETR, 1998. (Regeneration Research Summary n.º 17). [Consultado em: 10.07.2007] Disponível em: http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1128646

DESPACHO conjunto das Secretarias de Estado da Cultura e da Administração Local e do Ordenamento do Território. Diário da República, série II, n.º 132, 8 de Junho de 1988, pág. 5131-5132.

DESPACHO conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e Ambiente. Diário da República, série II, n.º 233, 28 de Setembro de 1974, pág. 6398.

DESPACHO NORMATIVO N.º 42/87. Diário da República, série I, n.º 96, 27 de Abril de 1987, pág. 1674-1677.

DESPACHO N.º 4/SEHU/85. Diário da República: Série II, n.º 29, 4 de Fevereiro de 1985. pág. 493-494.

DESPACHO N.º 11/88. Diário da República, série II, n.º 16, 20 de Janeiro de 1988. pág. 1158-1159.

DESPACHO N.º 45/88. Diário da República série I, n.º 153, 6 de Julho de 1988, pág. 1868.

DESPACHO N.º 23/90. Diário da República, série II, n.º 269, 21 de Novembro de 1990, pág. 12699-12700.

DESPACHO N.º 19/93. Diário da Republica, série II, n.º 118, 21 de Maio de 1993, pág. 5285-5286.

DESPACHO N.º 42/2003. Diário da República, série II, n.º 1, 2 de Janeiro de 2003, pág. 18-19.

DIAS, Tiago – Bairro do Aleixo: Processo de realojamento é fundamental para que problemas sociais não se reproduzam. In *JORNALISMO Porto Net* [em linha]. (14 de Agosto de 2008) . [Consultado em: 20.08.2008]. Disponível em: http://jpn.icicom.up.pt

DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – *Programas URBAN e Reabilitação Urbana: Revitalização de áreas em crise*. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 1997.

DIRECÇÃO-GERAL DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO – *Ponte de Lima: Estudo de preservação e renovação urbana*. Lisboa: DGPU, 1984.

DIRECÇÃO-GERAL DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO, Divisão de Estudos de Renovação Urbana – *Programa Reabilitação Urbana: reabilitar a cidade reabilitando as casas. Quadro de actuação*. Lisboa: DGPU, 1985.

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – *Intervenção dos gabinetes técnicos locais em áreas urbanas degradadas*. Lisboa: DGOT, 1989.

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – *Programas de Reabilitação Urbana, Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas: Relatório e balanço*. Lisboa: DGOT, 1993. (Policopiado).

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *Comunicação sobre o PRAUD*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *PRAUD-Gabinetes Técnicos Locais: Listagem dos protocolos celebrados no período de 1995 a 1999*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *PRAUD-Obras: Listagem dos protocolos celebrados no período de 1992 a 1995 ao abrigo do Despacho n.º 23/SEALOT/90, organizados por DDR, distrito e concelho*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *PRAUD-Obras: Listagem dos protocolos celebrados no período de 1995 a 1999*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *PRAUD-Obras: Listagem dos protocolos celebrados no período de 1996 a 1998 ao abrigo do Despacho n.º 23/SEALOT/90, organizados por DDR, distrito e concelho*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *Programa PRAUD: Composição das equipas dos GTLs criados no período de 1995 a 1998*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO – *Programa PRAUD: Listagem dos GTLs criados no período de 1988 a 1998*. Lisboa: DGOTDU, [s. d.].

DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO, Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico – *Reabilitação urbana*. Lisboa: DGOTDU, 1995.

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO, Secção de Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana – *Prospecção, preservação e recuperação de elementos urbanísticos e arquitectónicos notáveis, em áreas urbanas e marginais viárias, na região do Algarve. 11.º Volume: Cacela*. Lisboa: DGSU, 1967. (Policopiado).

DIRECTIVA 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 216, 3 de Agosto de 1991, p. 40-40.

DIRECTIVA 97/11/CE do Conselho de 3 de Março de 1997 que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 73, 14 de Março de 1997, pág. 5-15.

DIRECTIVA 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 197, 21 de Julho de 2001, pág. 30-37.

DIRECTIVA 2002/91/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativa ao desempenho energético dos edifícios. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 1, 4 de Janeiro de 2003, pág. 65-71.

DIRECTIVA 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 156, 25 de Junho de 2003, pág. 17-25.

DOBBY, A. – *Conservation and planning*. London: Hutchinson, 1978,

DOCUMENT of Pavia. Pavia: Pavia European Summit "Preservation of cultural heritage: towards a european profile of the conservator-restorer", 1997.

DOCUMENT of the Cracow Symposium on the Cultural Heritage of the CSCE Participating States. Cracow: CSCE, 1991.

EBEL, M. Jean-Claude – Les projets urbains en centres anciens, In *Colloque les outils d'urbanisme opérationnel Francais: Interêts et limites d'une application en Pologne* [em linha]. Cracovie: Ministere de l'Equipement, du Logement, des Transports, et du Tourisme (France); Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (France); Office du Logement et du Developpement Urbain (Pologne); Institut de Planification et d'Economie Municipale de Cracovie (Pologne); Ambassade de France, 1997. [Consultado em: 19.06.2007]. Disponível em: http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/texteintegral/pologne/polsom.htm

ECO, Umberto – A componential analysis of the architectural sign/column. In BROADBENT, BUNT, JENCKS (eds.) – *Signs, symbols and architecture*. New York: John Wiley, 1980.

ECO, Umberto – Function and sign: Semiotics of architecture. In BROADBENT, BUNT, JENCKS (eds.) – *Signs, symbols and architecture*. New York: John Wiley, 1980.

ECOTEC – *Final external evaluation of the culture 2000 programme (2000-2006) - Framework contract on evaluation, impact assessment and related services: A final report for the Directorate General Education & Culture of the European Commission*. United Kingdom: ECOTEC, 2008.

ECOTEC – *Second external interim evaluation of the Culture 2000 framework programme*. United Kingdom: ECOTEC, 2006.

ECOTEC RESEARCH AND CONSULTING – *Urban Pilot Projects annual report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

ENCONTRO NACIONAL DE GABINETES TÉCNICOS LOCAIS, 1.º – *Actas*. Aveiro: [s. e.], 1986.

ENCONTRO NACIONAL DE GTL'S, 5.º – *Reabilitação urbana: Gabinetes Técnicos Locais*. Porto: CCRN, 1992.

ENGELBACH, Patrick – *ZUS, ZRU, ZFU: Le point sur les quartiers urbains prioritaires* [em linha]. Paris : APCE, Março de 2003. Entrevista concedida a Laurence Piganeau. [Consultado em: 23.06.2007]. Disponível em: http://www.apce.com/cid25678/zus-zru-zfu-le-point-sur-les-quartiers-urbains-prioritaires.html?pid=326.

ENGLISH HERITAGE – *Guidance on conservation area appraisals*. United Kingdom: English Heritage, 2006.

ESER, Thiemo W. – The European spatial development policy and the implementation: Potential or burden?. In CONGRESS OF THE EUROPEAN REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION, 37TH – *Papers* [em linha]. Rome: ERSA, 1997. [Consultado em: 28.02.2008]. Disponível em: http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa97/sessions/paper-q/q14.htm

EUROCITIES – *Eurocities response to the community strategic guidelines 2007-2013: For an effective cohesion policy with a strong urban dimension* [em linha]. [s.l.]: Eurocities, 2005. [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.eurocities.org/uploads/load.php?file=CSG_EUROCITIES_response_EN-SJ.pdf

EUROCITIES – *Eurocities response to the third cohesion report* [em linha]. Brussels: Eurocities, 2004 [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.eurocities.org/uploads/load.php?file=pp-econ-3cr04-EN-ES.pdf

EUROCITIES – *Eurocities Vienna Declaration for an integrated approach towards urban issues and reinforced co-operation* [em linha]. Vienna: Eurocities, 2004. [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.eurocities.org/uploads/load.php?file=Vienna_Declaration_EN.pdf

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK – *Strengthening the social dimension of the Lisbon Strategy: Proposals from the European Anti Poverty Network (EAPN)*. Brussels: EAPN, 2007.

EUROPEAN Charter of Local Self-Government. Strasbourg: Council of Europe, 1985.

EUROPEAN Charter of the Architectural Heritage. Strasbourg: Council of Europe, Committee of Ministers, 1975.

EUROPEAN Charter for the safeguarding of human rights in the city. Saint Denis: 2nd European City Conference for Human Rights, 2000.

EUROPEAN COMMISION, Eurobarometer – *European cultural values* [em linha]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. (Special Eurobarometer 278 / Wave 67. – TNS Opinion & Social). [Consultado em: 05.10.2008]. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_278_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION – *An introduction to the Urban Pilot Programme [em linha].* Brussels: Commission of the European Communities, 1998. [Consultado em: 03.06.2007]. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/upp/src/frame1.htm

EUROPEAN COMMISSION – *Designing for living: The European city of tomorrow*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

EUROPEAN COMMISSION – *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

EUROPEAN COMMISSION – *European City Visions: Workshop Report* [em linha]. Brussels: European Commission, 2001. [Consultado em: 02.08.2007]. Disponível em: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/eesd/docs/ka4_city_visions.pdf.

EUROPEAN COMMISSION – *SUIT: Sustainable development of urban historical areas through an active integration within towns.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

EUROPEAN COMMISSION, Committee on Spatial Development – *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

EUROPEAN COMMISSION, Committee on Spatial Development – *Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union* [em linha]. Marseilles: Committee on Spatial Development, 2000. [Consultado em: 20.05.2007]. Disponível em: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_983168/Lille-action-programme_-November-2000.pdf

EUROPEAN COMMISSION, Eurostat – *Cultural statistics*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, High Level Group on Tourism and Employment – *European tourism: new partnerships for jobs*. Brussels: Commission of the European Communities, 1998.

EUROPEAN COMMISSION, Interservice Group on Urban Development – *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013: Guide*. Brussels: European Commission, 2007. Vol. 1-2.

EUROPEAN CONFEDERATION OF CONSERVATOR-RESTORERS' ORGANISATIONS – *ECCO Professional guidelines I/II/III*. Brussels: ECCO, 1994.

EUROPEAN CONFERENCE EUROPEAN HISTORIC TOWNS AND THEIR ASSOCIATIONS – *Final Declaration*. Malta: Council of Europe, 1998.

EUROPEAN CONFERENCE CITIES FOR HUMAN RIGHTS, 4th – *How to implement the Charter of Human Rights in the City*. Nuremberg: City of Nuremberg, Human Rights Office, 2006.

EUROPEAN CONFERENCE URBAN FUTURE – *The "Acquis URBAN": Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy* [em linha]. Saarbrücken: European Conference URBAN Future, 2005. [Consultado em: 13.06.2007]. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf

EUROPEAN Convention on offences relating to Cultural Property. Delphi: Council of Europe, 1985. (ETS No. 119).

EUROPEAN Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches. Strasbourg: European Council,1985. (ETS n.º 120).

EUROPEAN COUNCIL – Conclusions. In *BULLETIN of the European Communities*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Supplement 7/85, 1985, pág. 31-32.

EUROPEAN COUNCIL – Fontainebleau European Council: Conclusions of the presidency. In *BULLETIN of the European Communities*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, n.º 6, 1984, pág. 10-11.

EUROPEAN COUNCIL – Solemn Declaration on European Union. In GROUP OF THE EUROPEAN PEOPLE'S PARTY (ed.) – *The European Council: Dossier of the Group of the European People's Party*. Brussels: Group of the European People's Party, 1990. pág. 209-219.

EUROPEAN COUNCIL OF TOWN PLANNERS – *The New Charter of Athens 2003: The European Council of Town Planners' vision for cities in the 21st century*. Lisbon: ECTP, 2003.

EUROPEAN Cultural Convention. Paris: Council of Europe, 1954.

EUROPEAN Declaration on Cultural Objectives. Berlin: Council of Europe, 1984.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS – *Citizen involvement in partnerships for urban regeneration: conference paper* [em linha]. Dublin: Eurofound, 2003. [Consultado em: 20.08.2008]. Disponível em: http://www.eurofound.europa.eu

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*. Dublin: Eurofound, 1998.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *Partnerships, participation, investment, innovation: Meeting challenges for distressed urban areas*. Dublin: Eurofound, 1998. [conference report].

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS – *Citizen involvement in partnerships for urban regeneration: conference paper* [em linha]. Dublin: Eurofound, 2003. [Consultado em: 20.08.2008]. Disponível em: http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1999/99/en/1/ef9999en.pdf.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS – *Parceria local: Uma estratégia de sucesso para a coesão social?* [em linha]. Dublin: Eurofound, 2006. [Consultado em: 20.08.2008]. Disponível em: http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1998/16/pt/1/ef9816pt.pdf

EUROPEAN Landscape Convention. Florence: Council of Europe, 2000. (ETS n.º 176).

EUROPEAN NETWORK FOR CONSERVATION/RESTORATION EDUCATION (ENCoRE) – *ENCoRE Document of Constitution*. Dresden: ENCORE, 1997.

EUROPEAN Parliament resolution of 13 May 1974 on measures to protect the European cultural heritage. Official Journal of the European Communities, C series, n. º 62, 30th May 1974, pág. 5.

EUROPEAN Parliament resolution on aid for the reconstruction of the Chiado district of Lisbon. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 262, 10th October 1988, pág. 110.

EUROPEAN Parliament resolution on Community policy in the field of culture. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 44, 14th February 1994, pág. 184.

EUROPEAN Parliament resolution on economic aid to Mount Athos (monastery region). Official Journal of the European Communities, C series, n.º 144, 15th June 1981, pág. 92.

EUROPEAN Parliament resolution on preserving the architectural heritage and protecting cultural assets. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 72, 15th March 1993, pág. 160.

EUROPEAN Parliament resolution on the communication from the Commission of the European Communities to the Council concerning Community action in the cultural sector. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 39, 12th February 1975.

EUROPEAN Parliament resolution on the conservation of the Community's architectural and archaeological heritage. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 309, 5th December 1988, pág. 423.

EUROPEAN Parliament resolution on the fire at the Gran Teatro del Liceo (Barcelona). Official Journal of the European Communities, C series, n.º 61, 28th February 1994, pág. 184.

EUROPEAN Parliament resolution on the participation of Community financial instruments in the restoration of the historic centre of the city of Palermo. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 187, 18th July 1988, pág. 160.

EUROPEAN Parliament resolution on the protection of the European architectural and archaeological heritage. Official Journal of the European Communities, C series, n.º 267, 11th February 1982, pág. 25.

EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Research – *Study on cultural projects eligible for assistance from the European Union structural funds*. Luxembourg: European Parliament, 1998.

EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate General for Internal Policies of the Union – *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion*. Brussels: European Parliament, 2007,

EUROPEAN PARLIAMENT, URBAN-Housing Intergroup – *Proposal of a European Charter for Housing* [em linha]. Brussels: URBAN-Housing Intergroup, 2006. [Consultado em: 01.08.2007]. Disponível em: http://www.eukn.org/binaries/eukn/news/2006/5/european-charter-on-housing.pdf

EUROPEAN Regional Planning Strategy. Lausanne: CEMAT, 1988.

EUROPEAN Regional/Spatial Planning Charter. Torremolinos: CEMAT, 1983. (CEMAT (83) 7, Resolution 2).

EUROPEAN Social Charter (Revised). Strasbourg: Council of Europe, 1996.

EUROPEAN Social Charter. Turin: Council of Europe, 1961.

EUROPEAN UNION – *Cohesion Policy 2007-13: National Strategic Reference Frameworks*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

EUROPEAN UNION, Working Group on Sustainable Urban Development – *Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement: Expert document*. Brussels: SUD, 2003.

EUROPEAN Urban Charter. Strasbourg: Council of Europe, 1992.

EVORA Appeal. Evora: Organization of World Heritage Cities, 1997.

FALUDI, Andreas Faludi – Making Sense of the 'Territorial Agenda of the European Union'. In *EUROPEAN Journal of Spatial Development* [em linha]. [s.l.]: Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development and OTB Research Institute, Delft University of Technology. Refereed Articles, n.º 25 (November 2007). [Consultado em: 22.09.2008]. Disponível em: http://www.nordregio.se/EJSD/refereed25.pdf

FARIA, Carlos Vieira de – Reabilitação urbana em Portugal. In *CADERNOS municipais*. Algés: Fundação Antero de Quental. N.º 54, (Maio 1991), pág. 39-51 e 59.

FARO Declaration on the Council of Europe's strategy for developing intercultural dialogue. Faro: Ministers responsible for Cultural Affairs of the States Parties to the European Cultural Convention, 2005. (CM(2005)164).

FEILDEN, Bernard M. – Conservation and tourism. In ICOMOS – *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993, pág. 59-65.

FERGUSSON, A. – *The sack of Bath: A record and indictment*. Salisbury: Compton Russel, 1973.

FERRÃO, João – A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia. In *REVISTA eure*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XXIX, n.º 89, (Mayo 2004), pág. 43-61.

FITCH, J. M. – *Historic preservation: Curatorial management of the built environment*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1990.

FLORENCE Declaration Culture and Regions: cultural action in the regional context. Florence: Council of Europe, 1987.

FORET, Catherine; PORCHET, Françoise – *La réhabilitation urbaine*. Paris: CDU, 2001.

FRAMEWORK Convention for the protection of national minorities. Strasbourg: Council of Europe, 1995.

FRAMEWORK Convention on the Value of Cultural Heritage for Society. Faro: Council of Europe, 2005.

FRANZ, Gianfranco – Turismo e herança cultural. In FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SÃO LUÍS – *Desenvolvimento econômico local* [em linha]. São Luís: World Bank, 2008. [Consultado em: 26.10.2008]. Disponível em: http://www.forumdedesenvolvimentosustentavel.saoluis.ma.gov.br

FRENCH, Hilary – *From Rio to Johannesburg and beyond: Assessing the Summit* [em linha]. Washington D. C.: Worldwatch Institute, 2002. (Worldwatch World Summit policy brief n.º 12). [Consultado em: 30.10.2008]. Disponível em: http://www.worldwatch.org/node/1744

FRIBOURG Declaration. Fribourg: 4th European Symposium of Historic Towns, 1981.

FRIENDS OF THE EARTH – *Earth Summit betrayal: press release* [em linha]. London: Friends of the Earth, 2002. [Consultado em: 30.10.2008]. Disponível em: http://www.foe.co.uk/resource/press_releases/20020903153057.html

GARNER, J. F. – O direito do urbanismo em Inglaterra. In INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – *Direito do urbanismo*. Lisboa: INA, 1989, pág. 209-222.

GASPAR, Ricardo – O território da reabilitação urbana. In ENCONTRO NACIONAL DE GTL'S, 5.º – *Reabilitação urbana: Gabinetes Técnicos Locais*. Porto: CCRN, 1992, pág. 205-217.

GEDDES, Mike; BENINGTON, John (eds.) – *Local partnerships and social exclusion in the European Union: New forms of local social governance?*. New Yourk: Routledge, 2001.

GENERAL ASSEMBLY OF STATES PARTIES TO THE CONVENTION CONCERNING THE PROTECTION OF THE WORLD CULTURAL AND NATURAL HERITAGE – *Summary record of the 15th session of the General Assembly of States parties to the world Heritage Convention*. Paris: UNESCO, 2005.

GESTA, Alexandra – A reabilitação do centro histórico de Guimarães. In *JORNAL Arquitectos*. Lisboa: Associação dos Arquitectos Portugueses. N.º 136/137 (Junho/Julho de 1994), pág. 22-25.

GESTA, Alexandra – Um ano de trabalho(s). In ENCONTRO NACIONAL DE GABINETES TÉCNICOS LOCAIS, I.º – *Actas*. Aveiro: [s. e.], 1986.

GONÇALVES, Fernando – *Apreciação do projecto de regulamentação da figura de Plano de Salvaguarda e Valorização*. Lisboa: LNEC, 1990. (Nota Técnica GRUPLAM 7/90).

GONÇALVES, Jorge (coord.) – *Reabilitação urbana: Oportunidades económicas, emprego e competências*. Lisboa: [s. e.], 2005.

GRILO, Maria Inácia Teles (coord.) – *Boletim Monumentos [da] Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais* [Documento electrónico]. Lisboa : DGEMN/MEPAT,1999.

GT-SUIVI(99)7. COUNCIL OF EUROPE, Follow-up Committee of the Second Summit – *Presentation note of the "Europe, a common heritage" campaign*. Strasbourg: Council of Europe, 1999.

GREAT BRITAIN – *Local Government Act 2000 Elizabeth II: Chapter 22*. London: The Stationery Office, 2000.

GUERRA, Isabel [et al.] - *Políticas públicas de revitalização: Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN* [em linha]. Lisboa: ISCTE/CET, 2005. (Relatório final). [Consultado em: 01.08.2007]. Disponível em: http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=217.

HABITAT debate. Nairobi: UNCHS. Vol. 7 n.º 1 (March 2001).

HANNA, M.; BINNEY, M. – *Preserve and prosper*. London: SAVE Britain's Heritage, 1983.

HAWKES, Terence: *Structuralism and semiotics*. Berkeley: University of California Press, 1977.

HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY – *Communiqué of the European Community "summit" meeting and annexes*. Washington DC: European Community Information Service, 1973. (European Background Information n.º 29/1973).

HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY – Statement issued by the Heads of State or Government (Meeting in Bonn on 18 July, 1961). In *BULLETIN of the European Communities*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, n.º 7/8, August 1961.

HEIDEGGER, Martin – *Basic writings*. San Francisco: HarperSanFrancisco, 1993.

HELSINKI Declaration on the political dimension of cultural heritage conservation in Europe. Helsinki: IVth European Conference of Ministers responsible for the cultural heritage, 1996.

HEINRICH BOELL FOUNDATION – *What are the outcomes of the World Summit?* [em linha]. Berlin: Heinrich Boell Foundation, 2003. [Consultado em: 30.10.2008]. Disponível em: http://www.worldsummit2002.org

HENRIQUES; F.; JORGE, V. – Textos Fundamentais. In *CADERNOS SPPC*. Évora: SPPC. N.º1 (1996).

HER MAJESTY'S TREASURY – *Review of sub-national economic development and regeneration*. London: HM Treasury, 2007.

HIDALGO, Anne – *Projet architectural de la Porte de Versailles* [em linha]. [S. l.: s. n.], 2008. [Consultado em: 02.10.2008]. Disponível em: http://anne-hidalgo.net/Projet-architectural-de-la-Porte.html

HOBSBAWN, E. J. – *Revolutionaries: Contemporary essays*. London: Quartet Books, 1977.

HOBSON, Edward – *Conservation and planning*. London: Spon Press, 2004.

HOU, Jeffrey – Preserving for multiple publics: contesting views of urban conservation in Seattle's international district. In *CITY & Time* [em linha]. [s. l.]: CECI. Vol. 1, n.º 1 (2004), pág. 29-38. [Consultado em: 30.09.2006]. Disponível em: http://www.ct.ceci-br.org

HUTTER, Michael; RIZZO, Ilde (eds.) – *Economic perspectives on cultural heritage*. New York: St. Martin's Press, 1997.

ICOMOS Charter: Principles for the analysis, conservation and structural restoration of architectural heritage. Vicoria Falls: ICOMOS, 2003.

ICCROM; UNESCO; ICOMOS – *Management guidelines for world cultural heritage sites*. Rome: ICCROM, 1993.

ICOMOS – *Conservation economics. Cost benefit analysis for the cultural built heritage: principles and practic*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993.

ICOMOS – *Cultural tourism*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993.

ICOMOS – *Declaration of ICOMOS marking the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Stockholm: ICOMOS, 1998.

ICOMOS – *Economics of conservation.* Sri Lanka: ICOMOS, 1993.

ICOMOS – *Guidelines for education and training in the conservation of monuments, ensembles and sites*. Colombo: ICOMOS, 1993.

ICOMOS – *Hisyoric Towns*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993.

ICOMOS – *Report on economics of conservation: An appraisal of theories, principles and methods*. Brussels: ICOMOS, 1998.

ICOMOS – *The World Heritage List: Filling the gaps – an action plan for the future*. Paris: ICOMOS, 2005. (Monuments and Sites XII).

ICOMOS – *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993.

ICOMOS GENERAL ASSEMBLY, 3rd – *Resolutions of the Symposium on the introduction of contemporary architecture into ancient groups of buildings*. Budapest: ICOMOS, 1972.

ICOMOS GENERAL ASSEMBLY, 4th – *Resolutions of the International Symposium on the conservation of smaller historic towns*. Rothenburg ob der Tauber: ICOMOS, 1975.

INFORMAÇÃO N.º IT-DAA/DSPGF-271/95 da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano: Critérios de hierarquização e de selecção de candidaturas ao PRAUD-GTL e ao PRAUD-Obras. Lisboa: DGOTDU, 1995.

INFORMAL EU COUNCIL OF MINISTERS FOR URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORIAL COHESION – *Territorial Agenda of the European Union* [em linha]. Leipzig: Informal EU Council of Ministers for Urban Development and Territorial Cohesion, 2007. [Consultado em: 22.09.2008]. Disponível em: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf

INFORMAL MEETING OF EU MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL PLANNING AND URBAN/REGIONAL POLICY – *Conclusions* [em linha]. Tampere, Finland: Finnish Presidency of the European Union, 1999. [Consultado em: 15.06.2007]. Disponível em: http://presidency.finland.fi/netcomm/News/showarticle1296.html

INFORMAL MINISTRERIAL MEETING ON TERRITORIAL COHESION AND REGIONAL POLICY – *First action programem for the implementation of the Territorial Agenda of the European Union* [em linha] Ponta Delgada: Informal Ministrerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy 2007. [Consultado em: 22.09.2008]. Disponível em: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/fap_teritorial_agenda_en.pdf

INTERNATIONAL Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites. Venice: IInd International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, 1964.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE EUROPEAN URBAN CHARTER – *Final Declaration of the International Conference on the European Urban Charter.* Sofia: Conselho da Europa, 2002.

INTERNATIONAL CONGRESS OF ARCHITECTS AND TECHNICIANS OF HISTORIC MONUMENTS, 1st – *General conclusions of the Athens conference*. Athens: First International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, 1931.

INTERNATIONAL Cultural Tourism Charter: Managing tourism at places of heritage significance. Mexico: ICOMOS, 1999.

INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO CULTURAL – *Planos de Salvaguarda e Valorização: Projecto de Decreto-Lei*. Lisboa: IPPC, 1990.

ISTANBUL Declaration on human settlements. Istambul: UN-HABITAT, 1996.

JACOBS, Jane– *The death and life of great American cities: The failure of town planning*. Harmondsworth: Penguin Books, 1964.

JAESCHKE, Richard L. – When does history end?. In ROY, Ashok; SMIT, Perry (eds.) – *Preprints of the contributions to the Copenhagen Congress, 26-30 August 1996: archaeological conservation and its consequences*. London: International Institute for Conservation of Historic and Artistic Work, 1996, pág. 86-88.

JOHANNESBURG Declaration on sustainable development. Johannesburg: World Summit on Sustainable Development, 2002.

JOINT declaration by Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, the European Union, Hungary, Iceland, Lithuania, Malta, New Zealand, Norway, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, the Alliance of Small Island States, Switzerland and Turkey: The way forward on renewable energy. Johannesburg: [s. e.], 2002.

JOKILEHTO, Jukka – Considerations on authenticity and integrity in World Heritage context. In *CITY & Time* [em linha]. [s. l.]: CECI. Vol. 2, n.º 1 (2006), pág. 1-16. [Consultado em: 29.09.2007]. Disponível em: http://www.ct.ceci-br.org

JOKILEHTO, Jukka – International charters on urban conservation: Some thoughts on the principles expressed in current international doctrine. In *CITY & Time* [em linha]. [s. l.]: CECI. Vol. 3, n.º 3 (2007), pág. 23-42. [Consultado em: 30.07.2008]. Disponível em: http://www.ct.ceci-br.org

JOKILEHTO, Jukka – World Heritage: Defining the outstanding universal value. In *CITY & Time* [em linha]. [s. l.]: CECI. Vol. 2, n.º 2 (2006), pág. 1-10. [Consultado em: 29.09.2007]. Disponível em: http://www.ct.ceci-br.org

JORNAL Arquitectos. Lisboa: Associação dos Arquitectos Portugueses. N.º 59 (Julho de 1987).

JUNTA DE FREGUESIA DE SANTO ESTEVÃO [et al.] – *Alfama: Morte ou recuperação?*. Lisboa: [s. e.], [c.1984]. (Policopiado).

KEA EUROPEAN AFFAIRS, MEDIA GROUP (TURKU SCHOOL OF ECONOMICS); MKW WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GMBH – *Study on the cultural economy in Europe*. Brussels: DG Education and Culture, 2003.

KELLERT, Stephen R. – *The value of life: biological diversity and human society*. Washington: Island Press, 1996.

KLOSEK-KOZLOWSKA, Danuta – The protection of urban heritage: the social evaluation of the space in historic towns. Local intangible values in a globalised world. In ASAMBLEA GENERAL DE ICOMOS, XIII – *Estrategias relativas al patrimonio cultural mundial: La salvaguarda en un mundo globalizado: Principios, prácticas y perspectivas*. Madrid: Comité Nacional Español de ICOMOS, 2002. pág. 87-89.

KRÖGER, Sandra – *Inside out? The anti-poverty programmes of the UE and the role of the European Commission (1975-2006)* [em linha]. Vienna: ESPAnet, 2007. [Consultado em: 15.09.2008]. Disponível em: http://www2.wu-wien.ac.at/espanet2007/17_Kroeger_Sandra.pdf.

KRUFT, Hanno-Walter – *A history of architectural theory: From Vitruvius to the present*. New York: Princeton Architectural Press, 1994.

LA Charte d'Athènes. Athènes: IV Congress Internationaux d'Architecture Moderne, 1933.

LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL, Departamento de Edifícios – *Apreciação e comentários ao actual projecto de Decreto-Lei: Planos de Salvaguarda e de Valorização*. Lisboa: LNEC, 1990. (Policopiado).

LABOUR MINISTERS OF BELGIUM, BULGARIA, GREECE, SPAIN, FRANCE, ITALY, CYPRUS, LUXEMBOURG AND HUNGARY – *Enhancing social Europe*. [em linha]. [s.l.]: [s.e.], 2007. [Consultado em: 01.07.2007]. Disponível em: http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=816

LAGINHA, Manuel – Renovação urbana. In MOP-DGSU – *Colóquio sobre Urbanismo*. Lisboa: LNEC, 1961, pág. 432-450.

LARKHAM, Peter J. – *Conservation and the City*. Great Britain: Routledge, 1996.

LE CORBUSIER – *Urbanismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEI N.º 13/85. Diário da República, série I, n.º 153, 6 de Julho 1985, pág. 1865-1874.

LEI N.º 46/85. Diário da República, série I, n.º 217, 20 de Setembro de 1985, pág. 3041-3050.

LEI N.º 11/87. Diário da República série, I, n.º 81, 7 de Abril 1987, pág. 1386-1397.

LEIPZIG Charter on sustainable European cities [em linha]. Leipzig: Informal EU Council of Ministers for Urban Development and Territorial Cohesion, 2007. [Consultado em: 20.07.2007]. Disponível em: http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524 AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf

LICHFIELD, Nathaniel [et al.] – T*he effect of increased tertiarisation of central urban areas and policies to control it*. Strasbourg: Council of Europe, 1978.

LIPE, William D. – Value and meaning in cultural resources. In CLEERE, Henry (ed.) – *Approaches to the archaeological heritage: A comparative study of world cultural resources management systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

LISBON Declaration on "Networks for sustainable spatial development of the European continent: Bridges over Europe". Strasbourg: CEMAT, 2006.

LISITZIN, Katri – Building shared perspectives in heritage management. In *CITY & Time* [em linha]. [s. l.]: CECI. Vol. 1, n.º 3 (2005), pág. 29-36. [Consultado em: 30.09.2006]. Disponível em: http://www.ct.ceci-br.org

LYNCH, Kevin – *A imagem da cidade*. Lisboa: Edições 70, 1996.

MACLENNAN, Duncan; MORE, Alison – The future of social housing: Key economic questions. In *HOUSING Studies: Social rented housing - Recent changes in Western Europe*. London: Taylor and Francis. Vol. 12, 1997, pág. 531–548.

MAFRA, Francisco; SILVA, J. Armando da – *Planeamento e gestão do território*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

MAIRATE, A.– *Developing evaluation capacity in the Member States: the case of Strutural Funds* [em linha]. Prague: IDEAS, 2006. [Consultado em: 30.05.2007]. Disponível em: http://www.ideas-int.org/Documents/Mairate%20paper.doc

MALTA Declaration. Malta: Conference on Access to Social Rights, 2002.

MARTÍN, Alfonso Jiménez – Enmiendas parciales a la teoría del restauro II: Valor y valores. In *LOGGIA: Arquitectura & restauración*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Composición Arquitectónica. Vol. 2, n.º 5 (1998), pág. 12-29.

MASSAPINA, Vasco – Gabinetes Técnicos Locais: Usar de novo?. In *SOCIEDADE e Território*. Ano 5, n.º 14/15. Porto: Edições Afrontamento. (Dezembro de 1991), pág. 51-55.

MASSAPINA, Vasco – Plano de salvaguarda e recuperação do centro histórico de Beja. In *SOCIEDADE e Território*. Ano 1, n.º 2. Porto: Edições Afrontamento. (Fevereiro de 1985), pág. 29-38.

MASSAPINA, Vasco [et al.] – *Beja-Centro histórico: Plano de salvaguarda e recuperação*. Beja: Federação das Associações de Estudo, Defesa e Divulgação do Património Cultural e Natural, 1984.

MASSAPINA, Vasco – Uma achega para as conclusões do 5.º Encontro Nacional de GTL's. In ENCONTRO NACIONAL DE GTL'S, 5.º – *Reabilitação urbana: Gabinetes Técnicos Locais*. Porto: CCRN, 1992, pág. 253-255.

MATOS, Campos – A Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades. In *REVISTA Arquitectura*. Lisboa: Iniciativas Culturais Arte e Técnica. N.º 146 (Maio de 1982), pág. 78-80.

MEXICO City Declaration on Cultural Policies. México: UNESCO, 1982.

MICHALSKI, S. – Sharing responsibility for conservation decisions. In KRUMBEIN, W. E.; BRIMBLECOMBE, Peter; COSGROVE, D. E.; STANIFORTH, S. (eds.) – *Durability and change: The science, responsibility and cost of sustaining cultural heritage*. Chischester: John Wiley and Sons, 1994, pág. 241-258.

MILAN Declaration: The role of cities in a united Europe after 2006 [em linha]. Milan: II European City Summit, 2003. [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.recs.it/en/upload_pdf/dichiarazione%20di%20MIlano%20EN.pdf

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI – *Document de politique transversale* [em linha]. Paris : MINEFI, (Version du 10/10/2006, annexé au Projet de Loi de Finances pour 2007). [Consultado em : 25.06.2007]. Disponível em: http://www.minefi.gouv.fr/performance/performance/etat/dpt_ville.pdf

MINISTERIAL MEETING CITIES EMPOWER EUROPE – *Conclusions of the Dutch Presidency* [em linha]. The Netherlands: Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2005. [Consultado em: 1.07.2007]. Disponível em: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_983167/Urban-acquis_-November-2004.pdf

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E DAS OBRAS PÚBLICAS, Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico – *Ponte de Lima: Vila a proteger e a reabilitar*. Lisboa: DGPU/MHOP, 1980.

MINISTÉRIO DA SAÚDE – *Glossário temático economia da saúde*. Brasília: Editora MF, 2006.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – *Orçamento do Estado para 2004: Relatório*. Lisboa: Ministério das Finanças, 2003.

MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNMENT – *Civic Amenities Act 1967: Parts I and II*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1967.

MINISTRY OF INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS – *Common Framework on future urban policy: Cities empower Europe* [em linha]. The Netherlands: Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2004. [Consultado em: 30.06.2007]. Disponível em: http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/policy/2006/7/cities-empower-europe-framework.pdf

MOLINA, Tiamat; PINCEMIN, Marie – Restoration: acceptable to whom?. In ODDY, Andrew (ed.) – *Restauration: Is it acceptable?*. London: British Museum, 1994, pág. 77-83.

MONTANER, Josep Maria – *Depois do Movimento Moderno*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., 2001.

NARAIN, Sunita – The World After. In *DOWN to Earth*. New Delhi: Society for Environmental Communications. September issue, 2002. (Editor's page).

NATIONAL AUDIT OFFICE – *Department of the Environment: Urban Development Corporations*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1988.

NOUVELLE Charte d'Athènes. Athenes: Conseil Européen des Urbanistes, 1998.

OBSERVATÓRIO DE LUTA CONTRA A POBREZA NA CIDADE DE LISBOA – *Lutar contra a Pobreza: uma retrospectiva histórica* [em linha]. Lisboa: OLCPCL, 2007. (apresentação). [Consultado em: 22.09.2008]. Disponível em: http://observatorio-lisboa.reapn.org/documentos.php

OBULJEN, Nina; SMIERS, Joost (eds.) – *UNESCO's Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions: Making it work*. Zagreb: Institute for International Relations, 2006. (Culturelink Joint Publications Series n.º 9).

OCKMAN, Joan– Architecture Culture 1943-1968: A Documentary Anthology. New York: Columbia Books of Architecture/Rizzoli International Publications, 1996.

OERS, Ron Van– Towards new international guidelines for the conservation of Historic Urban Landscapes (HUL). In *CITY & Time* [em linha]. [s. l.]: CECI. Vol. 3, n.º 3 (2007), pág. 43-51. [Consultado em: 30.09.2008]. Disponível em: http://www.ct.ceci-br.org

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER – *UK Presidency: Eu Ministerial Informal on Sustainable Communities*. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2006.

OPTEM – *The Europeans, culture and cultural values: Qualitative study in 27 european countries - summary report* [em linha]. Gambais: OPTEM, 2006. [Consultado em: 05.10.2008]. Disponível em: http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc964_en.pdf

ORDER 216 (1963) of the Parliamentary Assembly on the preservation and development of ancient buildings and historic or artistic sites. Strasbourg: Council of Europe, 1963.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – *O código mundial de ética do turismo*. Santiago do Chile: OMT, 1999. (Tradução DG Turismo, Portugal).

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *Cities for citizens: Improving metropolitan governance*. Paris: OCDE, 2001.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *Integrating distressed urban areas*. Paris: OECD, 1998.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *OECD Territorial Outlook*. Paris: OECD Publications Service, 2001.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *Sustainable development's glossary* [em linha]. Paris: OECD, 2008. [Consultado em: 09.02.2008]. Disponível em: http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_37425_1970394_1_1_1_37425,00.html

P5_TA(2002)0088. *RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre a execução do programa Cultura 2000*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 293 E, 28 de Novembro de 2002, pág. 105-109.

P5_TA(2003)0382. *RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu Resolução do Parlamento Europeu sobre as indústrias culturais*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 76 E, 25 de Março de 2004, pág. 459-467.

P6_A(2005)0177. PARLAMENTO EUROPEU, Comissão do Desenvolvimento Regional – *Projecto de relatório provisório sobre a proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2005.

P6_A(2005)0184. PARLAMENTO EUROPEU, *Comissão do Desenvolvimento Regional – Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2005.

P6_A(2007)0090. PARLAMENTO EUROPEU, Comissão do Desenvolvimento Regional – *Relatório sobre habitação e política regional*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2007.

P6_A5-0281/2001. *RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre a cooperação cultural na União Europeia*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 72, 21 de Março de 2002, pág. 3-286.

P6_TA(2005)0277. *RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre uma proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2005.

P6_TA(2005)0387. *RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre a dimensão urbana no contexto do alargamento*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2005.

P6_TA-PROV(2007)0183. *EUROPEAN PARLIAMENT resolution of 10 May 2007 on housing and regional policy*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2007.

PADRÃO, Joaquim Cabeça – Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana de Qualidade. In CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL – *Colóquio de Urbanismo*. Funchal: CMF, 1969, pág. 101-121.

PAIVA, J. Vasconcelos; AGUIAR, José; PINHO, Ana (coord.) – *Guia técnico de reabilitação habitacional*. Lisboa: INH/LNEC, 2006.

PAN-EUROPEAN Biological and Landscape Diversity Strategy. Sofia: Council of Europe, 1995.

PARKINSON, Michael – *Combating social exclusion: Lesson from area-based programmes in Europe*. Great Britain: The Policy Press, 1998.

PARLAMENTO EUROPEU, Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos – *Relatório sobre a cooperação cultural na União Europeia*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2001.

PEARCE, Graham – Conservation as a component of urban regeneration. In CONFERÊNCIA INTERNACIONAL REABILITAÇÃO DOS CENTROS HISTÓRICOS E SUA DINAMIZAÇÃO – *Conferência Internacional Reabilitação dos Centros Históricos e sua Dinamização*. Lisboa: CML, 1993.

PEREIRA, Luz Valente – *Reabilitar o urbano ou como restituir a cidade à estima pública*. Lisboa: LNEC, 1986. ITE 16.

PHILIPPOT, Paul – Restoration from the prespective of the Humanities. In PRICE, Nicholas S.; TALLEY, M. Kirby; VACCARO, Alessandra M. (eds.) – *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*. Los Angeles: Getty, 1996, pág. 216-229.

PLS RAMBOLL MANAGEMENT – *Interim evaluation of the Culture 2000 Programme: Final report.* Denmark: PLS Ramboll Management, 2003.

POL, Francisco – Los fundamentos y los marcos de la urbanística de la rehabilitación. In MORENO-NAVARRO, Antoni González [et al.] – *El proyecto de restauración*. Madrid: Editorial Munilla-Lería, 2003.

POLVERARI, Laura [et al.] – *Strategic planning for structural funds in 2007-2013: A review of strategies and programmes*. Glasgow: European Policies Research Center, University of Strathclyde, 2005.

PORTAS, Nuno – Conceitos de desenvolvimento urbano. In *JORNAL Arquitectos*. Lisboa: Associação dos Arquitectos. Ano 6, n.º 56-57, (Maio de 1987), pág. 9-11.

PORTAS, Nuno – Notas sobre a intervenção na cidade existente. In *SOCIEDADE e Território*. Ano 1, n.º 2. Porto: Edições Afrontamento. (Fevereiro de 1985), pág. 8-13.

PORTAS, Nuno – *Recuperar revitalizando*. Coimbra: Museu Nacional Machado de Castro, 1981.

PORTARIA de 29 de Agosto de 1938. Diário do Governo, série II, n.º 203, 1 de Setembro de 1938.

PORTARIA N.º 526/2007. Diário da República, série I, n.º 83, 30 de Abril de 2007, pág. 2844-2845.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico – *Estratégia de Lisboa Portugal Novo: Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)*. Lisboa: [s. e.], 2006.

PROJECTO de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Bruxelas: Convenção Europeia, 2003.

PROTOCOLO de Quioto. Quioto: III Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, 1997.

PROVEDOR DE JUSTIÇA – *O Provedor de Justiça e a reabilitação urbana*. Lisboa: Provedoria de Justiça/Divisão de Documentação, 2004.

PROVEDOR DE JUSTIÇA – *O Provedor de Justiça, o arrendamento urbano e as situações de degradação do património habitacional edificado*. Lisboa : Provedoria de Justiça/Divisão de Documentação, 2002

PUEBLA declaration regarding prevention and protection measures for world heritage cities in case of disaster. Puebla: OWHC, 2001.

QUÉBEC City Declaration. Québec: International Symposium of the World Heritage Cities, 1991.

REBELO, João – Intervenção "in loco" na região Centro. In ENCONTRO NACIONAL DE GTL'S, 5.º – *Reabilitação urbana: Gabinetes Técnicos Locais*. Porto: CCRN, 1992, pág. 101-111.

REBÊLO, Rudolfo – Privados vão gerir edifícios históricos abandonados. In *DIÁRIO de Notícias* [em linha]. (28 de Outubro de 2008). [Consultado em: 20.11.2008]. Disponível em: http://dn.sapo.pt

RECOMMENDATION (80) 16 of the Committee of Ministers to member states on the specialised training of architects, town planners, civil engineers and landscape designers. Strasbourg: Council of Europe, 1980.

RECOMMENDATION (81) 13 of the Committee of Ministers to member states on action in aid of certain declining craft trades in the context of craft activity. Strasbourg: Council of Europe, 1981.

RECOMMENDATION (81) 18 of the Committee of Ministers to member states concerning participation at municipal level. Strasbourg: Council of Europe, 1981.

RECOMMENDATION (84) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe, 1984.

RECOMMENDATION (86) 11 of the Committee of Ministers to member states on urban open space. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RECOMMENDATION (86) 15 of the Committee of Ministers to member states on the promotion of craft trades involved in the conservation of the architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RECOMMENDATION (87) 19 of the Committee of Ministers to member states on the organisation of crime prevention. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RECOMMENDATION (87) 24 of the Committee of Ministers to member states on European industrial towns. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RECOMMENDATION (88) 5 of the Committee of Ministers to member states on control of physical deterioration of the architectural heritage accelerated by pollution. Strasbourg: Council of Europe, 1988.

RECOMMENDATION (88) 14 of the Committee of Ministers to member states on migrants' housing. Strasbourg: Council of Europe, 1988.

RECOMMENDATION (89) 6 of the Committee of Ministers to member states on the protection and enhancement of the rural architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RECOMMENDATION (89) 15 of the Committee of Ministers to member states on rational use of land: basis and limiting factor of our development. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RECOMMENDATION (90) 20 of the Committee of Ministers to member states on the protection and conservation of the industrial, technical and civil engineering heritage in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1990.

RECOMMENDATION (91) 6 of the Committee of Ministers to member states on measures likely to promote the funding of the conservation of the architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1991.

RECOMMENDATION (91) 13 of the Committee of Ministers to member states on the protection of the twentieth-century architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1991.

RECOMMENDATION (93) 9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of the architectural heritage against natural disasters. Strasbourg: Council of Europe, 1993.

RECOMMENDATION (94) 7 of the Committee of Ministers to member states on a general policy for sustainable and environment-friendly tourism development. Strasbourg: Council of Europe, 1994.

RECOMMENDATION (95) 3 of the Committee of Ministers to member states on co-ordinating documentation methods and systems related to historic buildings and monuments of the architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1995.

RECOMMENDATION (95) 9 of the Committee of Ministers to member states on the integrated conservation of cultural landscape areas as part of landscape policies. Strasbourg: Council of Europe, 1995.

RECOMMENDATION (95) 10 of the Committee of Ministers to member states on a sustainable tourist development policy in protected areas. Strasbourg: Council of Europe, 1995.

RECOMMENDATION (95) 19 of the Committee of Ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity. Strasbourg: Council of Europe, 1985.

RECOMMENDATION (96) 12 of the Committee of Ministers to member states on the distribution of powers and responsibilities between central authorities and local and regional authorities with regard to the environment. Strasbourg: Council of Europe, 1996.

RECOMMENDATION (97) 2 of the Committee of Ministers to member states on sustained care of the cultural heritage against physical deterioration due to pollution and other similar factors. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

RECOMMENDATION (98) 4 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the integrated conservation of historic complexes composed of immoveable and moveable property. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

RECOMMENDATION (2000) 14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2000.

RECOMMENDATION (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life

RECOMMENDATION (2003) 1 of the Committee of Ministers to member states on the promotion of tourism to foster the cultural heritage as a factor for sustainable development. Strasbourg: Council of Europe, 2003.

RECOMMENDATION (2003) 2 of the Committee of Ministers to member states on neighbourhood services in disadvantaged urban areas. Strasbourg: Council of Europe, 2003.

RECOMMENDATION (2007) 4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RECOMMENDATION (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RECOMMENDATION (2007) 12 of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RECOMMENDATION (2008) 3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

RECOMMENDATION 365 (1963) of the Parliamentary Assembly on the preservation and development of ancient buildings and historic or artistic sites. Strasbourg: Council of Europe, 1963.

RECOMMENDATION 589 (1970) of the Parliamentary Assembly on the European Conference of Ministers responsible for the preservation and rehabilitation of the cultural heritage of monuments and sites. Strasbourg: Council of Europe, 1970.

RECOMMENDATION 615 (1970) of the Parliamentary Assembly on the Declaration of Principles on Local Autonomy. Strasbourg: Council of Europe, 1970.

RECOMMENDATION 764 (1975) of the Parliamentary Assembly on social problems of urban decay and resettlement. Strasbourg: Council of Europe, 1975.

RECOMMENDATION 880 (1979) of the Parliamentary Assembly on the conservation of the European architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1979.

RECOMMENDATION 893 (1980) of the Parliamentary Assembly on poverty in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1980.

RECOMMENDATION 963 (1983) of the Parliamentary Assembly on cultural and educational means of reducing violence. Strasbourg: Council of Europe, 1983.

RECOMMENDATION 964 (1983) of the Parliamentary Assembly on a European award for non-violence. Strasbourg: Council of Europe, 1983.

RECOMMENDATION 968 (1983) of the Parliamentary Assembly on xenophobic attitudes and movements in member countries with regard to migrant workers. Strasbourg: Council of Europe, 1983.

RECOMMENDATION 1042 (1986) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on protecting the cultural heritage against disaster. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RECOMMENDATION 1172 (1992) of the Parliamentary Assembly on the situation of the cultural heritage in Central and Eastern Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1992.

RECOMMENDATION 7 (1994) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on regional/spatial planning prospects in the new Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1994.

RECOMMENDATION 1272 (1995) of the Parliamentary Assembly on a comprehensive European regional planning strategy. Strasbourg: Council of Europe, 1995.

RECOMMENDATION 19 (1996) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on aspects of urban policies in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1996.

RECOMMENDATION 31 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the preliminary draft European landscape convention. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

RECOMMENDATION 41 (1998) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on new prospects for regional/spatial planning policy in greater Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

RECOMMENDATION 1355 (1998) of the Parliamentary Assembly on fighting social exclusion and strengthening social cohesion in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

RECOMMENDATION 92 (2001) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on follow-up action to be taken on the Conference "Cities and Regions: Cultural diversity – a precondition for a united Europe". Strasbourg: Council of Europe, 2001.

RECOMMENDATION 1505 (2001) of the Parliamentary Assembly on amelioration of disadvantaged urban areas in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 2001.

RECOMMENDATION 1531 (2001) of the Parliamentary Assembly on security and crime prevention in cities: setting up a European observatory. Strasbourg: Council of Europe, 2001.

RECOMMENDATION 1594 (2003) of the Parliamentary Assembly on follow-up to the World Summit on Sustainable Development: a common challenge. Strasbourg: Council of Europe, 2003.

RECOMMENDATION 1623 (2003) of the Parliamentary Assembly on rights of national minorities. Strasbourg: Council of Europe, 2003.

RECOMMENDATION 153 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on "A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions". Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RECOMMENDATION 154 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on fighting severe poverty in towns: the role of local authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RECOMMENDATION 1661 (2004) of the Parliamentary Assembly on future of social security in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RECOMMENDATION 170 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2005.

RECOMMENDATION 177 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on cultural identity in peripheral urban areas: the role of local and regional authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2005.

RECOMMENDATION 1730 (2005) of the Parliamentary Assembly on the private management of cultural property. Strasbourg: Council of Europe, 2005.

RECOMMENDATION 188 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on good governance in European metropolitan areas. Strasbourg: Council of Europe, 2006.

RECOMMENDATION 210 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the evolution of extreme poverty in European towns. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RECOMMENDATION 221 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities the institutional framework of inter-municipal co-operation. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RECOMMENDATION 250 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the need for regional cultural identity. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

RECOMMENDATION 252 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on improving the integration of migrants through local housing policies. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

RECTIFICAÇÃO ao Regulamento (CE) n.º 761/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Março de 2001, que permite a participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS). Jornal Oficial das Comunidades Europeias série L, n.º 327, 4 de Dezembro de 2002, pág. 10.

REGULAMENTO (CEE) n.º 2052/88 do Conselho de 24 de Junho de 1988 relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 185, 15 de Julho de 1988, pág. 9-20. art. 6.º.

REGULAMENTO (CEE) n.º 4254/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento

Regional. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 374, 31 de Dezembro de 1988, pág. 15-20.

REGULAMENTO (CEE) N.º 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 que altera o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 193, 31 de Julho de 1993, pág. 5-19.

REGULAMENTO (CEE) N.º 2083/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 que altera o Regulamento (CEE) n.º 4254/88, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 193, 31 de Julho de 1993, pág. 34 38.

REGULAMENTO (CE) N.º1260/1999 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 161, 21 de Junho de1999, pág.1-42.

REGULAMENTO (CE) N.º 70/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 10, 13 de Janeiro de 2001, pág. 33-42.

REGULAMENTO (CE) N.º 761/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Março de 2001, que permite a participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º114, 24 de Abril de 2001, pág. 1-29.

REGULAMENTO (CE) N.º 1080/2006 de 5 de Julho do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 210, 31 de Julho de 2006, pág. 1-11.

REGULAMENTO (CE) N.º 1081/2006 de 5 de Julho do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 210, 31 de Julho de 2006, pág. 12-18.

REGULAMENTO (CE) N.º 1083/2006 de 11 de Julho do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 210, 31 de Julho de 2006, pág. 25-78.

REGULAMENTO (CE) N.º 1084/2006 de 11 de Julho do Conselho que institui o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 210, 31 de Julho de 2006, pág. 79-81.

REGULAMENTO (CE) N.º 1828/2006 de 8 de Dezembro da Comissão que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 371, 27 de Dezembro de 2006, pág. 1-172.

RENCONTRE INTERNATIONALE FÈS 2003 PATRIMOINE ET DEVELOPPERNENT DURABLE DANS DES CENTRES HISTORIQUES URBAINS – *Rencontre Internationale Fès 2003 Patrimoine et Developpement Durable dans des Centres Historiques Urbains: Rapport* Fès: UNESCO, 2003.

RESOLUÇÃO da Assembleia da República n.º 47/2008, Aprova a Convenção Quadro do Conselho da Europa relativa ao valor do património cultural para a sociedade, assinada em Faro em 27 de Outubro de 2005. Diário da República, série1, n.º 177, 12 de Setembro de 2008, pág. 6640-6652.

RESOLUÇÃO do Conselho de 20 de Novembro de 1995 relativa à promoção da estatística nos domínios da cultura e do crescimento económico. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 327, 7 de Dezembro de 1995, pág. 1.

RESOLUÇÃO do Conselho de 12 de Fevereiro de 2001, relativa à qualidade arquitectónica no meio urbano e rural. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 73, de 6 de Março de 2001, pág. 6-7.

RESOLUÇÃO do Conselho de 21 de Janeiro de 2002 relativa ao papel da cultura na construção da União Europeia. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 32, 5 de Fevereiro de 2002.

RESOLUÇÃO do Conselho de 21 de Janeiro de 2002 sobre a cultura e a sociedade do conhecimento. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 32, 5 de Fevereiro de 2002, pág. 1.

RESOLUÇÃO do Conselho de 21 de Maio de 2002 sobre o futuro do turismo europeu. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 135, 6 de Junho de 2002, pág. 1-3.

RESOLUÇÃO do Conselho de 25 de Junho de 2002 sobre o novo plano de trabalho para a cooperação europeia no âmbito da cultura. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 162, 6 de Julho de 2002.

RESOLUÇÃO do Conselho de 19 de Dezembro de 2002 que implementa o plano de trabalho para a cooperação europeia no âmbito da cultura: valor acrescentado e mobilidade de pessoas na Europa e circulação de obras no sector cultural. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 12, 18 de Janeiro de 2003, pág. 5-7.

RESOLUÇÃO do Conselho de 26 de Maio de 2003 sobre os aspectos horizontais da cultura: Reforço das sinergias com outras áreas e acções comunitárias e intercâmbio de boas práticas no que respeita às dimensões económica e social da cultura. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 136, 11 de Junho de 2003, pág. 1-2.

RESOLUÇÃO do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989, relativa à luta contra a exclusão social. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 277, 31 de Outubro de 1999, pág. 1.

RESOLUÇÃO do Conselho e dos Ministros responsáveis pelas questões culturais, reunidos no seio do Conselho, de 27 de Maio de 1988, sobre a organização futura dos seus trabalhos. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 197, 27 de Julho de 1988, pág. 1.

RESOLUÇÃO do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável: Um programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 138, 17 de Maio de 1993, pág.1-4.

RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre o documento da Comissão "Europa 2000+ - Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu". Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 183, 17 de Julho de 1995, pág. 39.

RESOLUÇÃO dos Ministros responsáveis pelos assuntos culturais, reunidos no seio do Conselho, de 13 de Junho de 1985, relativa à organização anual da "Cidade Europeia da Cultura". Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 153, 22 de Junho de 1985, pág. 2.

RESOLUTION 20. MAJOR Programme III: Cultural development: the heritage and creativity. In UNESCO – *Records of the General Conference, 29th session: Resolutions*. Paris: UNESCO, 1998. Vol. 1, pág. 50-52. (Resolução adoptada no relatório da Comissão IV na 27.ª sessão plenária, em 12 de Novembro de 1997).

RESOLUTION 21/3. GUIDELINES on decentralization and strengthening of local authorities. In UNITED NATIONS – *Report of the Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme: Twenty-first session*. New York: United Nations, 2007, pág. 13-14.

RESOLUTION 23. THE oral heritage of humanity. In UNESCO – *Records of the General Conference, 29th session: Resolutions*. Paris: UNESCO, 1998. Vol. 1, pág. 53. (Resolução adoptada no relatório da Comissão IV na 27.ª sessão plenária, em 12 de Novembro de 1997).

RESOLUTION 30. PREPARATION of a new international standard-setting instrument for the safeguarding of the intangible cultural heritage. In UNESCO – *Records of the General Conference, 31st session: Resolutions*. Paris: UNESCO, 2002. Vol. 1, pág. 67. (Resolução adoptada no relatório da Comissão IV na 20.ª sessão plenária, em 2 de Novembro de 2001).

RESOLUTION (66) 19 of the Committee of Ministers on criteria and methods of cataloguing ancient buildings and historic sites. Strasbourg: Council of Europe, 1966.

RESOLUTION (66) 20 of the Committee of Ministers on the reviving of monuments. Strasbourg: Council of Europe, 1966.

RESOLUTION (68) 11 of the Committee of Ministers on the principles and practices of the active preservation and rehabilitation of groups and areas of buildings of historical or artistic interest. Strasbourg: Council of Europe, 1968.

RESOLUTION (68) 12 of the Committee of Ministers on the active maintenance of monuments, groups and areas of buildings of historical interest within the context of regional planning. Strasbourg: Council of Europe, 1968.

RESOLUTION (68) 16 of the Committee of Ministers on the organisation of a Conference of Ministers most directly responsible for the preservation and rehabilitation of groups and areas of buildings of historical or artistic interest. Strasbourg: Council of Europe, 1968.

RESOLUTION (72) 20 of the Committee of Ministers on interim measures for the protection of the cultural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1970.

RESOLUTION (72) 21 of the Committee of Ministers on the compilation of national inventories of monuments, groups of buildings and sites of historic or artistic interest. Strasbourg: Council of Europe, 1970.

RESOLUTION (76) 28 of the Committee of Ministers concerning the adaptation of laws and regulations to the requirements of intergrated conservation of the architectural heritage. Strasbourg: Council of Europe, 1976.

RESOLUTION (87) 2 setting up a co-operation group for the prevention of, protect ion against, and organisation of relief in major natural and technological disasters. Strasbourg: Committee of Ministers of the Council of Europe, 1987.

RESOLUTION (98) 4 of the Committee of Ministers on the cultural routes of the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

RESOLUTION (2003) 8 of the Committee of Ministers on participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe, 2003.

RESOLUTION 249 (1963) of the Parliamentary Assembly on action by local authorities in the preservation and development of ancient buildings and historic or artistic sites. Strasbourg: Council of Europe, 1963.

RESOLUTION 44 (1964) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on regional planning and the development of ancient buildings and historic or artistic sites. Strasbourg: Council of Europe, 1964.

RESOLUTION 64 (1968) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on a Declaration of Principles on local autonomy. Strasbourg: Council of Europe, 1968.

RESOLUTION 65 (1970) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the role of local and regional authorities in the implementation of a policy of preservation and rehabilitation of ancient buildings and historic or artistic sites. Strasbourg: Council of Europe, 1970.

RESOLUTION 431 (1970) of the Parliamentary Assembly on the problem of urban traffic. Strasbourg: Council of Europe, 1970.

RESOLUTION 598 (1975) of the Parliamentary Assembly on the social aspects of architectural conservation. Strasbourg: Council of Europe, 1975.

RESOLUTION 106 (1979) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 3rd European Symposium of Historic Towns. Strasbourg: Council of Europe, 1979.

RESOLUTION 126 (1981) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the principles of local self-government. Strasbourg: Council of Europe, 1981.

RESOLUTION 127 (1982) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 4th European Symposium of Historic Towns. Strasbourg: Council of Europe, 1982.

RESOLUTION 130 (1982) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on land speculation. Strasbourg: Council of Europe, 1982.

RESOLUTION 781 (1982) of the Parliamentary Assembly on urban policies. Strasbourg: Council of Europe, 1982.

RESOLUTION 813 (1983) of the Parliamentary Assembly on contemporary architecture. Strasbourg: Council of Europe, 1983.

RESOLUTION 154 (1984) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the impact of the energy crisis on the European network of trunk communications. Strasbourg: Council of Europe, 1984.

RESOLUTION 160 (1985) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities on young people in towns. Strasbourg: Council of Europe, 1985.

RESOLUTION 163 (1985) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on security in European towns. Strasbourg: Council of Europe, 1985.

RESOLUTION 170 (1986) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on transport planning: How to strike a balance between economics and ecology? Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RESOLUTION 179 (1986) on women's participation in local and regional democratic life. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RESOLUTION 180 (1986) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on urban violence and insecurity: the role of local policies. Strasbourg: Council of Europe, 1986.

RESOLUTION 186 (1988) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on social housing policy. Strasbourg: Council of Europe, 1988.

RESOLUTION 191 (1988) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on urban transport in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1988.

RESOLUTION 199 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on free local government: deregulation, efficiency, democracy. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RESOLUTION 205 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the reduction of urban insecurity. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RESOLUTION 206 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on health in towns. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RESOLUTION 207 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on air pollution in towns. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RESOLUTION 208 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on self-help and community development in towns. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RESOLUTION 209 (1989) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on achieving better living conditions in towns: co-operation between local authorities, the architect and the community. Strasbourg: Council of Europe, 1989.

RESOLUTION 221 (1991) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on improving traffic and the quality of life in metropolitan areas. Strasbourg: Council of Europe, 1991.

RESOLUTION 228 (1991) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on towns in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1991.

RESOLUTION 234 (1992) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the European Urban Charter. Strasbourg: Council of Europe, 1992.

RESOLUTION 241 (1993) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 7th European Symposium of Historic Towns. Strasbourg: Council of Europe, 1993.

RESOLUTION 256 (1994) of Conference of Local and Regional Authorities of Europe on the 3rd Conference of Mediterranean Regions. Strasbourg: Council of Europe, 1994.

RESOLUTION 70 (1998) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on social cohesion in towns. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

RESOLUTION 9 (1994) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on regional/spatial planning prospects in the new Europe. Strasbourg: Council of Europe, 1994.

RESOLUTION 53 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the preliminary draft European landscape convention. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

RESOLUTION 98 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on historic towns in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 2000.

RESOLUTION 99 (2000) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on crime and urban insecurity in Europe: the role of local authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2000.

RESOLUTION 112 (2001) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on follow-up action to be taken on the Conference "Cities and Regions: Cultural diversity – a precondition for a united Europe". Strasbourg: Council of Europe, 2001.

RESOLUTION 1285 (2002) of the Parliamentary Assembly on tapping Europe's tourism potential. Strasbourg: Council of Europe, 2002.

RESOLUTION 1318 (2003) of the Parliamentary Assembly on globalisation and sustainable development.

RESOLUTION 1319 (2003) of the Parliamentary Assembly on follow-up to the World Summit on Sustainable Development: a common challenge. Strasbourg: Council of Europe, 2003.

RESOLUTION 181 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on "A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions". Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RESOLUTION 182 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on fighting severe poverty in towns: the role of local authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RESOLUTION 184 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the revised European Urban Charter. Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RESOLUTION 185 (2004) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on on the promotion of cultural tourism as a factor of development of the regions. Strasbourg: Council of Europe, 2004.

RESOLUTION 202 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2005.

RESOLUTION 205 (2005) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on cultural identity in peripheral urban areas: the role of local and regional authorities. Strasbourg: Council of Europe, 2005.

RESOLUTION 219 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on reconciling heritage and modernity. Strasbourg: Council of Europe, 2006.

RESOLUTION 220 (2006) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on urban security in Europe. Strasbourg: Council of Europe, 2006.

RESOLUTION 1486 (2006) of the Parliamentary Assembly on a dynamic housing policy as an element of European social cohesion. Strasbourg: Council of Europe, 2006.

RESOLUTION 1502 (2006) of the Parliamentary Assembly on demographic challenges for social cohesion. Strasbourg: Council of Europe, 2006.

RESOLUTION 229 (2007) Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the evolution of extreme poverty in European towns. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RESOLUTION 239 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on European strategy for innovation and good governance at local level. Strasbourg: Council of Europe, 2007.

RESOLUTION 268 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the need for regional cultural identity. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

RESOLUTION 270 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on improving the integration of migrants through local housing policies. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

RESOLUTION 269 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on European Urban Charter II: Manifesto for a new urbanity. Strasbourg: Council of Europe, 2008.

RESOLUTION A/RES/55/2. United Nations Millennium Declaration. Paris: United Nations General Assembly, 2000.

RESOLUTION A/RES/55/215. Towards global partnership. Paris: United Nations General Assembly, 2000.

RESOLUTION A/RES/56/212. Approval of the global code of ethics for tourism. Paris: United Nations General Assembly, 2001.

RESOLUTION A/RES/56/76. Towards global partnerships. Paris: United Nations General Assembly, 2002.

RESOLUTION A/RES/56/1156. Human rights and cultural diversity. Paris: United Nations General Assembly, 2002.

RESOLUTION N.º 1 on polycentric development: promoting competitiveness, enhancing cohesion. Lisbon: CEMAT, 2006.

RESOLUTION N.º 1 on public-private partnerships in spatial development policy. Ljubljana: CEMAT, 2003.

RESOLUTION N.º 1 on rational use of land: basis and limiting factor of our development. Lausanne: CEMAT, 1988.

RESOLUTION N.º 1 on the archaeological heritage. Malta: Third European Conference of Ministers responsible for the cultural heritage, 1992.

RESOLUTION N.º 1 on the role of cultural heritage and the challenge of globalization. Portorož: Fifth European Conference of Ministers responsible for the cultural heritage, 2001.

RESOLUTION N.º 2 on territorial governance: empowerment through enhanced coordination. Lisbon: CEMAT, 2006.

RESOLUTION N.º 2 on the institutional framework for Pan-european co-operation concerning the cultural heritage, open to other regions of the world. Malta: Third European Conference of Ministers responsible for the cultural heritage, 1992.

RESOLUTION N.º 2 on the promotion of the architectural heritage in socio-cultural life and as a factor in the quality of life. Granada: Second European Conference of Ministers responsible for the Architectural Heritage, 1985.

RESOLUTION N.º 2 on the training of authorities responsible for sustainable spatial development. Ljubljana: CEMAT, 2003.

RESOLUTION N.º 3 on the economic impact of conservation policies. Granada: Second European Conference of Ministers responsible for the Architectural Heritage, 1985.

RESOLUTION N.º 3 on the priorities of a Pan-european cultural heritage project. Malta: Third European Conference of Ministers responsible for the cultural heritage, 1992.

RESOLUTION N.º 3 on the Territorial Agenda of the European Union and its relation to CEMAT. Lisbon: CEMAT, 2006.

RESOLUTION N.º 4 on conservation in situations of conflict. Malta: Third European Conference of Ministers responsible for the Cultural Heritage, 1992.

RESOLUTION N.º 4 on the physical conservation of the architectural heritage and the need to combat pollution. Granada: Second European Conference of Ministers responsible for the Architectural Heritage, 1985.

RESOLUTION S-25/2. Declaration on cities and other human settlements in the new millennium. Paris: United Nations General Assembly, 2001.

RIEGL, Alois – The modern cult of monuments: Its essence and its development. In PRICE, Nicholas S.; TALLEY, M. Kirby; VACCARO, Alessandra M. (eds.) – *Historical and philosophical issues in the conservation of cultural heritage*. Los Angeles: Getty, 1996, pág. 69-83.

RIGA Charter on autenticity and historical reconstruction in relationship to cultural heritage. Riga: Regional Conference on Authenticity and Historical Reconstruction in Relationship to Cultural Heritage, 2000.

ROBSON, B. [et al.] – *Assessing the impact of urban policy*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1994.

ROMAN, Andras – Historic towns and tourism. In ICOMOS – *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993, pág. 154-160.

ROSSA, Walter – Planear a salvaguarda em desenvolvimento. In ORDEM DOS ARQUITECTOS – *A Cidade para o cidadão: O planeamento de pormenor em questão*. Lisboa: Ordem dos Arquitectos, 2006. (CD-Rom).

ROWE, Colin; KOETTER, Fred – *Ciudad collage*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., 1998.

RUSSELL, Hilary [et al] – *City Challenge: Interim national evaluation* [em linha]. Liverpool: European Institute for Urban Affairs, 1998. (Key findings). [Consultado em: 02.08.2007]. Disponível em: http://www.ljmu.ac.uk/EIUA/EIUA_Docs/City_Challenge_Interim_National_Evaluation.pdf

RUTKOWSKI, Pedro – Reabilitação, como...?. In *JORNAL do Imobiliário*, (Novembro de 2004). Nº 66.

SAPIR, André (coord.) – *An agenda for the a growind Europe: Making the EU economic system deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission* [em linha]. [s.l.]: [s.e.], 2003. [Consultado em: 22.09.2008], Disponível em: http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf

STANIFORTH, Sara – Conservation: significance, relevance and sustainability. In *IIC Bulletin*. London: International Institute for Conservation of Historic and Artistic Work. N.º 6, (2000), pág. 3-8.

SAVE BRITAIN'S HERITAGE – *Preservation pays*. London: SAVE Britain's Heritage, 1979.

SEABRA, Pedro – Imobiliário vai continuar a ser um bom refúgio para o dinheiro. In *GLOBAL*. (10 de Outubro de 2008). Ano 2, n.º 252. (entrevista concedida a Vera Galamba).

SECOND SUMMIT OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF THE COUNCIL OF EUROPE – *Final declaration and action plan*. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

SECOND SUMMIT OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF THE COUNCIL OF EUROPE – *Final declaration and action plan*. Strasbourg: Council of Europe, 1997.

SERT, Josep Lluís; LÉGER, Fernand; GIEDION, Siegfried – Nine Points on Monumentality. In OCKMAN, Joan – *Architecture Culture 1943-1968: A Documentary Anthology*. New York: Columbia Books of Architecture/Rizzoli International Publications, 1996, pág. 29-30.

SEVAN, Olga – Historic town and tourism. In ICOMOS – *Tourism at world heritage cultural sites: the site manager's hand book*. Sri Lanka: ICOMOS, 1993, pág. 161-166.

SHORE, Cris – "In uno plures" (?) EU cultural policy and the governance of Europe. In *CULTURAL analisys* [em linha]. Berkeley: University of Califórnia. Vol. 5, (2006), pág. 7-26. [Consultado em: 29.09.2008]. Disponível em: http://bis.berkeley.edu/~caforum/volume5/pdf/shore.pdf

SILVA, Henrique Gomes da Silva – Filosofia de Intervenção da D.G.E.M.N. In *BOLETIM Monumentos*. Lisboa: DGEMN. N.º 1 (Setembro de 1935), pág.19-20.

SINDICATO NACIONAL DOS ARQUITECTOS – *Arquitectura popular em Portugal*. Lisboa: SNA, 1961.

SITTE, Camillo – *Construccion de ciudades según principios artísticos*. Barcelona: Editorial Canosa, 1926.

SOCIEDADE e Território. Ano 5, n.º 14/15. Porto: Edições Afrontamento. (Dezembro de 1991).

SOLÀ-MORALES, Ignasi – *Diferencias*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2003.

SOLÀ-MORALES, Ignasi – New Rationalism and Figuration. In *ARCHITECTURAL Design*. [s. l.]: John Wiley & Sons, Ltd.. Vol. 54, n.º 5/6 (1984).

TÁVORA, Fernando (coord.) – *Estudo de renovação urbana do Barredo*. Porto: Câmara Municipal do Porto, 1969. (Policopiado).

THE Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments. Athens: First International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, 1931.

THE Australia ICOMOS charter for the conservation of places of cultural significance. Burra: Australia ICOMOS, 1981.

THE Australia ICOMOS charter for the conservation of places of cultural significance. Burra: Australia ICOMOS, 1988.

THE Australia ICOMOS guidelines for the conservation of places of cultural significance. Burra: Australia ICOMOS, 1979.

THE Burra Charter: The Australia ICOMOS charter for the conservation of places of cultural significance. Burra: Australia ICOMOS, 1999.

THE Charter of Cracow 2000: Principles for conservation and restoration of built heritage. Cracow: International Conference on Conservation "Krakow 2000", 2000.

THE Fez Charter. Fez: Founding General Assembly of the Organization of World Heritage Cities, 1993.

THE Florence Charter: Historic Gardens. Florence: ICOMOS, 1982.

THE ICOMOS Charter for the interpretation and presentation of cultural heritage sites. Québec: ICOMOS, 2008.

THE Nara Document on Authenticity. Nara: ICOMOS/UNESCO/ICCROM, 1994.

THIRD ROUND TABLE OF MINISTERS OF CULTURE – *Intangible Cultural Heritage, mirror of cultural diversity: Final declaration*. Istambul: UNESCO, 2002.

TIESDELL, Steven; OC, Taner; HEATH, Tim – *Revitalizing historic urban quarters*. Great Britain: Architectural Press, 1996.

TLAXCALA Declaration on the Revitalization of Small Settlements. Tlaxcala: ICOMOS, 1982.

TOMASZEWSKI, Andrzej – Towards a pluralistic philosophy of conservation, In ICOMOS GENERAL ASSEMBLY AND INERNATIONAL SYMPOSIUM, 13rd – *Strategies for the world's cultural heritage: Preservation in a globalised world: principles, practices, perspectives*. Madrid: ICOMOS, 2002, pág. 212-215.

TORRE, Marta de la (ed.) – *Assessing the values of cultural heritage*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2002.

TORRE, Marta de la; AVRAMI, Erica (coord.) – *Values and heritage conservation: Research report*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2000.

TRATADO da União Europeia. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 191, 29 de Julho de 1992.

Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada de Amesterdão). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 340, 10 de Novembro de 1997.

TRATADO de Lisboa que altera o tratado da união europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, série C, n.º 306, 17 de Dezembro de 2007.

TRATADO que estabelece uma Constituição para a Europa. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 310, 16 de Dezembro de 2004.

TRATADO que institui a Comunidade Económica Europeia. Roma: CEE, 1957.

TRATADO que institui a Comunidade Europeia (versão compilada Nice). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 325, 24 de Dezembro de 2002.

UN-HABITAT – *72 Frequently asked questions about participatory budgeting*. Quito: UN-HABITAT, 2004.

UN-HABITAT – *Global Campaign on Urban Governance: Concept paper*. Nairobi: UN-HABITAT, 2002.

UN-HABITAT – *International legal instruments addressing good governance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2002.

UN-HABITAT – *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?* Nairobi: UN-HABITAT, 2003.

UN-HABITAT – *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003*. United Kingdom: Earthscan Publications, 2003.

UN-HABITAT, Advisory Group of Experts on Decentralization – *Draft guidelines on decentralization and strengthening of local authorities*. [s. l.]: UN-HABITAT, 2006. (HSP/GC/21/2/Add.2).

UN-HABITAT, Global Urban Observatory – *Urban Governance Index: Conceptual foundation and field test report*. Nairobi: UN-HABITAT, 2004.

UN-HABITAT; HUAIROU COMMISSION – *Local to local dialogues tool: Involving grassroots women in local governance and development*. Nairobi: UN-HABITAT, 2004.

UN-HABITAT; TRANSPARENCY INTERNATIONAL – *Tools to support transparency in local governance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2004.

UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage. Paris: UNESCO, 2003.

UNESCO – *Convenção para a protecção de bens culturais em caso de conflito armado: síntese* [em linha]. [s. l.]: UNESCO, [s. d.]. [Consultado em 26-03-2007]. Disponível em: http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul_doc.php?idd=6,

UNESCO – *Culture, trade and globalization: questions and answers*. Paris: UNESCO Publishing, 2003.

UNESCO – *Forum UNESCO: University and Heritage* [em linha]. Paris: UNESCO, 2002. [Consultado em: 18.02.2008]. Disponível em: http://www.unesco.org/culture/forum/html_eng/doc.shtml.

UNESCO – *From Istanbul 1996 to Venice 2002. Socially sustainable revitalization of historical districts: Architects speak out*. Paris: UNESCO, 2004.

UNESCO – *Historic districts for all: A social and human approach for sustainable revitalization. Brochure designed for local authorities*. Paris: UNESCO, 2008.

UNESCO – *Historic districts for all: A social and human approach for sustainable revitalization. Manual for city professionals*. Paris: UNESCO, 2008.

UNESCO – *International public debates, urban policies and the right to the city*. Paris: UNESCO, 2006.

UNESCO – *Recommendation concerning the preservation of cultural property endangered by public or private Works*. Paris: UNESCO, 1968.

UNESCO – *Recommendation concerning the protection, at national level, of the cultural and natural heritage*. Paris: UNESCO, 1972.

UNESCO – *Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas*. Nairobi: UNESCO, 1976.

UNESCO – *Recommendation concerning the safeguarding of the beauty and character of landscapes and sites*. Paris: UNESCO, 1962.

UNESCO – *Recommendation on international principles applicable to archaeological excavations*. New Delhi: UNESCO, 1956.

UNESCO – *Records of the General Conference, 29th session: Resolutions*. Paris: UNESCO, 1998. Vol. 1.

UNESCO – *Records of the General Conference, 31st session: Resolutions*. Paris: UNESCO, 2001. Vol. 1.

UNESCO – *The Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development: final report*. Stockholm: UNESCO, 1998.

UNESCO, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – *Nuestra diversidad criativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. México: UNESCO, 1997.

UNESCO, Executive Board – *Decisions adopted by the Executive Board at its 155th session*. Paris: UNESCO, 1998.

UNESCO, Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage – *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2008.

UNESCO, UN-HABITAT – *Urban policies and the right to the city* [em linha]. Paris: UNESCO, 2005. [Consultado em: 30.09.2008]. Disponível em: http://portal.unesco.org/shs/en/files/7475/11110587259programme_en.doc/programme_en.doc

UNESCO, World Heritage Centre – *Linking universal and local values: Managing a sustainable future for World Heritage*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2004. (World Heritage papers 13).

UNESCO, World Heritage Centre – *Partnerships for world heritage cities: Culture as a vector for sustainable urban development*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2003. (World Heritage papers 9).

UNESCO, World Heritage Centre – *World Heritage 2002: Shared legacy, common responsibilit*y. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2003.

UNIÃO EUROPEIA – *Ao serviço das regiões*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

UNITED NATIONS – *Guidelines on cooperation between the United Nations and the business community: Issued by the Secretary-General of the United Nations*. [s.l.]: United Nations, 2000.

UNITED NATIONS – *The Johannesburg Summit test: What will change?* [em linha]. [s. l.]: United Nations, 2002. [Consultado em: 30.10.2008]. Disponível em: http://www.un.org/jsummit/html/whats_new/feature_story.html

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – *A new agenda for human settlements*. Nairobi: UNCHS, 1988.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – *Good urban governance: A normative framework*. Nairobi: UNCHS, 2000. (HS/C/PC.1/CRP.6).

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS - The Global Campaign for Good Urban Governance. In *ENVIRONMENT & Urbanization*. United Kingdom: SAGE. Vol 12, n.º 1 (April 2000), pág. 197-202.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – *The Habitat Agenda goals and principles, commitments and the global plan of action.* Nairobi: UNCHS, 1996.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – *The rehabilitation of existing housing stock*. New Delhi: UNCHS, 1982

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – *Tools to support participatory urban decision making*. Nairobi: UNCHS, 2002.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – *Women and urban governance*. Nairobi: UNCHS, 2001.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – *Human development report 1990.* New York: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – *Human development report 2000.* New York: Oxford University Press, 2000.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – *Arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations system: Report of the Secretary-General*. [s.l.]: United Nations, 1998. (Document A/53/170).

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector: Report of the Secretary-General*. [s.l.]: United Nations, 2001. (Document A/56/323).

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – *Views of Member States, members of the specialized agencies, observers, intergovernmental and non-governmental organizations from all regions on the report of the Secretary-General on arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations system: Report of the Secretary-General*. [s.l.]: United Nations, 1999. (Document A/54/329).

UNIVERSAL Declaration on Cultural Diversity. Paris: UNESCO, 2001.

UNWTO, UNEP – *Making tourism more sustainable: A guide for policy makers*. Madrid: UNWTO Publications, 2005.

VIENNA Memorandum on World Heritage and contemporary architecture: Managing the historic urban landscape. Vienna: UNESCO, World Heritage Centre, 2005.

VIÑAS, Salvador Muñoz – *Contemporary theory of conservation*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.

WARSAW Declaration. Warsaw: Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, 2005.

WHEN is a Foster not a Foster?. In *WORLD Architecture News* [em linha]. (26 de Outubro de 2006). [Consultado em: 18.09.2008]. Disponível em: http://www.worldarchitecturenews.com

WILLIAMS, Richard H. – *European Union spatial policy and planning*. London: SAGE, 1996.

WORLD BANK – *Urban policy and economic development: An agenda for the 1990's*. Washington D.C.: World Bank, 1991.

WORLD Charter on the right to the city. Porto Alegre: Social Forum of the Americas, World Urban Forum, World Social Forum, 2005.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT – *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development* [em linha]. [s.l.]: WCED, 1987. (Publicado como anexo ao documento da Assembleia Geral A/42/427). [Consultado em 26-03-2007]. Disponível em: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm

WORLD CONFERENCE ON CULTURAL POLICIES (MONDIACULT) – *Final report*. Paris: UNESCO, 1982.

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Decisions adopted at the 31st session of the World Heritage Committee*. Christchurch: World Heritage Committee, 2007. (WHC-07/31.COM/24).

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Decisions adopted by the 26th session of the World Heritage Committee*. Budapest: World Heritage Committee, 2002. (WHC-02/CONF.202/25).

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Decisions adopted by the 29th session of the World Heritage Committee*. Durban: World Heritage Committee, 2005. (WHC-05/29.COM/22).

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Evaluation of the World Heritage Partnerships Initiative (PACT)*. Paris: World Heritage Committee, 2007 (WHC-07/31.COM/15).

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Progress report on World Heritage PACT*. Paris: World Heritage Committee, 2005. (WHC-05/29.COM/13).

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Proposal for the development of a World Heritage Partnerships Initiative (WHPI*). Budapest: World Heritage Committee, 2002. (WHC-02/CONF.202/13C).

WORLD HERITAGE COMMITTEE – *Thirty-second session: Proposal for the preparation of a new recommendation relating to Historic Urban Landscapes*. Québec: UNESCO, 2008.(WHC-08/32.COM/7.2).

WORLD HERITAGE COMMITTEE –*World Heritage Partnerships Initiative: Performance indicators and progress report.* Paris: World Heritage Committee, 2003 (WHC-03/27.COM/20C).

WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT – *Plan of implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Johannesburg: United Nations, 2002.

XI'AN Declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas. Xi'an: ICOMOS, 2005.

YAMATO Declaration on integrated approaches for safeguarding tangible and intangible heritage. Nara: International Conference on the Safeguarding of Tangible and Intangible Cultural Heritage: Towards an integrated approach, 2004.

YOUNG, Niki May – New policy paves way for first inner city tower since 1977. In *WORLD Architecture News* [em linha]. (26 September 2008). [Consultado em: 18.09.2008]. Disponível em: http://www.worldarchitecturenews.com

ZILHÃO, Adriano; MAGALHÃES, Ana Margarida; RITO, Olívia – *Projecto de trabalho: Observatório de áreas urbanas em processo de reabilitação*. Porto: CCRN/CRUARB/GTL de Gaia, 1988.

CRÉDITOS DAS IMAGENS

Figura 2 – Em cima à esquerda: Library of Congress, Prints and Photographs Division, Photochrom Prints Collection, número de reproducção LC-DIG-ppmsc-03910, disponível em: http://commons.wikimedia.org; em cima à direita: digitalização de uma impressão 8x5 da colecção de impressões da II Guerra Mundial de Marek Tuszyński's, disponível em: http://commons.wikimedia.org; em baixo à esquerda: fotografia de kexi, disponível em: www.flickr.com; em baixo ao centro: fotografia de "amici del gioverde", disponível em: www.flickr.com.

Figura 4 – Fotografias da rua: [sem autor], disponíveis em: http://www.armadarouen.com; vista aérea: google earth.

Figura 14 – Em cima à esquerda: cartão postal, edição Laurent Reiz; em baixo à esquerda e à direita: fotografias de Jacques Mossot, disponível em: http://fr.structurae.de

Figura 15 – Digitalização de: F. Ciardini e P. Falini (eds.) – *Los centros históricos: Política urbanística y programas de actuación*, pág. 209.

Figura 16 – Em cima à esquerda e ao centro: imagens retiradas de Gianfranco Franz – *Turismo e herança cultural*; em cima à direita: [sem autor], disponível em: http://www.comune.bologna.it; em baixo: fotografia de David Roberts, disponível em: http://butworldenoughandtime.com

Figura 55 – Digitalização de: Common Ground – *Parish maps*. Em cima à esquerda: Tow Law Parish Mappers & Romney Chaffer, 1990; em cima à direita: Vizability Arts, 1993; ao centro: Tyne & Wear Museums, 1989; ao lado: Common Ground, 1996.

Figura 57 – Em cima à esquerda: fotografia de Friedrich Naumann Foundation disponível em: www.fnst-freiheit.org; em cima à direita: fotografia de Dário Lopez-Mills, disponível em: http://www.thegully.com/essays/world/020905_catskill_ny_economy.html; ao lado: fotografia da organização War on want disponível em: http://www.waronwant.org/World20Summit20on20Sustainable20Development+2973.twl

Figura 58 – Imagem retirada de: Virna Bussadori – *The New Charter of Athens: The ECTP vision for cities in the 21st century*.

Figura 69 – imagens aéreas retiradas de Microsoft Live Search Maps, disponível em: http://maps.live.com; fotografias à esquerda e ao centro de Dias dos Reis, disponíveis em: http://www.pbase.com/diasdosreis; fotografia à direita de Osvaldo Gago, disponível em: http://pt.wikipedia.org

Figura 73 – Ao lado: fotografia de Steven Strehl, disponível em: http://www.ohlalamag.com/en/2008/09/say-bonjour-to-paris-newest-skyscraper-in-30-years.html; em baixo: imagens digitais de Herzog & de Meuron, disponíveis em: http://forum.skyscraperpage.com/showthread.php?t=158351 e

Figura 74 – À esquerda, em cima e ao centro: fotografia de "rpeschetz", disponível em: www.flickr.com: à direita em cima: [sem autor] disponível em: http://spluch.blogspot.com; à direita ao centro: fotografia de: Hong Yi, disponível em: http://hongyihongyi.blogspot.com; ao lado da legenda: [sem autor], disponível em http://forum.skyscraperpage.com; em baixo da legenda: [sem autor], disponível em: http://www.fosterandpartners.com

Figura 75 – À esquerda, em cima: fotografia de Charles Bowman, disponível em: https://www.allposters.com; ao centro: fotografia de Carol M. Highsmith, disponível vem: http://blog.aia.org; em baixo: fotografia de Paul Masck, disponível em: http://en.wikipedia.org; à direita, em cima: [sem autor], disponível em: http://www.skyscrapercity.com; ao centro: [sem autor], disponível em: http://www.destination360.com; em baixo: [sem autor], disponível em: http://www.stay247.com

Figura 77 – Em cima à esquerda: [sem autor], disponível em http://people.bu.edu/wwildman/WeirdWildWeb/deg_phd_spr.htm; em cima à direita: fotografia de Flip Barrientos, disponível em: www.flickr.com; ao centro à esquerda: otografia de Nancy Nangel, disponível em: http://nancy-nangel.spaces.live.com/blog/cns!C97EC7922D1484B8!708.entry; ao centro à direita: fotografia de Izzet Keribar, disponível em: http://www.trekearth.com; em baixo à esquerda: [sem autor], disponível em: http://www.travelphoto.net; em baixo à direita: fotografia de "Gipo!", disponível em: www.flickr.com.

Figura 62 – Em cima à esquerda: fotografia do Aga Khan College do MIT, disponível em: http://www.architectureweek.com; em cima à direita: imagem de vídeo, [sem autor], disponível em: www.heinerfischle.de/meinung/mostar-e.htm; ao centro à direita: [sem autor], disponível em: www.heinerfischle.de/meinung/mostar-e.htm; ao centro à esquerda: fotografia de Adis Dziho, disponível em: http://www.architectureweek.com; em baixo à esquerda: fotografia de Jean Claude-Chapon, disponível em: http://www.npr.org; à direita em baixo: imagem de vídeo do arquivo da CNN, disponível em: http://archives.cnn.com; ao centro em baixo: fotografia de Jim Wildman, disponível em: http://www.npr.org.

Figura 60 – Em cima à esquerda: fotografia de Thibault Camus, Associated Press, disponível em: www.cbc.ca/news/background/paris_riots; em cima à direita: [sem autor], disponível em http://indybuzz.blogspot.com/2006/12/january-19-explore-roots-of-racial.html; em baixo à direita: fotografia de Jacques Brinon, disponível em: antikafirphobia.wordpress.com; em baixo ao centro: fotografia de Jack Guez, AFP, disponível em: antikafirphobia.wordpress.com

Figura 63 – Em cima à esquerda: digitalização da primeira página do *Jornal de Notícias,* de 11 de Junho de 2005, disponível em: http://imigrantes.no.sapo.pt/page2.africanos.html; em cima à direita: fotografia de Helder Gabriel, Agência Lusa; ao centro à direita: digitalização da primeira página do jornal *The Resident*, de 23 de Junho de 2005, disponível em: http://www.forumnacional.net; em baixo à direita: digitalização do jornal *Público*, de 19 Junho 2005, disponível em: http://www.forumnacional.net

Figura 115 – Fotografias retiradas de: Maria Inácia Teles Grilo (coord.) – *Boletim Monumentos [da] Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais*.

Figura 116, Figura 122 e Figura 123 – Desenhos digitalizados de: Fernando Távora (coord) – *Estudo de renovação urbana do Barredo*.

Figura 117, Figura 118 e Figura 119 – Imagens digitalizadas de: Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, Secção de Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana – *Prospecção, preservação e recuperação de elementos urbanísticos e arquitectónicos notáveis, em áreas urbanas e marginais viárias, na região do Algarve. 11.º Volume: Cacela*

Figura 120 e Figura 121 – Fotografias digitalizadas de: Fernando Távora (coord) – *Estudo de renovação urbana do Barredo*.