

As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana

Luis Boavida-PORTUGAL (*)

Resumo

O alcance e a relevância actual da reabilitação urbana são abordados na perspectiva da sua sustentabilidade, em sentido lato. Apontam-se os conflitos presentes nas áreas históricas das cidades e o papel que estes espaços podem desempenhar no processo urbano, procurando identificar os factores-chave de que depende a sua regeneração. Discutem-se os princípios operativos que devem nortear a actuação em áreas urbanas históricas, pondo em relevo as orientações que contribuem para a utilização viável do tecido urbano e para a regeneração da base económica e social local. Identificam-se as linhas de acção que concretizam estas orientações, enumerando as condições de que depende a sustentabilidade do processo de reabilitação urbana e que devem estar na base de um sistema de avaliação das políticas públicas dirigidas às áreas históricas das cidades.

Palavras-chave: Reabilitação, Áreas Urbanas Históricas.

Abstract

The scope and importance of rehabilitation in today's urban process are addressed from a viewpoint of its sustainability, in a social, economic and functional, as well as environmental, sense. The role of historic areas in contemporary cities is summarised, pointing out the key factors on which the regeneration of these areas depends. The working principles for public intervention in historic urban areas are discussed, stressing those essential to the viable use of urban heritage and for the regeneration of the local social and economic fabric. The conditions for the sustainability of the rehabilitation process are identified, pointing out their use as

(*) Arquitecto e Urbanista, Professor da Universidade de Évora e da ESHTe.

the basis for an evaluation system on the impacts of public policies in historic urban areas.

Keywords: Rehabilitation, Historic Urban Areas.

Résumé

La portée et l'importance actuelle de la réhabilitation urbaine sont abordées dans la perspective de sa sustentation au sens large du terme. On parle des conflits présents dans les zones historiques des villes et le rôle que ces espaces peuvent avoir dans le processus urbain, cherchant à identifier les facteurs clés dont dépend sa régénération. On discute les principes qui doivent être présents dans l'intervention dans les zones urbaines historiques mettant en relief les orientations qui contribuent à l'utilisation viable du tissu urbain et pour la régénération de la base économique et sociale locale. On identifie les lignes d'action qui concrétisent ces orientations, en énumérant les conditions dont dépend la sustentation du processus de réhabilitation urbaine et qui doivent être à la base d'un système d'évaluation des politiques publiques qui s'adressent aux zones historiques des villes.

Mots-clés: *Réhabilitation, Zones Urbaines Historiques.*

1. O quadro de actuação da reabilitação urbana

Entendemos a reabilitação urbana como um processo conducente a recriar as condições de utilização das áreas históricas das cidades e a devolver-lhes a importância no contexto urbano. Este processo deve ser sustentável a prazo, consolidando as condições urbanísticas, sociais, económicas e culturais necessárias à viabilidade destes espaços, tomando como referência as necessidades da sociedade actual. Entende-se aqui o conceito de sustentabilidade para além do sentido estritamente ambiental que, frequentemente, se lhe atribui, mas atendendo às condições referidas, relevantes para o processo urbano.

Numa altura em que as preocupações com a reabilitação urbana estão na ordem do dia entre nós, com novas políticas e instrumentos de intervenção que se prefiguram, importa uma reflexão sobre o que está realmente em causa e quais as orientações que conduzem à sustentabilidade deste processo.

A actualidade desta problemática radica na evidente degradação, física, social, económica e funcional, das áreas históricas das nossas cidades, bem como na

consciência da insignificância desta área de actuação entre nós, face ao conjunto dos países da UE. No entanto, com o que aparenta ser uma excessiva ênfase nos aspectos materiais e na iniciativa pública deste processo, numa perspectiva de intervenção “pesada”, corre-se o risco de reduzir o seu alcance a meras operações imobiliárias, quiçá agilizadas, bem como de acentuar a fragilidade e a dependência do sistema de agentes locais.

A questão essencial que aqui se deve colocar é a da identificação dos aspectos-chave, das linhas de orientação e das acções concretas que, de modo expedito e com um menor investimento público, permitem assegurar, de forma duradoura, a resposta da sociedade civil e a efectiva regeneração destas áreas, nas várias dimensões que o sentido de “urbano” implica.

Pensamos que a reabilitação urbana se deve basear numa compreensão profunda dos valores e dos factores críticos em questão, dirigindo-se às causas e não aos efeitos aparentes dos problemas, identificando e actuando sobre as condições determinantes para a viabilidade a prazo destas áreas urbanas.

O objecto de eleição da reabilitação urbana corresponde aos centros históricos e ao seu *património urbano*, áreas históricas centrais das cidades, nas suas dimensões materiais e imateriais ¹. Interessam-nos, especialmente, as áreas em que persiste alguma importância urbana e populacional, constituindo manchas geralmente bem definidas de tecidos pré-industriais, muitas vezes referidas por *casco histórico* das cidades.

Tratando-se de áreas originadas nas etapas iniciais do crescimento urbano, a sua morfologia actual representa a cristalização de várias etapas da história da cidade, através de tecidos de diversas características, muitas vezes de génese orgânica mas também, em vários casos, de origem planeada.

Nos centros históricos que permanecem como áreas urbanas centrais, manifestam-se sobre o tecido urbano todas as pressões e problemas bem conhecidos, muitos deles decorrentes da sua localização. A natureza destes problemas é complexa, coexistindo nestes espaços processos urbanos antagónicos, de que podemos identificar alguns domínios essenciais: *fundiário* e *imobiliário*, decorrentes do processo de crescimento urbano, do valor do solo e da especulação, ou da estrutura da propriedade; *funcional* e de *acessibilidades*, ligados à terciarização, à desertificação habitacional, ou às migrações pendulares; *social*, envolvendo questões relativas ao envelhecimento demográfico, à dependência, ou à exclusão social; *económico*, relacionado com o tecido empresarial, ou os sectores de actividade.

A interacção de todos os factores e agentes presentes na área do centro histórico gera, inevitavelmente, múltiplos conflitos. Alguns decorrem dos fluxos e di-

¹ O estabelecimento deste conceito e a compreensão do papel que estas áreas podem desempenhar na cidade contemporânea deve muito ao trabalho fundador de G. Giovannoni (Choay, 1992, pp.135-157).

nâmicas diversas que aqui convergem e que, como é da própria natureza da Cidade, pressionam no sentido da transformação. Outros, de fenómenos de obsolescência, que contribuem para isolar estas áreas da vida urbana actual. Outros ainda, da presença de uma multiplicidade de agentes motivados por interesses específicos e com lógicas de actuação próprias, muitas vezes opostas entre si. Todos comportam o risco de conduzir à ruptura dos elementos com valor patrimonial, essenciais ao carácter destas áreas, mas vulneráveis às pressões antagónicas que sobre eles se exercem.

No entanto, é necessário reconhecer que a viabilidade destes centros históricos, enquanto áreas urbanas, depende da sua capacidade de integrar as dinâmicas da cidade. Se aceitarmos a ideia de que um ambiente que não consegue acomodar a mudança social caminha para a destruição (Lynch, 1972)², torna-se evidente o paradoxo com que se debatem os centros históricos, como áreas centrais de cidades. Estes espaços estão, efectivamente, presos entre a estabilidade associada aos valores patrimoniais, reflectindo a *continuidade do lugar* e a necessidade de lidar com a mudança.

A reabilitação vem trazer a chave deste paradoxo, introduzindo a ideia de *adaptabilidade*, definida como uma capacidade continuada para responder à mudança, no sentido de acomodar novas necessidades, sem perder o essencial do seu carácter. A continuidade do lugar é garantida, não apenas pela preservação dos vestígios do passado, mas também pelos laços com o presente, que aí asseguram a nossa ligação. Nesta perspectiva, a importância dos centros históricos, como espaços de sedimentação das marcas de épocas sucessivas, pode aprofundar-se, no sentido de “...*heighten contrast and complexity, to make visible the process of change.*”³.

Na integração, no mesmo território, de dois quadros de valores e da resposta à satisfação de duas pulsões sociais antagónicas, presentes na dualidade *estabilidade / mudança*, pode estar a chave para a sustentabilidade destas áreas.

Perante uma visão do património urbano como realidade multidimensional, elemento integrado em sistemas socioterritoriais sujeitos a dinâmicas complexas, torna-se claro que a reabilitação, para atingir os seus objectivos, não pode limitar-se às tarefas de intervenção física nas estruturas e espaços construídos.

Esta ideia espelha o facto de se tratar, afinal, de sistemas que articulam componentes físicas, sociais, culturais, económicas e funcionais. Assim, deve entender-se o conteúdo da reabilitação como um conjunto de acções destinadas, não apenas a adaptar e revitalizar, devolvendo-lhes um valor de uso, as estruturas

² “An environment that cannot be changed invites its own destruction. We prefer a world that can be modified progressively, against a background of valued remains, a world in which one can leave a personal mark alongside the marks of history.” (op.cit., p.39).

³ Idem, p.57.

edificadas, mas também dirigidas aos elementos imateriais, aos agentes locais e à teia de relações múltiplas que constituem aqueles sistemas.

Nesta perspectiva, dada a escassez de recursos e a necessidade de mobilizar o empenhamento da comunidade nos objectivos da reabilitação, torna-se essencial assegurar a viabilidade das intervenções. A base para este objectivo reside em buscar a auto-sustentação social e económica das acções empreendidas e do património colectivo valorizado. Também o valor do património edificado como recurso e a ponderação do custo-benefício económico e social das acções, aspectos normalmente alheados numa perspectiva estrita de conservação patrimonial, se tornam factores a serem considerados numa abordagem de reabilitação.

Importa, também, advertir quanto à pretensa relação sequencial, assumida em algumas instâncias, entre as intervenções físicas no edificado e as acções sobre os componentes imateriais do sistema. Mais concretamente, a presunção da necessidade prévia de intervenções dirigidas à dimensão edificada do património, como base para o arranque do processo, mais vasto, da regeneração urbana.

Embora seja frequente ver aceite essa precedência, parece, pelo contrário, inegável que outros aspectos, como a manutenção em uso, constituem condições prévias para a sobrevivência das estruturas edificadas. No entanto, por força de uma avaliação muito marcada por um persistente *deficit* infraestrutural, a ideia “etapista” é ainda corrente entre nós, em termos de desenvolvimento urbano, estabelecendo que os investimentos físicos devam preceder os investimentos nos elementos imateriais.

Nesta distinção e na articulação das duas vertentes de actuação que dela resultam, reside uma das questões centrais num processo de reabilitação urbana. As intervenções no edificado, geralmente “pesadas”⁴, complexas e onerosas, e a sua difícil justificação social e económica, constituem um dos maiores factores de resistência à adopção de uma política de reabilitação urbana.

Em nosso entender, o processo de reabilitação deverá ser despoletado, sobretudo, por iniciativas dirigidas aos componentes imateriais dos sistemas das áreas históricas. São muitas vezes aspectos desta natureza que geram dinâmicas funcionais ou de valorização fundiária, aliados a fenómenos de natureza sociocultural⁵. Estes irão, por sua vez, alterar a percepção da importância urbana destas áreas e induzir a sua regeneração, conduzindo à solvência das funções e ao investimento no edificado.

⁴ Uma cultura de “obra nova” e a impreparação tecnológica dominam, entre nós, as intervenções nos edifícios antigos. Ao invés, a sustentabilidade das acções de reabilitação depende, essencialmente, da identificação das intervenções mínimas que qualificam o edificado e criam condições de uso.

⁵ O regime de arrendamento urbano, a resolução de problemas sociais, a promoção da centralidade, ou dinâmicas espontâneas de certos estratos sociais - veja-se o caso do Bairro Alto, em Lisboa -, estão nesta situação.

Face às questões que aqui se colocam, apenas mediante o assumir das áreas históricas nos objectivos, políticas e opções estratégicas do desenvolvimento urbano, será possível assegurar a sua permanência extensiva. Esta orientação implica a integração territorial de actuações e competências, que entre nós estão tradicionalmente remotas e atomizadas, remetendo a problemática da reabilitação para o âmbito do “governo da cidade”.

2. Os princípios operativos da actuação em áreas históricas

Fala-se em *reabilitação urbana*, por oposição a renovação urbana, significando operações com objectivos simultâneos de preservação do património urbano e de melhoria das condições funcionais do edificado e do espaço público. Em paralelo, deve procurar-se a dinamização dos processos económicos e a regeneração da base social local, objectivos que concorrem para a sustentabilidade urbana.

No domínio do património urbano, o sentido que atribuímos a esta actuação é o do restabelecimento das condições de desempenho, nos seus aspectos essenciais, de um edificado degradado ou funcionalmente inadequado. Para definir estes aspectos, tomam-se aqui como referência, que julgamos permanecer válida, as três condições clássicas da Arquitectura: a *solidez*, a *utilidade* e a *beleza* ⁶.

Entende-se que a reabilitação se dirige especialmente a um património arquitectónico e urbano não monumental e, por isso, de apreciação recente (Merlin, 1988), constituído sobretudo por edifícios habitacionais e industriais obsoletos, que formam a grande maioria do tecido dos centros históricos.

Examinando os princípios apontados, podemos clarificar o alcance e os limites da reabilitação urbana, na sua dimensão material, tendo assente que estes são, na nossa perspectiva, indissociáveis da afectação a usos actuais. Obviamente, e atendendo aos constrangimentos colocados pelo valor de uso, o restabelecimento das condições do edificado reporta-se ao tempo presente, naquilo que a sociedade actual tem como parâmetros aceitáveis de utilização, tendo embora em conta as características específicas do património urbano.

Deve igualmente ter-se presente a necessidade de compatibilizar os aspectos em apreço e o equilíbrio destes princípios, adoptando as soluções de compromisso que viabilizem a reabilitação e satisfaçam, simultaneamente, os objectivos da conservação integrada deste património ⁷.

⁶ *Firmitas, utilitas e venustas*, a ter em atenção na construção de lugares de uso público, segundo M. Vitruvio, Livro I, Capítulo III - 22 (Vitruvio, trad.1787). Encontra algum paralelo, embora com alcance limitado, na referência a “...segurança, salubridade e estética...” no DL n.º.104/2004, de 7 de Maio.

⁷ Nomeadamente, quanto a questões como o nível de profundidade da intervenção estrutural, a escolha do programa funcional e o grau de liberdade na alteração das características do espaço e da forma arquitectónica.

Assim, a consideração da *solidez* implica que sejam restabelecidas condições de segurança estrutural, a reparação ou substituição de elementos degradados, ou o reforço de infraestruturas, garantindo a prazo o correcto funcionamento dos edificios e o bom estado de conservação dos elementos construtivos. Atendendo à articulação com o princípio da utilidade e com o valor patrimonial, as intervenções deverão ser mais ou menos profundas e incorporar uma quantidade variável de soluções construtivas e elementos contemporâneos, desde apenas infraestruturais até à parcial renovação arquitectónica.

Quanto à *utilidade*, a reabilitação implica a adequação funcional a novos programas, a real utilização para finalidades socialmente úteis e viáveis do património edificado e a criação de condições de conforto de utilização ⁸. Devem ter-se presentes as exigências actuais inerentes aos programas funcionais a instalar, aferindo se as características dos edificios as podem acomodar, dentro de limites estabelecidos em função dos valores patrimoniais em presença. Este critério é fundamental no contexto em apreço, visto que se pretende potenciar as capacidades de utilização de estruturas com elevado - embora variável - grau de sensibilidade à mudança. É, portanto, necessária uma avaliação casuística dessa adequação.

Por último, a *beleza* significa, neste quadro, o respeito pelo carácter e valores estéticos essenciais do património urbano, desde os elementos arquitectónicos aos espaços públicos, mais uma vez à luz da avaliação da sua sensibilidade a alterações. Também aqui se deve ponderar a forma como é conseguida a integração das soluções contemporâneas inerentes à reabilitação, no sentido de promover a valorização da sua apreciação global ⁹. É na persistência deste princípio de harmonização e continuidade que se consolida a sua fundamental oposição relativamente ao processo de renovação urbana.

A reabilitação afirma-se ainda com argumentos acrescidos em dois planos: por um lado, num contexto em que o património edificado é visto como um importante recurso; por outro, perante o contributo que, pela sua condição urbana retomada, pode ter para a regeneração de áreas centrais, durante algum tempo alheadas das dinâmicas do desenvolvimento das cidades.

Parece evidente que o papel das intervenções materiais é central no processo de reabilitação urbana, possibilitando a adequação física dos elementos do património edificado a novos programas funcionais. Estes, porém, dependem da sua viabilização urbana, funcional, social e económica, para que este processo tenha efeitos duradouros.

⁸ O exemplo mais corrente é a dotação de instalações sanitárias em edificios habitacionais, embora as intervenções de melhoria das condições de habitação não esgotem o carácter, muito mais vasto, da reabilitação do edificado.

⁹ O objectivo será acrescentar património. Tenha-se em atenção a ambiguidade criada pelo recurso ao *pastiche* (Rodrigues *et al.* 1990, p.209), muitas vezes induzido pela ignorância de projectistas e tutelas.

Assim, uma estratégia de reabilitação urbana sustentável para as áreas históricas das nossas cidades dependerá, em primeiro lugar, da capacidade para inverter as dinâmicas de perda que, frequentemente, aí se instalaram. Esta inversão só pode ser obtida, de forma duradoura, através da consolidação de um processo de regeneração local que, apoiando-se nos valores em presença, assegure a viabilidade destas áreas.

Confrontamos, portanto, a necessidade de re-inventar os modos como estes sistemas se podem integrar nas dinâmicas sociais, económicas e funcionais do mundo contemporâneo. A utilização dos centros históricos pela sociedade actual impõe a sua integração numa “... *politique cohérente de développement économique et social...*”¹⁰.

Para uma actuação que promova esta integração no desenvolvimento económico e social, afastando a ameaça do *ghetto* e garantindo condições de viabilização sustentada do processo de reabilitação, concorrem vários factores. Para efeitos do nosso argumento, estes podem-se agrupar em três linhas de força fundamentais e interligadas, que explicitaremos em seguida, designadamente, a *procura das funções apropriadas*, o *considerar o património edificado como um recurso económico* e a *regeneração de uma base social local*.

Em primeiro lugar, a *procura das funções apropriadas* que, implicando a adequação do património edificado a novos programas funcionais e a condições de utilização compatíveis com os padrões actuais¹¹, possibilitem o seu uso para finalidades socialmente úteis. A redescoberta da importância do valor de uso é determinante para uma apropriação mais plena e sustentada do património edificado e indissociável da sua própria natureza arquitectónica, presente no princípio da *utilitas*.

O objectivo expresso deve, naturalmente, ser confrontado com as tipologias do edificado em causa, com a capacidade do seu espaço em acomodar novos programas e com o seu valor patrimonial. Este define a sensibilidade à mudança e determina os graus de intervenção possíveis, sem incorrer na descaracterização.

Parece evidente, e tem sido verificado na prática, que existe uma relação directa entre as características dos programas funcionais e as tipologias arquitectónicas em que podem ser melhor resolvidos.

A função residencial tem aqui um papel importante, sendo, obviamente e apesar da necessidade de adequação de *standards*, a mais compatível com os edifícios de tipologias habitacionais correntes, que compõem a maioria do tecido urbano dos centros históricos.

¹⁰ Carta de Washington, Princípios e Objectivos, ponto 1 (ICOMOS, 1987).

¹¹ Sem prejuízo da necessidade de flexibilizar alguns parâmetros e disposições regulamentares, inadequados às características físicas destes imóveis, ou à sua sensibilidade à mudança, em virtude do seu valor patrimonial.

Os edifícios indivisos de maior porte, como as tipologias de habitação afluente, de raiz erudita, na arquitectura civil, ou os grandes volumes da arquitectura militar e religiosa, são mais adequados a equipamentos colectivos, instituições públicas ou privadas, bem como a hotéis e sedes de prestígio para empresas. No caso do seu fraccionamento interno ser viável, podem adaptar-se a programas de habitação colectiva, ou de comércio e serviços.

A alteração controlada de usos nas áreas históricas¹² representa uma oportunidade de corrigir assimetrias ou especializações nefastas na sua estrutura funcional, bem como de contribuir com novos factores para a sua revitalização. É aqui determinante a escolha dos usos que mais concorrem para este objectivo. Para além do referido quanto à habitação, várias funções podem contribuir para o desenvolvimento económico e social destes espaços, destacando-se as que suprem carências da população residente, como os equipamentos colectivos, os serviços pessoais ou o comércio. Importa ainda referir as que se propõem atrair população exterior aos centros históricos, como a restauração ou a hotelaria, podendo gerar efeitos multiplicadores ao nível local.

A introdução de novos programas funcionais em áreas históricas depara ainda com outro tipo de limitações, para além das inerentes ao edificado. Os instrumentos de gestão urbanística ou a prática municipal¹³, restringem, por vezes, as alterações de uso e o fraccionamento dos imóveis. As restrições são no sentido de impedir, quer distorções na estrutura funcional, quer o acréscimo da densidade populacional, com as sobrecargas sobre o espaço público e as infraestruturas que acarreta. Esta orientação prudente, sobretudo no que respeita às alterações de uso, é bastante comum, podendo ter efeitos perversos, se a sua aplicação não for coordenada no âmbito de um processo global de reabilitação.

A re-utilização do património existente contribui para uma economia global de recursos, contrapondo-se a um modelo de expansão urbana. Esta concretiza-se na medida em que os edifícios antigos podem receber novos usos que, sendo compatíveis com as suas características, respondam às necessidades da vida contemporânea. Rentabilizam-se, assim, áreas urbanas existentes, evitando a desertificação dos tecidos consolidados e reanimando a sua importância como lugares centrais.

Em segundo lugar, temos a compreensão do património edificado também como um *recurso económico*, tendo em conta, não apenas o valor cultural dos edifícios, mas também a sua componente venal ou locativa. Reflectem-se, deste modo, as suas características físicas excepcionais e a localização privilegiada, em termos intra-urbanos, da maior parte das situações em que ocorre. Este é, por maioria de razão, o caso dos centros históricos.

¹² Por oposição à terciarização, associada à desertificação habitacional, à *gentrification* - que não implica uma alteração de uso, mas de estrato social - ou ao esvaziamento generalizado de funções centrais.

¹³ Visto tratarem-se de acções sujeitas a licenciamento municipal.

Esta perspectiva integra o conjunto de mudanças conceptuais que se conjugam numa nova atitude, relativamente ao património edificado e às cidades, que ganhou especial acuidade num contexto de estabilização - quando não de retracção - do crescimento económico e de consciencialização do desperdício dos recursos naturais, como o solo, impondo um repensar do modelo de expansão urbana vigente.

Em consequência, este reconhecimento do valor do património edificado, enquanto recurso, está presente numa nova ideia de desenvolvimento urbano ¹⁴ sendo prosseguida nos debates sobre o conceito de sustentabilidade.

A atitude de considerar o património cultural edificado também como um recurso económico ¹⁵, sendo ainda hoje mal entendida em alguns sectores, introduz uma visão pragmática na abordagem limitada e abstracta da preservação. Este domínio tem dependido, objectivamente, da boa vontade e altruísmo dos proprietários particulares, ou da capacidade de intervenção do Estado, na sustentação do património edificado. A procura de formas de rentabilizar os edifícios antigos, directamente ligada à introdução de novos usos, inscreve-se numa abordagem alternativa, que promove a sua viabilidade procurando que gerem meios próprios para cobrir os investimentos necessários à sua manutenção e conservação. Por outras palavras, que assegurem a sua sobrevivência mediante a auto-sustentação económica.

A rentabilização do património edificado prende-se com um aspecto decisivo na complexa teia de relações que se verificam nos centros históricos que, sendo frequentemente ignorado, importa equacionar neste contexto. Trata-se da questão da *propriedade*, factor determinante para o processo de reabilitação, cujo universo e lógica próprios podem fornecer importantes indicadores da vitalidade urbana dos centros históricos, logo, da sua utilização pela sociedade actual.

Importa lembrar o contexto político em que nos situamos, de democracia e de economia regida pelos princípios do mercado, com livre actuação dos agentes e regulação tendencialmente limitada. Neste quadro, a orientação é para o aligeiramento da intervenção do Estado na esfera da economia, sendo esta entregue maioritariamente ao sector privado. Perante este cenário social, político e económico, parece evidente que é aos proprietários que cabe desempenhar o papel mais activo e determinante quanto ao edificado. Os aspectos que abordaremos a seguir, da participação da comunidade e dos agentes com intervenção local na tomada de decisões quanto ao seu quadro de vida, reflecte, também, este papel.

¹⁴ Expressa, por exemplo, nas conclusões da Campanha Europeia para o Renascimento da Cidade (Conselho da Europa, 1982, p. 2, ponto 6).

¹⁵ Trata-se, desde logo, de um “*capital irremplaçável*”, como já refere a *Declaração de Split*, no seu capítulo III.9 (Conselho da Europa, 1971), ou seja, remetendo-o para a classe dos recursos não renováveis, os quais importa utilizar com prudência e otimizar o rendimento. Cf. também Greffe (1990).

A consciência do valor económico do património edificado e a afirmação de um modelo de desenvolvimento urbano que redescobre as áreas históricas centrais, torna mais relevantes os aspectos da *estrutura* e, também, do *estatuto* de propriedade nos centros históricos. Assim, os tipos de proprietários presentes ¹⁶, a sua dimensão relativa na área em causa e o padrão da sua distribuição espacial, bem como a situação perante a propriedade dos utilizadores dos imóveis, constituem aspectos característicos de cada situação. Determinam a adequação de estratégias e a escolha de instrumentos específicos, bem como balizam, em cada caso, as possibilidades de intervenção e as condições de sustentabilidade destes sistemas.

Potenciar o valor do edificado constitui um factor de motivação e mobilização dos proprietários para as actuações que concorrem para o processo de reabilitação urbana, podendo mesmo atrair investidores externos e contribuir para a renovação da estrutura da propriedade privada. Esta apresenta-se, com frequência, muito envelhecida nos centros históricos, facto a que acresce um grande peso de agentes pouco dinâmicos.

Note-se, no entanto, que a fraca valorização da propriedade, evidente, por ausência de investimentos, no grau de degradação do edificado, tem boas razões de ser nestas áreas, as quais permanecem como bloqueios à sua sustentabilidade.

Embora não pretendendo aprofundar estes aspectos, que constituiriam matéria autónoma, deixe-se uma referência essencial: a questão do *arrendamento*, e das suas consequências no investimento imobiliário, no estado de conservação do parque edificado, na mobilidade populacional e na renovação funcional. Reconheça-se que se trata de uma questão complexa, em virtude, nomeadamente, da grande percentagem de alugueres habitacionais que ocorrem nas áreas históricas, envolvendo problemas relativos à estrutura socioeconómica das populações, muitas vezes dependentes para a sua subsistência de valores de rendas artificialmente baixos.

Compreende-se, assim, que o valor económico do património edificado se evidencie, sobretudo, em situações pontuais, desvinculadas dos constrangimentos da ocupação, como os edifícios devolutos. É este o caso da viabilização económica dos grandes imóveis, que, não se destinando originalmente ao uso colectivo, não estão onerados por vários arrendamentos antigos. Podem, assim, gerar receitas para a sua manutenção e melhoramento, mediante a afectação a novas funções, com ou sem fraccionamento interno.

Num contexto de rendas muito baixas, o investimento afigura-se difícil de mobilizar, dependendo da flexibilização de alguns parâmetros decisivos, como o

¹⁶ Ou “ausentes”, visto que uma das grandes dificuldades nas áreas históricas consiste em identificar os proprietários e reconstituir processos marcados pelo abandono, heranças ou transacções remotas, mal documentadas e confusas. Estas situações são motivadas, sobretudo, pela antiguidade do edificado e pela sua fraca rentabilidade.

controlo administrativo dos respectivos valores. Este é um problema tradicionalmente delicado entre nós, embora venha sendo, desde há muito, tratado no sentido da liberalização por vários autores (Hayek *et al.*, 1976; Alves, 1995) e para o qual se podem conceber soluções alternativas.

Igualmente, a política de crédito imobiliário, ou a normativa aplicada às intervenções no edificado, são exemplo dos aspectos que, no contexto de uma actuação coordenada de reabilitação dos centros históricos, criam expectativas de potenciação do valor do edificado. Serão, pois, determinantes para a atracção de novos investimentos.

Equacionar as questões da propriedade fundiária e imobiliária, habitualmente tão arredadas da problemática do património cultural, representa a necessidade de integrar e gerir eficazmente as pressões especulativas inerentes às áreas centrais das cidades. Importa, também, integrar a expectativa de mais-valias que lhes está associada, de forma a que, conjuntamente, concorram para os objectivos da sua reabilitação. Ao chamar o património urbano à participação nas dinâmicas da sociedade actual, como forma de o tornar sustentável e de alargar o sentido da sua preservação, teremos que abdicar do relativo isolamento que o estatuto dos “bens culturais” muitas vezes lhe impõe. Este facto tornará mais difícil e conflitual, mas também mais completa e realista, a relação que com ele estabelecemos.

Identificamos como terceira e última das linhas de força que concorrem para a integração do património urbano no desenvolvimento económico e social, a *regeneração*, ou a re-criação, *de uma base social local* e dos laços comunitários que nela se apoiam, a qual assume especial relevância no caso dos centros históricos.

É reconhecido que a abordagem a estas áreas é “... *indissociable d'une politique sociale de l'habitat...*”¹⁷, o que implica, por um lado, ter em conta o direito das comunidades residentes ao quadro de vida onde estão enraizadas e à melhoria das respectivas condições de habitabilidade. Por outro, impõe a necessidade prática de chamar à definição de objectivos e políticas, os agentes que operam neste sistema.

O primeiro aspecto decorre de considerar o património urbano - elemento que se pretende socialmente útil - indissociável das populações locais e das relações sociais, económicas e culturais que nele se apoiam. O reconhecimento de que as actuações nos centros históricos se devem dirigir, em primeiro lugar, aos seus habitantes¹⁸, reflecte as preocupações decorrentes do padrão demográfico e socioeconómico prevalecte nestas áreas. Estas, a par da degradação do edificado, das infraestruturas e dos espaços públicos, bem como as carências em equipamen-

¹⁷ Como se refere no Prefácio da *Declaração de Amsterdão* (Conselho da Europa, 1975).

¹⁸ “... *la sauvegarde des villes et quartiers historiques concerne en premier leurs habitants.*” *Carta de Washington, Princípios e Objectivos*, ponto 3 (ICOMOS, 1987).

tos e da estrutura funcional, justificam a necessidade de uma actuação concertada de regeneração social ¹⁹.

A experiência negativa do custo social associado às operações de renovação urbana, ou ao processo de expulsão para as periferias das populações residentes nas áreas históricas centrais, constitui um factor adicional de apoio a uma política de reabilitação apoiada em vários domínios, com a utilização, ou re-utilização, habitacional do tecido urbano existente.

Também em resultado das experiências neste domínio, institui-se na doutrina a necessidade de prever nestas actuações instrumentos dissuasores dos processos de *gentrification*, sobretudo quando as operações são de iniciativa pública. No entanto, este princípio tende a não ser encarado actualmente de modo imperativo, atendendo ao crescente reconhecimento da necessidade de flexibilizar as actuações, permitindo uma maior expressão dos mecanismos de mercado.

A afectação de recursos públicos a programas e acções dirigidos à regeneração social e à melhoria das condições de utilização do edificado e do espaço público, implica, num contexto democrático, o apoio da opinião pública a esta política e às opções tomadas no seu âmbito ²⁰.

A revitalização social, económica e cultural dos centros históricos encerra, igualmente, um elemento central nas novas atitudes, face aos sistemas urbanos e ao ordenamento do território, a *participação das populações*.

Este princípio traduz, por um lado, o reforço da descentralização administrativa e do poder democrático local, com a crescente aproximação às populações e a chamada destas à participação nas instituições públicas que as representam e nas decisões que afectam o seu quadro de vida. Trata-se de uma ideia que encontrou, actualmente, expressão programática para a repartição de competências, no quadro da reforma democrática do Estado, no chamado *princípio da subsidiariedade*. Significa aproximar, eficazmente, os níveis de decisão política das populações a que esta diz respeito, assegurando quer a eficácia da administração pública, quer a afirmação da cidadania.

Por outro lado, evidencia a importância da mobilização dos actores presentes no território, e da sua convergência e co-responsabilização na definição dos objectivos e estratégias para o desenvolvimento local. Este aspecto está subjacente à ideia de *parceria*, central na concepção do planeamento estratégico.

A tomada em consideração dos factores sociais como condicionantes do sucesso de uma política de reabilitação encontra na participação dos agentes locais neste processo um campo privilegiado de expressão. Este desenrola-se desde o

¹⁹ O padrão referido manifesta-se, essencialmente, em envelhecimento demográfico, dependência pessoal e social, isolamento, fraca qualificação académica e profissional, baixos níveis de rendimento.

²⁰ Desenvolvendo uma dimensão operacional que tem ganho muita importância, nas últimas décadas, a *qualificação do ambiente urbano*, aplicada, aqui, aos centros históricos.

diagnóstico dos problemas, à definição dos objectivos e ao delinear das estratégias, até à implementação dos instrumentos de intervenção.

A participação, quando devidamente estruturada, constitui o método mais democrático, equitativo e eficaz para resolver a articulação entre três forças potencialmente conflituais: os interesses dos actores privados presentes nos centros históricos - habitantes, proprietários, outros agentes económicos -, o interesse cultural colectivo, inerente ao património urbano, e os objectivos dos agentes públicos com atribuições ao nível do território.

É através da participação dos actores intervenientes nestes sistemas, instituída como um elemento-base de um governo local democrático, que se alcançam, em cada contexto, os compromissos e equilíbrios possíveis entre o valor cultural e o valor de uso do património urbano.

3. As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana

Na sequência dos princípios operativos que procurámos apontar para a actuação em áreas históricas, propomos três linhas de acção, dirigidas à concretização dos processos de regeneração urbana nos domínios materiais e imateriais referidos.

A primeira, dirige-se à *requalificação ambiental*, englobando, quer as intervenções sobre o edificado, quer as intervenções no espaço público. Ambas devem orientar-se sentido da defesa da sua integridade, bem como no sentido de repor, ou criar, condições de uso.

A segunda, concerne à *revitalização socioeconómica*, seguindo um modelo integrado e espacialmente equilibrado, com incidência, quer na população, quer nas actividades. Esta revitalização privilegia a contribuição dos recursos endógenos, mas, perante a insuficiência destes, deverá abrir-se a factores externos.

Por último, a terceira linha de acção determina a *prioridade das actuações de conservação integrada e de reabilitação* do património urbano, sobre as operações de renovação urbana, sem que isso signifique uma rejeição absoluta do recurso pontual a estas últimas.

Uma actuação em centros históricos que tenha em conta os domínios identificados deve estruturar-se no sentido de estabelecer *condições de viabilidade socioterritorial a prazo, ou sustentabilidade*, destes sistemas. Pensamos que as linhas de acção referidas acima são instrumentais para a promoção destas condições e devem constituir elementos centrais na definição de uma política de reabilitação do património urbano. Delas decorrem as *condições de sustentabilidade* a seguir indicadas, cuja verificação é determinante para a reconquista de um papel positivo das áreas históricas no processo urbano.

- i. *A preservação da integridade dos valores essenciais do património urbano*, objectivo central de um processo de conservação integrada e, atendendo aos valores em causa, das políticas de desenvolvimento dirigidas a estes espaços.
- ii. *A estabilização da população residente*, em níveis compatíveis com a condição urbana e a capacidade do edificado. Este é um elemento central das políticas sociais e um factor de vitalidade do sistema urbano. Inclui-se nesta condição a necessidade de equilíbrio da estrutura demográfica.
- iii. *A manutenção de população activa* em níveis sustentáveis. Esta condição prende-se com a anterior, no sentido de controlar as dependências e assegurar a viabilidade social.
- iv. *A permanência de actividades económicas e de emprego*, no sentido de garantir a atractividade dos centros históricos e a sua vitalidade urbana.
- v. *A persistência de funções centrais*, condição que complementa a anterior, e mantém a importância destes espaços patrimoniais, como lugares centrais do sistema urbano.
- vi. *A manutenção de níveis de habitação*, em condições funcionais e economicamente viáveis, em correspondência com o quantitativo populacional, como garantia da estabilidade do uso do edificado e do espaço público.
- vii. *A plena utilização do património edificado*, com funções socialmente úteis e viáveis. Esta condição implica o privilégio da reabilitação do edificado sobre a renovação urbana, com o controlo das operações desta natureza em níveis reduzidos. Implica, igualmente, a flexibilização crítica da normativa edificatória geral, quando aplicada à reabilitação, e uma exigência de autenticidade e qualidade na renovação.
- viii. *A manutenção da qualidade ambiental urbana*, no sentido da gestão da capacidade de carga deste território. Esta condição implica o *controlo dos impactes negativos*, em níveis sustentáveis, provocados pela acção dos agentes sobre o espaço público, a fim de garantir a sua plena fruição.
- ix. *O fomento da participação e diversidade dos agentes* que operam neste sistema. Esta condição abrange a população habitante, o tecido empresarial, os proprietários e, ainda, os agentes institucionais, no sentido de acrescer à identidade, vitalidade e sustentabilidade, de fortalecer a base económica local e de reduzir os riscos de um sistema subsidiado.
- x. *A necessidade de instrumentos de gestão territorial adequados* a este contexto, com regras transparentes, que garantam a equidade urbana²¹ e que promovam a integração territorial de competências.

²¹ Aspecto especialmente importante em situações de restrição dos direitos de propriedade e de menos-valias, frequentes nos espaços patrimoniais.

A verificação destas condições de sustentabilidade deve ser assegurada por um sistema de indicadores urbanos, permitindo a sua avaliação dinâmica. Estes indicadores deverão estar em consonância com os domínios identificados atrás, sendo indicadores de *valor e integridade patrimonial*, de *reabilitação*, de *vitalidade urbana*, de *participação*, de *centralidade*. Devem, ainda, ser testados empiricamente, no sentido de aferir a sua capacidade explicativa em cada um destes sistemas socioterritoriais.

Uma política de reabilitação urbana dos centros históricos não se reduz, obviamente, a um modelo de avaliação. No entanto, perante as fragilidades da situação do património urbano em Portugal, este aspecto pode revelar-se útil para a actuação pública nestes espaços, permitindo a monitorização de políticas e a compreensão das reais dinâmicas em curso, face a um quadro de referência de objectivos de desenvolvimento.

Atendendo à finalidade social, no sentido lato, da reabilitação urbana, a implementação de políticas, no exercício das atribuições e competências dos poderes públicos, deve ser avaliada quanto aos seus reais efeitos nos domínios relevantes dos sistemas socioterritoriais dos centros históricos. O desempenho dos órgãos públicos deve ser medido, ao nível local, com base em indicadores que permitam esta avaliação, introduzindo uma perspectiva de responsabilização e eficácia na gestão, muitas vezes alheia a este contexto. Promove-se, assim, a participação e a democratização da vida pública, consagrando o princípio da utilização do património urbano pela sociedade actual.

Referências bibliográficas:

- ALVES, Artur S. (1995), *O congelamento das rendas urbanas*. CNAPI, [s.l.].
- CHOAY, Françoise (1992), *L'Allégorie du Patrimoine*. Éditions du Seuil, Paris.
- CONSELHO DA EUROPA (1971), Conférence Européenne des Pouvoirs Locaux - I Confrontation européenne des villes d'intérêt historique. *Declaração de Split*.
- CONSELHO DA EUROPA (1975), Congrès sur le Patrimoine Architectural Européen. *Declaração de Amsterdão*.
- CONSELHO da EUROPA (1982), "Conclusions", Conférence Générale Internationale de la Campagne Européenne pour la Renaissance de la Cité.
- GREFFE, Xavier (1990), *La valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*. Anthropos, Paris.
- HAYEK, Friedrich A. von, et al. (1976), *Rent control. A popular paradox. Evidence on the economic effects of rent control*. The Fraser Institute, Vancouver, B.C.
- ICOMOS: International Council on Monuments and Sites (1987), *Charte Internationale pour la Sauvegarde des Villes Historiques*, Carta de Washington.
- LYNCH, Kevin (1972), *What time is this place?* MIT Press, Massachusetts.
- MERLIN, Pierre (1988), "Réhabilitation" in *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, dir. Pierre Merlin e Françoise Choay, Presses Universitaires de France, Paris.
- RODRIGUES, Maria João Madeira, et al. (1990), *Vocabulário Técnico e Crítico de Arquitectura*. Quimera Editores, [s.l.].
- VITRUVIO, Marco (trad.1787), *Los diez libros de Arquitectura*. Traduzidos do Latim e comentados por Don Joseph Ortiz y Sanz, Presbítero, Imprenta Real, Madrid, 1787. 2ª edição em facsimile, Editorial Alta Fulla, Barcelona, 1993.