

REABILITAÇÃO REABILITAÇÃO
URBANAREABILITAÇÃOURBANAREABI
LITAÇÃOURBANAREABILITAÇÃOOURBA
NAREABILITAÇÃOREABILITAÇÃO
ÃOURBANAREABILITAÇÃOURBANARE

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA

Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais

ANA CLÁUDIA DA COSTA PINHO
Orientador: Professor Doutor José Aguiar Portela da Costa
Co-orientador: Professor Doutor João Vassalo Cabral



METODOLOGIA



I.

O CONCEITO



CONSENSO APARENTE vs DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES

3. REABILITAÇÃO URBANA DESAFIOS PARA A ACÇÃO FUTURA

Reabilitação Urbana e Coesão Social

O processo de globalização está a colocar desafios vitais às estruturas das nossas sociedades e a pôr em risco a inserção económica, social e territorial dos indivíduos e grupos e a criar novos mecanismos de vulnerabilização de alguns estratos populacionais.

A reabilitação urbana, numa perspectiva mais abrangente do que era tradicionalmente o seu campo de actuação, coloca-se assim como um meio de solucionar alguns daqueles problemas. Trata-se não só da valorização física e ambiental das áreas em crise, mas, sobretudo, do apoio e valorização económica e social das suas populações no quadro de uma estratégia de acção localizada e concertada que faça convergir meios e acções diversas para os espaços urbanos a valorizar.

Esta perspectiva não significa desvalorizar a dimensão física das intervenções. Não apenas porque se reconhece o papel estratégico que o espaço público, os símbolos e a Imagem têm como factores de integração social, mas ainda porque a reabilitação física de áreas urbanas degradadas (mas já afectas a uso urbano) poderá ser um importante instrumento de gestão e controlo do próprio processo de crescimento das cidades e de atenuação da pressão urbanística sobre os solos rurais das zonas periurbanas. O que agora se realça é que as intervenções a nível físico têm de ser orientadas numa perspectiva de resolução de problemas sociais.

DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – *Programas URBAN e Reabilitação Urbana: Revitalização de áreas em crise*. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 1997.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



CONSENSO APARENTE vs DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES

Reabilitação urbana: abordagem conceptual

O conceito de reabilitação urbana surge como um novo paradigma face às intervenções de renovação urbana que, depois da Segunda Grande Guerra, alteraram profundamente as áreas centrais de muitas cidades europeias, quer pela urgência de reconstrução devido ao conflito bélico (p.e., cidades alemãs, Londres), quer pela manifestação da arquitectura moderna que, associada a uma ética de progresso, se opõe à ideia de clássico e tradição (p.e., Plano Voisin para Paris, de Le Corbusier).

A “cidade nova” dos anos 60 é criticada, em prol da preservação da herança arquitectónica e natural da cidade e do carácter histórico e vivencial dos seus lugares. A uma componente física da reabilitação, agrega-se-lhe a social, que apela à manutenção dos residentes locais, como parte integrante da memória colectiva e simbólica do lugar, como factores de identidade territorial.

Nos anos 90, multiplicam-se as intervenções públicas em espaços desqualificados do ponto de vista urbano, mas também com graves problemas socioeconómicos (p.e., desemprego, pobreza, fenómenos de marginalidade e exclusão social, insegurança e criminalidade). Com estas operações, pretende-se melhorar, por um lado, as condições físicas das áreas intervenionadas (edifícios, espaço público, infra-estruturas, equipamentos, entre outros) e, por outro, o seu tecido

É esta abordagem integradora dos programas dirigidos às cidades, concebidos na década de 90, por iniciativa comunitária (p.e., PIC URBAN I e II) ou dos Estados-membros (p.e., PRU, PROQUAL, em Portugal), que incute no conceito de reabilitação urbana uma forte dimensão económica e uma cada vez maior complexidade da sua esfera de intervenção, fazendo com que esta se aproxime, progressivamente, do conceito de renovação urbana.

GONÇALVES, Jorge (coord.) – *Reabilitação urbana: Oportunidades económicas, emprego e competências*. Lisboa: [s. e.], 2005.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



CONSENSO APARENTE vs DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES

Reabilitação urbana

- Processo de transformação do espaço urbano, compreendendo a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando porém o seu carácter fundamental.
- O conceito de reabilitação supõe o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios, não devendo no entanto confundir-se com o conceito mais estrito de restauro, o qual implica a reconstituição da traça primitiva de pelo menos fachadas e coberturas.

Fonte: DGOTDU, *Vocabulário do Ordenamento do Território* – 2000.

nea b) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Decreto-Lei n.º 104/2004 de 7 de Maio

Artigo 1.º

Âmbito

1 — O presente diploma regula o regime jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas

2 — Para efeitos do número anterior, entende-se por «reabilitação urbana» o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

3 — As zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística são classificadas em plano municipal de ordenamento do território.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



CONSENSO APARENTE vs DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES

É importante apostar na reabilitação dos centros urbanos

De que forma pode o mercado imobiliário ajudar a colmatar a desertificação no interior do país?

Creio que a indústria que o poderá fazer melhor será a do turismo residencial, que vai-se desenvolver, primariamente e com grande relevo, nas zonas costeiras. Mas também há turismo residencial no interior. O golfe é um destino importante, temos também a aposta em lagos e barragens, turismo relacionado com a vinha e com o vinho. São facetas que podem beneficiar as regiões.

Que comparação faz entre os mercados residenciais de Lisboa e Porto?

São realidades muito diferentes. O Porto é um mercado que funciona relativamente bem, com preços bastante inferiores aos de Lisboa, cerca de 40 a 50% mais baixos. A cidade do Porto continua

a crescer e tem muito por fazer. É uma cidade em si pequena e sente-se pouca mobilidade das pessoas do Porto para Gaia e de Gaia para o Porto, mas que deverão desaparecer. Gaia vai continuar a desenvolver-se, com habitação de qualidade, que se tem escoado bem.

O mercado no centro de Lisboa viu os preços subirem muito. Continuam a fazer-se operações, mas a um ritmo mais lento. Na periferia de Lisboa, julgo que haverá alguma depressão nos preços, muito dependente de factores económicos que influenciam o desenvolvimento da habitação na periferia das cidades. Acho que vai ter alguma dificuldade em recuperar e vai precisar de uma melhoria da situação económica em geral para que possa recuperar.

Perspectiva do futuro do sector imobiliário mais acente na cons...

na requalificação?

Acho que a requalificação é pre limitada a um stock e é tão grande assim. No entanto, a reabilitação dos centros urbanos...

■ Neste momento, acho que há um acto de heroísmo na requalificação, é cara e não parece ter os incentivos fiscais importantes e todos devemos reconhecer. Neste momento é um acto de heroísmo, porque é tão difícil, tão cara e não parece ter os incentivos fiscais importantes e todos devemos reconhecer. Neste momento é um acto de heroísmo, porque é tão difícil, tão cara e não parece ter os incentivos fiscais importantes e todos devemos reconhecer.

Para mim, o maior impecilho que existe é reabilitar realmente, criando condições de habitabilidade e de conforto e, para tal, é preciso poder pôr elevadores, fazer estacionamento, etc. Para isso é preciso mexer até determinado ponto e, como tal, uma casinha não basta, é preciso um quarteirão. Mas, para isso, é preciso ter poder para retirar os inquilinos que lá estão e que têm direitos e podem impedir que isto aconteça. Enquanto isso não for enquadrado de alguma forma, vai ser muito difícil que a reabilitação aconteça como deve ser.

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).

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



CONSENSO APARENTE vs DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES



Pedro Ruthowski
Director Geral da Knight Frank - Membro do Conselho Geral do JI

Reabilitação, como...?

Actualmente, um dos temas principais é o da reabilitação das cidades, casas degradadas e prédios a cair, não há dúvida que é fundamental fazer algo para colocar um ponto final na contínua degradação do património imobiliário que caracteriza a cidade de Lisboa.

Pena é, que caso não se consiga fazer uma remodelação profunda ao PDM – Plano Director Municipal, nada ao quase nada se poderá fazer, se lhe seja rentável.

O problema que existe actualmente é que em muitos casos em relação a esses prédios existem sempre algumas contingências, ou tem que se manter a fachada ou não é permitida mais construção, o imóvel é igual ou superior ao valor do próprio ou a referir-me única e exclusivamente a áreas devolutas.

todas maneiras para poder desenvolver uma política que dê resultados é necessário envolver várias entidades como os Bancos, entidades financeiras que de alguma maneira possam financiar o respectivo proprietário a fim de poder fazer as obras necessárias.

ro aspecto relevante são os incentivos a Câmara poderá dar ao proprietário que pretenda realizar obras, benefícios que poderiam passar por redução de isenção ao IMT.

ando falamos da importância da arquitectura em relação a recuperação urbana vimos o modelo de criação das SRU – Sociedades de Recuperação Urbana que ficam com a responsabilidade de

RUTKOWSKI, Pedro – Reabilitação, como...?. In *JORNAL do Imobiliário*, (Novembro de 2004), Nº 66.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



CONSENSO APARENTE vs DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES

CONSTATAÇÕES

Consenso quanto à importância da reabilitação urbana, mas um conjunto de obstáculos à sua implementação:

- utilização equívoca e redutora do conceito, o que se repercute negativamente nas políticas e nas práticas;
- existência de largas centenas de documentos, declarações, cartas, acordos e convenções sobre o tema, mas de natureza sectorial e fragmentada, dispersos por diversas entidades e sem compatibilização entre si;
- 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;
- os vários actores (políticos, equipas técnicas, sociedade civil, etc.) 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.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



2. OS OBJECTIVOS



OBJECTIVOS

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.

OBJECTIVO PRINCIPAL - 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.

ABORDAGEM – 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.



OBJECTIVOS

OBJECTIVOS SECUNDÁRIOS:

- 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;
- 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.

ABORDAGEM – 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.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



OBJECTIVOS

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:

«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.»

NOUVELLE Charte d'Athènes. Athenes: Conseil Européen des Urbanistes, 1998, preâmbulo (tradução livre).

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



OBJECTIVOS

Para atingir os objectivos definidos, 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;
- 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); e, inversamente, determinando de que modo as várias políticas sectoriais podem contribuir para a reabilitação urbana (reabilitação urbana como objectivo);

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



OBJECTIVOS

Para atingir os objectivos definidos, o presente trabalho propôs-se a:

- 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.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



OBJECTIVOS

Para atingir os objectivos definidos, o presente trabalho propôs-se a:

- 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.

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



3.

O OBJECTO



OBJECTO

Dados os objectivos definidos, 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.

OBJECTO DE ESTUDO: 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.

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.***

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



4.

A ESTRUTURA



A ESTRUTURA

ANTECEDENTES

DÉCADAS (60 E 70, 80, 90 e 2000-2008)

- Contexto Urbano
- Análise dos conceitos
- Análise das políticas
- Síntese conclusiva (incluindo a matriz de referência – 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)

VALIDAÇÃO DA MATRIZ DE REFERÊNCIA (análise da experiência portuguesa dos GTLs)

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



ESTRUTURA

- 1 ANTECEDENTES
 - 2 AS DÉCADAS DE 60 E 70 E A PROBLEMÁTICA DA CIDADE HISTÓRICA
 - 2.1 O contexto urbano
 - 2.2 A evolução dos conceitos
 - 2.3 Síntese conclusiva
 - 3 DÉCADA DE 80: A DIMENSÃO URBANA E A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS SECTORIAIS
 - 3.1 O contexto urbano
 - 3.2 A evolução dos conceitos
 - 3.3 Síntese conclusiva
 - 4 DÉCADA DE NOVENTA: A AMPLIAÇÃO DAS ESCOLHAS
 - 4.1 O contexto urbano
 - 4.2 A evolução dos conceitos
 - 4.3 A evolução das políticas europeias
 - 4.4 Síntese conclusiva
 - 5 SÉCULO XXI: O AFASTAMENTO ENTRE OS CONCEITOS E AS POLÍTICAS
 - 5.1 O contexto urbano
 - 5.2 A evolução dos conceitos
 - 5.3 A evolução das políticas europeias
 - 5.4 Síntese conclusiva
 - 6 VALIDAÇÃO DA MATRIZ DE REFERÊNCIA
 - 6.1 Antecedentes
 - 6.2 O Programa de Reabilitação Urbana
 - 6.3 O Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
 - 6.4 Nota conclusiva
 - 6.5 Considerações finais
- POSFÁCIO

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS DE REABILITAÇÃO URBANA – METODOLOGIA • Ana Pinho • Março de 2009



5. AS FONTES



FONTES

CONCEITOS E POLÍTICAS EUROPEIAS

- documentos escritos das instituições (recomendações, directivas, resoluções, convenções, etc.) e estudos sobre os mesmos;
- bibliografia de referência sobre o tema;
- bibliografia sobre casos de estudo específicos do contexto europeu;
- conversas com pessoas ligadas à área (testar hipóteses, esclarecer dúvidas, etc.).

PROGRAMAS PRU E PRAUD (GTLs)

- 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);
- entrevistas realizadas a um número alargado de intervenientes que tiveram responsabilidades ou ligações ao programa, em especial na sua fase inicial (foi com base nas entrevistas que foi possível traçar os aspectos relativos aos antecedentes e ao percurso evolutivo dos programas, que em grande medida não se encontram registados nas fontes escritas).

