Governança e regeneração nas políticas urbanas de França, Holanda e Inglaterra

Referência: Chamusca, P. (2012). Governança e regeneração nas políticas urbanas de França, Holanda, e Inglaterra. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n.º 1 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. Pág. 7 a 40.

Resumo

Ao longo das últimas décadas, as formas e modelos de gerir, planear e intervir sobre o território conheceram importantes transformações. O sentido geral das transformações ocorridas no contexto europeu aponta para uma crescente valorização dos conceitos e princípios da regeneração urbana e da governança, traduzindo-se em estratégias de intervenção global e integrada, que reconhecem as vantagens da concentração dos campos de política setorial, das abordagens de base local para a regeneração e das iniciativas de capacitação dos residentes e comunidades locais. Este artigo pretende refletir a evolução da política urbana e dos modelos de governança no contexto europeu, considerando as especificidades da política de cidade e dos instrumentos de intervenção urbana desenvolvidos na França, Holanda e Inglaterra.

Palavras-chave: Governança; Regeneração urbana; França; Holanda; Inglaterra.

Abstract

Over the past few decades, the forms and models to manage, plan and intervene on the territory experienced considerable transformations. The general sense of the transformations in the European context points to a growing appreciation of the concepts and principles of urban regeneration and governance, translated into a comprehensive and integrated intervention strategies, which recognize the advantages of the concentration of political fields, of locally-based approaches for the regeneration and of residents and local communities empowerment initiatives. This article intends to reflect the evolution of urban politics and governance models in the European context, considering the specificities of the city policy and urban intervention instruments developed in France, Netherlands and England.

Keywords: Governance; Urban Regeneration; France; Netherlands; England.

1. Introdução

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

Numa perspetiva que valoriza as mudanças mais recentes, é possível considerar o primeiro desses períodos como terminando nos anos 70 do século passado, caracterizado pela figura do Estado enquanto principal agente de um processo de forte crescimento económico e promoção de urbanização (através por exemplo da produção de habitação em grande escala, do planeamento de grandes concentrações industriais, de cidades novas e de grandes eixos de acessibilidade e transporte). O segundo estende-se até meados da década seguinte e é caracterizado por um período de recessão económica, em que o Estado procura conter o processo de urbanização e intervir no espaço público e no edificado, aumentando o papel dos poderes locais em ações de reabilitação e renovação urbanas. O terceiro momento, até meados da década de 90, aparece-nos marcado por uma nova expansão económica, com reforço da concorrência e globalização das economias e a produção de processos de marginalização e crise de algumas cidades e áreas urbanas. Neste contexto, aspetos de natureza económica e social (como o desemprego e a exclusão social) ganham destaque, ao ponto de se tornarem centrais nos processos de regeneração urbana, onde, simultaneamente, o papel dos privados, das parcerias público-privadas, da participação e da articulação de interesses e atores se torna mais importante. O quarto período, marca a concentração da política urbana e da intervenção nas cidades em torno de grandes projetos integrados, com os problemas a serem vistos como um todo e não de forma setorial, envolvendo vários temas e atores e trazendo, para o centro da política urbana, o tema da governança.

É neste contexto que, a partir dos finais da década de 1960, a generalidade dos países europeus desenvolveu instrumentos e mecanismos de apoio à intervenção nas áreas urbanas com evidentes sinais de degradação física, social e/ou económica. Inicialmente, estes programas eram isolados e setoriais, orientando-se para a

renovação urbana (privilegiando a intervenção no espaço público e no edificado), ou para o combate a problemas de natureza social. Mais tarde, assiste-se a uma progressiva reestruturação dos instrumentos, mais integrados e atentos a problemas como o emprego, a qualificação profissional e a imagem urbana. Estas intervenções globais e integradas consolidaram-se ao longo da última década do século passado com o reconhecimento da necessidade de concentrar campos de intervenção política e, em muitos países, estes instrumentos foram operacionalizados sob o desígnio de políticas urbanas ou de políticas de cidade.

2. O caso francês: a importância das preocupações sociais e dos princípios descentralizadores

2.1.1. Introdução

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

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

ser responsáveis pela elaboração de estratégias de desenvolvimento, reforçando a capacidade de pensar de forma independente e de se projetarem num ambiente cada vez mais incerto e competitivo através da elaboração de planos e visões (Pinson, 2009).

As várias dimensões da mudança são acompanhadas por um processo de pluralização que afetou as redes francesas de política urbana, com a multiplicação do número de atores envolvidos na elaboração de política e na governança das cidades, marcando uma evolução das relações de centro-periferia para uma análise dos regimes urbanos.

2.1.2. As bases de uma política da intervenção em espaços urbanos

A renovação urbana em França é representativa de uma abordagem tradicionalmente centralizada e individualizada à governança urbana, em que o Estado central é o ator chave no sistema de intervenção pública de renovação urbana, intervindo nos projetos de revitalização e regeneração das cidades (Verhage, 2005), apesar de, desde as leis de descentralização de 1982-1983 e do aumento das possibilidades para a cooperação intermunicipal, se terem reforçado as possibilidades dos governos locais.

Apesar da génese da maioria dos instrumentos e procedimentos de regeneração e reabilitação urbana existentes em França serem desenvolvidos no contexto da política de cidade lançada em 1983 no relatório *“Ensemble, refaire la ville”*, a génese da política urbana remonta a 1973, com a criação do grupo de reflexão interministerial *Habitat et Vie Sociale* (HVS), a que se segue em 1977 um programa de reabilitação urbana com o mesmo nome, financiado pelo *Fonds d'Aménagement Urbain*, para apoiar intervenções no parque habitacional degradado das periferias, designadamente nas condições físicas, conforto, equipamentos e espaços verdes.

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

Em 1981, introduzem-se as primeiras preocupações de natureza social no âmbito da política de cidades, através de ações pontuais de desenvolvimento dos bairros mais desfavorecidos, sobretudo através da criação das *zones d'éducation prioritaire* (ZPE) pelo então Ministro da Educação Alain Savary, com majoração do financiamento de áreas que se comprometessem a integrar a redução dos problemas de abandono e fraco aproveitamento escolar nas suas intervenções. Seguem-se iniciativas

semelhantes no domínio do emprego e da segurança e a criação, em 1982, do *Développement Social des Quartiers (DSQ)*, programa que se estendeu até 1992, desenvolvendo uma abordagem *bottom-up* e da visão global dos problemas, intervindo de forma a coordenar diferentes ações no mesmo espaço, privilegiando o papel dos grupos e coletividades locais como responsáveis pelas operações.

É neste contexto que em 1983 é publicado o relatório “*Ensemble, refaire la ville*”. No mesmo ano assistimos à criação do *Banlieues 89*, programa de qualificação das áreas urbanas periféricas, com especial ênfase nos aspetos físicos e na imagem urbana (considerada como fundamental), favorecendo projetos com grande valor arquitetural. Neste período começam a fazer-se sentir os efeitos das leis descentralizadoras de 1982 e 1983 e sucedem-se um conjunto de acontecimentos que impulsionam a política urbana francesa, dos quais se destacam: a criação do *Comité Interministériel des Villes* (CIV) e da *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV) e do *Fonds Social Urbain* (FSU); o lançamento da política de *Développement Social Urbain* (DSU) e criação do *Programme d’Aménagement Concerté du Territoire* (PACT) – programa estabelecido entre o Estado e as regiões para articular e coordenar a intervenção dos diferentes agentes públicos nessa área urbana ou rural (o programa também abrangia áreas rurais) – e criação do primeiro *Ministère de la Ville*.

2.1.4. Descentralização e valorização das parcerias de base territorial

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

É também nesta fase que se dá o lançamento dos *contracts de ville* (1991) – instrumento que consistia no estabelecimento de um contrato a médio prazo entre o Estado e os atores locais e regionais (como os *offices HLM*, responsáveis por fornecer habitação social, e a *Caisse des Dépôts*, banco público que entre outras funções também financia a renovação urbana), tendo por objeto a coordenação e integração

de todas as intervenções urbanas num projeto global de cidade que definia as orientações estratégicas e as ações concretas a implementar nas áreas abrangidas, previamente negociado e aceite por todos – e dos Grands Projets Urbains (GPU) (1992) – para apoio a abordagens globais, financiando grandes operações de renovação e reabilitação urbana, com especial importância para as medidas de cariz económico e social.

Em 1994 assiste-se à generalização dos *contracts de ville*¹ e dois anos mais tarde o governo central lança o *Pacte de Relance pour la Ville*, onde se classificam três tipos de áreas urbanas a ser intervencionadas: *zones urbaines sensibles* (ZUS), *zones de redynamization urbaines* (ZRU) e *zones franches urbaines* (ZFU), de acordo com o nível dos problemas económicos e sociais². Tratou-se de um programa político especialmente focalizado no apoio a questões económicas e criação de emprego, designadamente através de um conjunto de instrumentos fiscais e financeiros em áreas urbanas com problemas económicos e sociais, previamente delimitadas e classificadas.

Em 1999, a Loi Voynet substitui a anterior legislação sobre ordenamento do território (*Loi Pasqua* de 1995) e institui os *Contrats d'Agglomération*, tendo por base um *Projet d'Agglomération* previamente estabelecido entre o Estado e os atores urbanos e que indica as prioridades de desenvolvimento, em consonância com os princípios e metodologias da Agenda 21 Local.

No mesmo ano são lançados pelo governo central em antigas ZUS 50 *Grands Projects de Ville* (GPV) e 112 *Opérations de Renouvellement Urbain*³ (ORU), o que marca o início de uma nova fase na contratualização de políticas de regeneração urbana, já que os GPV representam a forma mais completa de assegurar uma abordagem negociada, territorializada e abrangente à regeneração urbana em França, agrupando vários subsídios setoriais num só e oferecendo às autoridades locais a possibilidade de implementar a ação urbana de uma forma abrangente, criando para o efeito uma

¹ Existem nesse ano 214 *contrats de ville* aprovados, com intervenção em 750 comunas e 1300 quarteirões.

² Em 2004 havia 750 ZUS, sendo que para cada uma delas existiam regras e subsídios específicos para a ação urbana.

³ Tinham características semelhantes mas destinavam-se a casos menos urgentes e que por isso tinham acesso a menos subsídios.

estrutura de apoio às parcerias através do *Groupement d'Interêt Public* (GIP) que reúne atores públicos e privados numa espécie de “comissão diretiva”.

Em 2000 a Lei *SRU* (conhecida por lei “Gayssot-Besson”) (Bonneville, 2004) procura reformar a prática de planificação a diferentes escalas, designadamente com reforço da intercomunalidade, duma solidariedade mais forte, do respeito pelo ambiente e pelas deslocações e criação de outros instrumentos locais capazes de promover a coesão territorial (Ingallina, 2001), como os SCoT, que se viriam a multiplicar nos anos seguintes.

2.1.5. Avaliação e coordenação do financiamento como preocupações no início do século XXI

Em 2002 cria-se um *Comité d'Évaluation de la Politique de la Ville*, por indicação do novo ministro da cidade e renovação urbana, Jean-Louis Borloo. No seguimento desta medida, é aprovada em 2003 a *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* (dita *Loi Borloo*), que manteve as classificações das ZUS, GPV e ORU, mas criou a *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU), instituição que passa a funcionar como um balcão único para o pedido de subsídios para a renovação urbana. Deste modo, vários fundos foram combinados num só e distribuídos pela ANRU para financiar projetos de renovação (de ordenamento, demolição, reabilitação e construção de habitação e equipamentos) apresentados pelas autoridades locais em áreas que tinham de estar classificadas pelo Estado como ZUS ou pelos *contrats de ville* como GPV ou ORU, embora pudessem haver exceções caso a área tivesse características socioeconómicas idênticas às ZUS.

Ainda no âmbito da *Loi Borloo*, foi criado o Programme National de Rénovation Urbaine⁴ (PNRU), coordenado pela ANRU e que estipula um conjunto de regras e princípios orientadores dos projetos de regeneração urbana para os bairros mais problemáticos que prevê o desenvolvimento e instalação de equipamentos públicos, a reabilitação e ocupação dos edifícios de habitação social, a demolição de construções degradadas ou em ruínas e o desenvolvimento de novas formas de habitação, com modelos e estatutos diferenciados.

⁴ Viria a ser revisto pelo Lei de 18/01/2005 e prolongado pelo acordo Estado/UESL de Maio de 2006.

2.1.6. As questões de coesão social voltam a ser centrais no âmbito da política urbana

Em 2005, uma vaga sem precedentes de motins urbanos motiva a declaração do estado de urgência e sublinha a importância da política de cidade, o que leva à aprovação da *Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale*, instituindo os *contrats urbains de cohésion sociale* (Cucs) que substituirão os *contrats de ville* a partir de 2007.

Nesse mesmo ano são assinados e implementados os primeiros CUCS, tendo como horizonte um período de execução de três anos, entretanto prolongado até 2014⁵. Prevêem a cooperação entre as cidades, as entidades públicas intercomunais e todos os atores interessados, através de uma intervenção que assume como temas prioritários o combate às desigualdades sociais e territoriais e o acompanhamento dos jovens. Na sua aplicação estruturam-se em três eixos fundamentais: um projeto global de coesão social que responda aos objetivos definidos na Loi Borloo; programas de ação pluri-anuais que intervenham no acesso ao emprego e ao desenvolvimento económico, na melhoria da qualidade de vida, no sucesso escolar e na cidadania e prevenção da delinquência e a saúde; e a criação de vários instrumentos e modelos de implementação, avaliação e revisão do contrato durante a sua execução.

Complementarmente, é lançado o plano *Espoir Banlieues - une dynamique pour la France*, que pretendia criar as bases e mecanismos legais para o trabalho conjunto entre as entidades públicas nos domínios da educação, segurança, administração territorial, empreendedorismo e política de cidade, no que pode ser visto como mais uma peça de uma forte tendência para a valorização de intervenções integradas e para o desenvolvimento de novos modelos de gestão territorial, onde é evidente uma aposta nas questões associadas à coesão social em detrimento de lógicas reabilitadoras e qualificadoras do espaço físico.

⁵ *Circulaire du 8 novembre 2010.*

3. O exemplo holandês: uma política urbana precoce e inovadora

3.1.1. Da valorização do centro à introdução de preocupações sociais

O processo de regeneração urbana na Holanda é representativo de uma abordagem corporativa à governança urbana, sendo evidente a tradição de uma intervenção pública ativa através de vários instrumentos e procedimentos criados pelo setor público (Verhage, 2005). Neste contexto, o governo local desempenha um importante papel, com o governo central remetido para a mediação e as relações entre escalas e níveis de governos e as parcerias locais a serem elementos centrais.

Até à década de 1970, a estruturação e fortalecimento do centro das cidades dominava a política urbana holandesa, assumindo-se a necessidade de consolidar a força e vitalidade das economias urbanas através de abordagens orientadas para a criação de empregos, qualificação do edificado e demolição do parque habitacional deteriorado. A constatação da perda de vitalidade das economias urbanas, associada em parte a processos de suburbanização, leva à introdução de algumas variantes ao longo dos anos 70 e 80, quando a renovação urbana procura sobretudo o redensolvimento de áreas habitacionais degradadas, através da aposta na habitação social e na resolução dos problemas das áreas mais desfavorecidas.

As medidas foram implementadas pelos governos locais em cooperação com associações de habitação, recorrendo a financiamento do governo central, de acordo com um conjunto de critérios e procedimentos de acesso específicos, que se regiam pelo ideal de *building for the neighbourhood*. A ênfase das políticas passa a centrar-se na renovação urbana e social e de valorização das habitações, assumindo-se de forma clara a dimensão social associada a espaços de habitação e orientando-se a ação por questões de eficiência e justiça social (Musterd e Ostendorf, 2008).

Nessa linha, em 1985, a Lei de Renovação de Cidades e Vilas fundiu os subsídios existentes no campo da habitação no Fundo para a Renovação Urbana, simplificando o acesso dos municípios aos apoios. Entretanto, a primazia conferida ao Estado na questão habitacional é posta em causa e a ideia de que as cidades são o motor de toda

a economia ganha importância, fazendo com que no final dos anos 1980 uma nova política de habitação se tornasse dominante, e explicitada no livro branco *Kolkshuisvesting in de Jaren '90* (Habitação Social nos Anos 90), marcando a passagem para uma política claramente orientada para o mercado.

Até ao início dos anos 1990, era claro que na Holanda, o Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente direcionava a política urbana especialmente para as áreas construídas no interior das cidades durante o pós Segunda Guerra Mundial, particularmente as que se encontravam com mais elevados índices de degradação, procurando fazer das autoridades públicas locais (responsáveis pelas políticas económicas, físicas e sociais) e das associações de habitação ou de moradores (grandes proprietários do parque habitacional) atores chave (Priemus, 2006). As parcerias locais são formadas para desenvolver a política de reestruturação urbana destas áreas de uma forma interativa, mas também têm como objetivo mais facilmente atrair investimento, ou seja, os processos de reestruturação urbana na Holanda são caracterizados por uma orientação externa das autoridades locais, através do estabelecimento de redes de política entre atores públicos e privados (Kokx et al, 2009, p. 176).

3.1.2. Construção e desenvolvimento de uma política oficial

Embora a política urbana holandesa sempre tenha estado centrada na melhoria das áreas urbanas mais problemáticas, nos últimos anos assistimos a um reforço das abordagens de base territorial à escala intra-urbana, com uma aposta em políticas integradoras de base local, vistas como as mais capazes de resolver vários problemas ao intervir em vários domínios em simultâneo, através da concentração de investimento em áreas específicas (Van Kempen e Van Beckhoven, 2006).

Esta transformação do processo de reestruturação urbana em regeneração urbana, que deixa de ser um projeto essencialmente físico para se configurar enquanto “pacote completo” de instrumentos orientados para a melhoria da qualidade de vida e do ambiente físico em todas as suas dimensões, surge associada a importantes reformas e instrumentos de política.

A primeira política urbana oficial é lançada em 1994 – Grote Steden Beleid⁶ (GSB) – como tentativa de resposta a uma tendência histórica de taxas de urbanização elevadas e ao acumular de problemas de degradação física e social das principais cidades, sentidos sobretudo nos bairros e espaços intra-urbanos das maiores cidades⁷ e traduziam-se em questões associadas à droga, criminalidade jovem, crime organizado, prostituição e, em casos mais pontuais, a conflitos étnicos.

Implementada em 1995, a GSB I (1995-1999) começou por estar orientada para quatro grandes cidades (G4 - Amesterdão, Roterdão, The Hague e Utrecht), mas rapidamente se alargou a 27 cidades médias (G27). Esta política é definida como “integradora da base local, orientada para a governança e baseada em acordos” (Dekker e Van Kempen, 2004, p.109) e assenta fundamentalmente em três pilares – o económico (desenvolvimento económico e trabalho), as infraestruturas físicas (uso do solo, edificado, espaço público, acessibilidades) e as infraestruturas sociais (educação, segurança, saúde, qualidade de vida) (Van Kempen, 2000) – apontando como prioridade a redução do desemprego, a criação de melhores condições para a atração e instalação de novas empresas e expansão das existentes, a reestruturação do parque habitacional, o envolvimento dos atores e a participação da população.

O programa é de âmbito nacional e apresenta uma natureza integradora e multi-sectorial, envolvendo vários atores públicos (de diferentes escalas) na seleção de áreas de intervenção e na definição de programas de ação adaptados aos problemas de cada uma, combinando intervenções físicas, económicas e sociais. Trata-se, pois, de uma política abrangente, orientada para “desenvolver centros urbanos que sejam seguros e que correspondam às necessidades crescentes dos cidadãos, empresários, associações, visitantes e turistas” e de “desenvolver economicamente as cidades vitais, com localizações muito favoráveis para a instalação de empresas e para a coesão social” (Andersen e Van Kempen, 2003, p. 80).

⁶ Designada na literatura internacional por Large Cities Policy

⁷ Segundo Marissing et al (2006) as áreas identificadas como mais problemáticas no início da década de 1990 foram Spangen, afrikaanderwijk e Bospolder (em Roterdão); partes do Western Garden Cities (em Amesterdão); Schilderswijk e Trensval (em The Hague) e Kanaleneiland e Hoograven (em Utrecht).

No período de aplicação da GSB I foi publicado o livro branco *Urban Restructuring Policy* (1997), e, partir daí, as medidas de âmbito físico passam a ser designadas de reestruturação urbana, estabelecendo-se que um futuro sustentável das cidades depende da sua capacidade de agregar uma população diferenciada, tornando-se espaços de mistura, o que aconselharia a demolição de parte do parque habitacional existente e a construção de residências mais caras.

Muitas cidades (mais que as 31 da GBS I) tentaram implementar estas medidas, com especial destaque para as áreas construídas no pós 2ª Segunda Guerra Mundial (1945-1965), mas a elevada burocracia e o tempo necessário para as demolições (que demoravam entre 8 a 10 anos) fez com que houvesse um grande desfasamento temporal entre a elaboração e a implementação das ações e que uma nova política urbana fosse entretanto posta em prática, antes ainda de se concluir o processo de reestruturação urbana (Van Kempen e Bolt, 2009).

Todavia, o sucesso da GSB I levou a que a política urbana se prolongasse para uma segunda fase (GSB II – 1999-2004), mantendo o envolvimento das 31 cidades. Nesta fase, a GSB reconhece que os problemas económicos e sociais requerem uma combinação de esforços entre o governo central e local, bem como a cooperação entre atores públicos e privados, pretendendo-se reforçar o papel das autoridades locais de planeamento no sentido de promover o aumento da coerência das políticas setoriais descentralizadas, aumentando a autonomia financeira das cidades através de um reagrupamento dos subsídios existentes (Verhage, 2005).

Neste contexto, a GSB foi pioneira no lançamento das bases de política para a evolução para um modelo de governança em que se assumia como central e fundamental para a resolução dos problemas urbanos o envolvimento e a capacitação dos cidadãos locais, o que se. transpôs para vários projetos, com destaque para o *Our Neighbourhood Moves* (OBAZ), no qual são os próprios residentes que têm de concorrer a apoios financeiros.

Em geral assiste-se à adoção de estratégias de base local e de políticas integradoras pelos governos locais, transpostas para os programas e instrumentos que acompanham a 3ª fase da política urbana holandesa, o GSB III (2005-2009). Os

principais objetivos da GSB III – construída sobre o *slogan* “Working Together on the Strength of the City” – passam por promover o aumento da segurança, reforçar a integração e a cidadania ativa, melhorar a qualidade das áreas residenciais, fortalecer a estrutura económica e investir na qualificação dos jovens. Para tal, define-se como essencial a resolução de alguns constrangimentos associados às fases anteriores, designadamente a redução da burocracia, a realização de acordos claros no que respeita aos resultados a obter e a facilitação das abordagens individuais das 31 cidades.

A colaboração entre atores locais e governo central estabelece-se através da formulação de programas estratégicos de longo prazo pelas cidades, onde se acorda um conjunto de ambições e prioridades; se definem as condições financeiras a aplicar num período de cinco anos; e se concretizam acordos feitos com base em objetivos anuais concretos e mensuráveis, em que o resultado final da avaliação determina a contribuição que o governo transferirá para as cidades.

No âmbito da GBS II e III, cada uma das cidades teve de realizar um programa de desenvolvimento, com uma descrição de todas as ações que seriam empreendidas para melhorar o contexto social, económico e físico das áreas urbanas selecionadas por cada uma das cidades, o que permitiria assim uma avaliação comparativa para melhor atribuição dos subsídios, uma mais fácil monitorização do processo e uma progressiva integração de políticas setoriais.

Para concretizar este objetivo, o governo criou um mecanismo complementar à GBS, o *Investeringsbudget Stedelijke Verniekwing* (ISV - Fundo de Investimento para a Regeneração Urbana), agrupando os subsídios que eram disponibilizados de forma individual por três ministérios. O ISV foi criado para o período 2000-2009 e estava dirigido primariamente para as trinta maiores cidades, pretendendo gerar investimentos complementares para que as cidades não fossem o principal investidor na regeneração urbana e que o seu principal papel fosse a coordenação da atividade dos outros atores.

A avaliação ficou a cargo do governo central e foi feita de acordo com critérios previamente definidos no que concerne aos procedimentos de elaboração (incluindo

envolvimento dos atores e consulta dos municípios vizinhos) e ao conteúdo (sustentabilidade, qualidade territorial, etc.), sendo que em caso de avaliação positiva e aprovação eram formalizados sob a forma de contrato entre o governo central e a cidade.

Durante o período de execução, outros documentos merecem referência. Em 2000, um relatório nacional sobre a política de habitação – *Mensen, Wensen, Woren* (O que as pessoas querem, onde as pessoas vivem) – estabeleceu um ambicioso programa de renovação urbana, definindo o número de casas a demolir, agregar ou construir de novo, mas tal como Priemus (2004) afirma, o processo de renovação urbana holandês debate-se com muitas dificuldades, o que faz com que muitos destes objetivos, tal como os dos programas de investimento nas cidades, ainda não tenham sido alcançados. Para melhorar esta situação, o governo holandês definiu 56 áreas prioritárias e enviou *booster teams* às cidades para acelerar o processo de renovação.

No início de 2007, o novo governo de coligação (entre cristãos e sociais democratas, com outro pequeno partido cristão) assumiu a coesão social como agenda principal sob o *slogan Working together, Living together*, estabelecendo que o *Living together* se manifesta de várias formas em todas as dimensões do ambiente em que vivemos (na casa, no trabalho, na rua, nos transportes, etc.) e que é a qualidade desse ambiente e a maneira como interagimos nele que determina a qualidade da sociedade como um todo. Nesta sequência, a nova Ministra da Habitação, Distritos e Integração lançou, ainda em 2007, uma política de melhoria de áreas urbanas com impacto em 40 cidades holandesas, com o objetivo de transformação das áreas problemáticas em espaços nos quais as pessoas gostariam de viver, como está expresso no livro branco *From Attention District to Strong District*.

Este plano prioriza os temas da habitação, emprego, educação, integração, desenvolvimento e segurança, representando um esforço adicional à política urbana em curso (GSB e ISV), que em 2008 mobiliza um total de 920 milhões de euros na promoção de cidades fortes e comunidades prósperas, incluindo um reforço de 570 milhões aos projetos desenvolvidos no âmbito da GSB e que se encontra atualmente em reestruturação, considerando-se a possibilidade de envolvimento capitais privados.

Também em 2007, e apesar de ainda estar em execução a GSB III, foi definida uma nova fase da política urbana (GSB III+) que se encontra em execução, a qual veio reforçar a preocupação com a integração étnica e social e com a necessidade de travar o crescimento das desigualdades e das “sociedades paralelas” (Musterd e Ostendorf, 2008, p. 3) que estavam a resultar da concentração de recursos da GSB III nas cidades mais importantes.

Em síntese, verificamos que a Holanda cedo introduziu oficialmente uma política urbana integrada, com muita da responsabilidade da sua aplicação a recair diretamente nas cidades, com a participação cidadã e uma estratégia de implementação orientada para os resultados a configurarem-se como os principais princípios estruturadores. De uma forma bem clara, assume-se a dificuldade de resolução dos problemas das grandes cidades e a necessidade de os atacar através do envolvimento de todos os parceiros, num processo construído em conjunto entre o Estado e as cidades, onde não cabem quadros burocráticos muito pesados.

Recentemente, a vaga de políticas dirigidas para o espaço urbano no âmbito da GSB marca uma progressiva aplicação dos princípios de governança urbana, com o governo centralizado e departamentalizado a ser cada vez menos visto como essencial na resolução dos problemas, verificando-se também uma crescente importância das abordagens integradas e promotoras da cooperação. Esta progressiva transição para um modelo de governança urbana, iniciada no princípio do século XXI, inclui um conjunto de quatro mudanças-chaves, designadamente: a substituição de políticas universais por políticas focalizadas, o uso crescente de acordos como regulações políticas, a integração de vários campos políticos e vários departamentos numa única organização de projeto e uma maior ênfase na capacitação dos residentes, das cidades e de bairros específicos.

4. O caso inglês: da reabilitação física à promoção da regeneração urbana

Nos últimos trinta anos, o foco da política urbana inglesa deixou de estar baseado nos resultados (tradicionalmente associados à urbanização) para se centrar nas lógicas de processo e nos ideais de parceria, associando-se a múltiplos aspetos do urbano. Esta evolução da política de regeneração urbana inglesa pode considerar-se como tendo percorrido quatro fases distintas e pode ser sintetizada como a passagem de iniciativas lideradas pelo mercado para as parcerias (Ball e Maginn, 2005; Tallon, 2009).

4.1.1. O domínio da reabilitação física

A primeira fase da política urbana do Reino Unido é caracterizada pela valorização da intervenção urbana *physically-centred* (Hill, 2000), tendo-se estendido até aos anos 70. Nesta fase, a maioria do envolvimento do setor público estava associada a programas de construção massiva (Dunleavy, 1981), com diferentes abordagens de desenvolvimento das áreas centrais, incluindo a redução das densidades populacionais (sobretudo na década de 1940) ou ainda ao lançamento do *Council House Building Programme*, o qual até 1979 levou à construção de 5 milhões de habitações e à valorização da imagem de muitas áreas urbanas.

Pode considerar-se que a génese dos programas de regeneração urbana remontam ao final da década de 60 do século passado, com a criação do *Urban Programme* (1968), dirigido pelas autoridades locais em parceria com organizações voluntárias e orientado para apoiar o reforço dos serviços prestados em áreas afetadas por problemas sociais e em especial de discriminação racial. Este programa criou instituições para financiar as intervenções nas áreas urbanas centrais e foi responsável pela incorporação e afirmação das políticas urbanas e dos problemas existentes nos centros urbanos na estratégica de planeamento britânica. Marcou os anos 70 e 80 do século passado, começando por apoiar intervenções nos espaços públicos e no edificado de áreas residenciais problemáticas, para se estender a intervenções integradas, onde a criação de emprego e o apoio social às classes mais desfavorecidas adquiriam um papel essencial.

4.1.2. A introdução das questões sociais e a valorização das parcerias

A questão da pobreza e a concentração de problemas sociais nas áreas centrais das cidades, motiva o fortalecimento de uma política de renovação, reabilitação e modernização do parque habitacional mais antigo (Ball e Maginn, 2005).

A nova abordagem política – que de certa forma se tinha iniciado com o *Urban Programme* de 1968 e a sua lógica de intervenção integrada e regeneradora (Hill, 2000) – relega para um segundo plano a construção massiva de habitações (conhecida como a política do *bulldozer*) e dá origem a um processo de habitações pelo sector público, apoio à reabilitação das habitações de famílias mais carenciadas e reforço dos processos de gentrificação do centro das cidades.

Nos anos 70 reforça-se a preocupação com as áreas mais problemáticas, traduzida na criação do *Housing Actions Areas* (HAA) (1974), – que vem na sequência do *General Improvement Areas* (GIA), de reabilitação de bairros residenciais tradicionais – instrumento direcionado para a melhoria das condições de habitabilidade dos edifícios e com uma forte orientação social. Também orientada para a área central das cidades, a lei *Policy for Inner Cities* (1978), alarga as preocupações e intervenções do físico e social, ao desenvolvimento económico das áreas centrais, através da promoção do investimento privado na habitação, indústria e comércio, passando a política urbana a defender uma abordagem de parceria mais alargada, sublinhando-se a vantagem de se envolver e articular as autoridades locais com o setor privado (apontado como elemento chave), com os setores voluntários e a sociedade civil. A pensar em áreas problemáticas exteriores à área central das cidades, é criado o *Priority Neighbourhoods* (1979), instrumento de apoio a intervenções (ao nível do espaço público e do edificado) em áreas periféricas com condições físicas, ambientais e sociais precárias.

Nesta fase, em associação aos programas de intervenção urbana, o ideal de parceria⁸ foi redefinido e passou a ser dominante em ações da regeneração urbana, alicerçado na ideia de que os processos de intervenção no espaço urbano não podiam continuar a contar apenas com as forças de mercado nem tampouco estar baseados somente num governo (central ou local) forte, mas associado à valorização das abordagens *area-based* e à necessidade de resolver os problemas relacionados com os tumultos e revolta social, em parte devidos aos problemas ligados à integração de imigrantes e aos motins que marcaram a década de 1970).

4.1.3. A consolidação do planeamento urbano integrado e as bases de uma regeneração multi-nível

A terceira fase marca a passagem para uma regeneração multi-nível com envolvimento de múltiplos atores. Inicia-se com a chegada ao poder do Partido Conservador em 1979 e com as profundas alterações que este introduziu no planeamento, na política de habitação e na intervenção urbana, colocando a ênfase no papel do sector privado, que viria a substituir as autoridades públicas em muitas das suas funções.

Nessa linha, o governo criou as *Urban Development Corporations* (UDC), com lideranças designadas centralmente com um envolvimento residual das comunidades e autoridades locais e uma tardia valorização dos princípios de participação e abertura à sociedade civil.

Os anos 80 marcam o reconhecimento, por parte do governo inglês, da importância do planeamento integrado para a regeneração urbana, com os princípios e conceitos de território e integração a estenderem-se, ainda que de forma lenta, a todos os campos e níveis teóricos do planeamento (Imrie e Thomas, 1999), com atenção aos processos interativos de mudança.

Neste contexto, foram definidas várias orientações para a reforma do planeamento, designadamente no sentido de promover uma “melhor integração da regeneração

⁸ Apesar de na Inglaterra as parcerias no contexto da ação urbana terem uma longa história, remontando pelo menos ao final do século XIX com a organização em Londres de organizações voluntárias de baixo rendimento como a *Peabody Trust*⁸, que se envolvia na disponibilização de habitação à classe trabalhadora, de acordo com lógicas que tinham muitos pontos de contacto com aquilo que hoje se designa por acordos de parceria.

urbana com o planeamento de uso do solo e com o planeamento económico, social e ambiental”, uma “consulta pública mais efetiva e eficaz” e “planos exequíveis e com bases sólidas” (Lichfield, 2010). É nesta linha de ideias que se enquadra a criação das *Enterprise Zones* em 1980, para a intervenção em áreas urbanas em declínio ou em reconversão, tendo em vista a sua revitalização económica e social. Estas áreas funcionavam como zonas francas (isentas de impostos, taxas de licenciamento e funcionamento de empresas com benefícios e subsídios próprios), sendo geridas por um organismo público ao abrigo de um regime específico por um período de cerca de 10 anos que favorecia a instalação de empresas e a criação de emprego.

No mesmo ano, é também criado o *Simplified Planning Zones*, para o incentivo à revitalização de áreas urbanas em crise, com delimitação de um perímetro urbano dentro do qual se aplica um regime de exceção relativamente a todos os instrumentos de planeamento e ordenamento do uso do solo, tendo em vista atrair empresas. Em 1982 introduz-se o *Urban Development Grant*⁹ (UDG) para apoio à promoção da renovação física e revitalização económica das áreas urbanas centrais ou com elevados índices de degradação, favorecendo o investimento privado e o estabelecimento de acordos de parceria.

Seguiu-se a criação do *Urban Renewal Unit* (ou *State Action* como é frequentemente designado) e das *City Actions Team* (CAT), em 1985. O primeiro encorajava as autoridades locais a desenvolver medidas para a revitalização de áreas residenciais em declínio onde o Estado era o principal proprietário, com transferência de propriedade estatal para inquilinos, empresas ou cooperativas envolvidas na sua gestão e a venda de habitações devolutas a privados com interesse na sua restauração. As CAT diziam respeito a um conjunto de gabinetes com representantes de vários departamentos governamentais e com financiamento próprio, que trabalhavam em parceria com as autoridades locais para ultrapassar conflitos e garantir a coordenação e articulação de projetos nas áreas centrais, promovendo a articulação vertical e horizontal.

⁹ Viria a ser substituído pelo *Urban Regeneration Grant* em 1986 e em 1988 pelo *City Grant*, ainda que mantendo sempre os mesmos princípios de atuação e intervenção.

Estas lógicas de intervenção foram consolidadas com a criação do *Inner City Task Force* (1986), para a criação de equipas responsáveis pela identificação e implementação de projetos e ações, de natureza pública e privada, e de revitalização económica de áreas centrais em crise, especialmente as que apresentavam forte concentração de minorias étnicas; da *Housing Action Trust* (1987), que geria as habitações do Estado nas áreas urbanas degradadas (com autorização dos inquilinos) concedendo subsídios a todos os indivíduos, empresas ou associações com bons projetos de melhoria da habitabilidade e do ambiente social; da constituição das *Actions for Cities* (1987), no apoio ao setor privado, por exemplo na constituição de parcerias, acesso a capital de risco e formação; e da criação do *Renewal Areas* (1989), instrumento que substituiu o GIA e as HAA e que intervinha, através de um esquema de subsídios, no interior e exterior dos edifícios localizados em áreas residenciais degradadas.

Esta sequência de programas traduziu-se na emergência de uma nova instituição de governança – a *Urban Regeneration Partnership* (URP) – que através dos diferentes programas e nomenclaturas reúne e articula o governo central e local, atores privados, setor voluntário e comunidades locais (Ball e Maginn, 2005), ainda que o conceito de parceria se desenvolva de forma lenta e incipiente e se mantenha, durante os anos 80, um forte controlo do governo central sobre os programas locais.

4.1.4. Consolidação da regeneração multi-nível e aposta na participação e capacitação dos agentes locais

Apesar de lançarem as bases da regeneração urbana e dos acordos de parceria multi-nível, os anos de governação de Thatcher (1979-1990) marcam um regresso à abordagem de política urbana centrada no imobiliário, agora com um domínio dos privados, com a emergência de um complexo leque de programas sociais, em que se manteve um papel forte do governo central, com fraco desenvolvimento das estruturas locais e articulação deficiente de escalas e atores.

Na última década do século XX começa-se a dar maior importância às questões da participação e parcerias, numa lógica de abordagem multi-nível e multi-actor à política urbana e às questões da regeneração. Nesta altura, verifica-se também a introdução de vários princípios associados a preocupações ambientais na política de planeamento,

designadamente através da publicação de *Planning Policy Guidances* (PPG's), sendo que a *PPG3 Housing* (publicada em 1988 e alterada em 1992) se constituiu como uma das mais importantes, estipulando a disponibilização contínua de solo para habitação e recomendando a utilização/otimização das áreas industriais degradadas e dos espaços devolutos.

Em meados da década de 1990 esta política viria a ser reforçada através de uma declaração governamental, que estipulava o objetivo de construção de pelo menos 50% das novas habitações em áreas urbanas já existentes, e do estabelecimento em 1996 do *Town Center First*. No entanto, viria a ser com o novo Governo Trabalhista, eleito em 1997, que as questões de intervenção e regeneração dos espaços urbanos consolidados se tornaram claramente centrais, após a publicação do relatório *Towards Urban Renaissance* em 1999, que define como prioritário o desenvolvimento de cidades compactas, com altas densidades e usos diversificados.

Também nesta década, a participação adquiriu um papel central no contexto da regeneração urbana à escala local (com especial relevo a partir de 1997) ¹⁰, o que motivou o desenvolvimento de sucessivos programas que configuraram um papel central para as comunidades locais nas parcerias de regeneração (Atkinson, 2007). Esta mudança para uma maior aposta na participação cidadã à escala local (de bairro ou intra-urbana) é parte de uma mudança política com aposta no desenvolvimento de mecanismos de envolvimento que permitam refletir nas estratégias adotadas a natureza dos problemas sentidos pelos territórios (Atkinson, 2005).

Esta agenda de modernização pretende alterar a forma como os serviços públicos são prestados, com capacitação da população local para que possa agir de forma a aumentar a exigência sobre as agências que os fornecem e a forma como operam. Além disso, pretende-se governar através de novas escalas e atores (comunidade, bairros) envolvendo os residentes, em especial nas áreas deprimidas, por forma a constituírem-se cidadãos mais ativos, participativos e responsáveis.

¹⁰ Designadamente através da implementação de mais de 900 parcerias no contexto de Programas SRB e da introdução de cerca de 60 novos acordos de parceria à escala subnacional pelo primeiro governo de Tony Blair, o que resultaria em cerca de 5500 novas parcerias locais (Sullivan e Skelcher, 2002).

No âmbito das transformações da década de 1990, destaca-se a importância do *Single Regeneration Budget* (SRB), com esquemas de financiamento ditos inteligentes¹¹. O SRB foi estabelecido em 1994 e funcionou até 2007, canalizando mais de 5,7 bilhões de libras de dinheiro público para esquemas de regeneração e movimentando 18 bilhões de outras fontes públicas, privadas e da UE (Weber e Berube, 2008). Tratou-se de instrumento financeiro de apoio à revitalização de áreas urbanas em declínio, tendo por base abordagens integradas ao território, em esquemas de intervenção a longo prazo nos domínios físico, económico e social, com um forte envolvimento das comunidades locais e investimento do setor privado, configurando modelos complexos de governança (McAreevey, 2009). Este programa organizava-se segundo uma lógica concorrencial entre as várias parcerias locais que deviam submeter um programa de ação estratégico a avaliação pelo mérito, procurando “encorajar as comunidades locais a desenvolver iniciativas de regeneração local para melhorar a qualidade de vida das suas áreas” (DETR, 1997, p. 3), o qual, durante o seu período de execução, combinou vinte esquemas de financiamento de vários departamentos para responder a problemas como a qualificação da população, o crescimento económico, a segurança e a melhoria do espaço público.

As bases do SRB foram lançadas pelas transformações dos anos 1980, mas também por um conjunto de programas lançados no início da década 1990 como o *English Partnership* (ou *Urban Regeneration Agency*), o *City Challenge* (ou *City Fund*), ambos em 1991 e o *City Pride*, em 1994.

O primeiro era um programa de apoio à revitalização de áreas urbanas em declínio, à recuperação de solos urbanos contaminados, ao desenvolvimento económico e à melhoria do ambiente urbano, com um fundo financeiro que apoiava parcerias público-privadas e concedia empréstimos bonificados a projetos de desenvolvimento urbano. O segundo apoiava abordagens integradas das populações e organizações voluntárias locais aos problemas das cidades, reconhecendo a necessidade de articulação de diferentes programas e agentes e de pensar as intervenções a médio e longo prazo, assumindo a capacitação da população e o envolvimento dos privados

¹¹ O financiamento do SRB era de pequena dimensão mas conseguiu marcar um importante primeiro passo para a simplificação do financiamento concedido às cidades.

como elemento central. Finalmente, o *City Pride* foi um programa de carácter experimental que convidou várias cidades a apresentar um plano estratégico para a mudança, num horizonte de dez anos. Previa o envolvimento de vários agentes, com co-responsabilização e co-financiamento, num programa de acção que devia identificar claramente as prioridades e as necessidades de financiamento.

Em 2000 o Livro Branco Urbano (DETR, 2000) defende um crescimento mais inteligente das cidades e uma revisão do *PPG3 Housing* (2000), com alteração da abordagem do planeamento à habitação, afastando-a do tradicional “prever e providenciar” e aproximando-a de um modelo de “planear, monitorizar e gerir” (Couch e Karecha, 2006), em que a prioridade passa para a reutilização e densificação das áreas urbanas consolidadas.

No âmbito destas transformações, assiste-se nos últimos anos a uma forte aposta governamental no combate à fragmentação do financiamento do planeamento e intervenção sobre o território, em especial da regeneração urbana, procurando-se simplificar o processo através da delegação da decisão financeira às cidades e às regiões, capazes também de aceder a outras fontes de financiamento públicas (UE) e privadas.

Esta descentralização é particularmente evidente a partir dos últimos anos do século XX, com sucessivos governos (conservadores primeiro e trabalhistas depois) a aproveitar o trabalho de Michael Heseltine, onde se elegia a regeneração física, a pobreza e o crescimento económico das áreas degradadas como prioridades políticas, para colocar a ênfase na promoção do desenvolvimento económico regional, na resolução dos problemas sociais e na regeneração do ambiente físico urbano.

Em 1998, é lançada uma das iniciativas de regeneração mais importantes, o New Deal for Communities (NDC) (Lawless, 2006), colocando as necessidades da população local no centro. Os programas NDC-Partnerships são geridos e implementados por parcerias que combinam funções executivas e diretivas que incluem representantes das agências de serviço público mais importantes e em muitos casos uma posição maioritária da comunidade civil: em 34 dos 39 NDC houve eleições para os representantes da sociedade para estes órgãos, o que fez com que os residentes locais tenham maioria

em 24 dos 39 quadros de direção dos NDC (CRESR, 2005, p.25), apesar de em 38 dos 39 NDC a autoridade local (governo local) continuar a ser o responsável pela parceria e pela utilização do dinheiro público.

Nos programas NDC a constituição de parcerias de regeneração multi-setoriais, envolvendo os setores público, privado, voluntário e da comunidade, revelou-se fundamental para a elaboração e implementação dos programas locais, traduzindo a expectativa de que “a comunidade local estivesse no coração do programa” (CRESR, 2005, p. 25), em especial na capacitação e envolvimento dos grupos minoritários. Os indicadores de avaliação da sua execução (que terminou em 2009) apontam para resultados muito satisfatórios, donde ressaltam a abertura dos NDC à população local, com grandes fluxos de informação e envolvimento, forte capacitação e criação de valor acrescentado para as etnias minoritárias (sem paralelo nos outros programas de regeneração urbana), redução substancial da criminalidade, melhoria da qualidade ambiental, valorização de grande parte do parque habitacional degradado, reforço do sentimento de pertença, estabilização dos efetivos populacionais (antes em queda acentuada) e redução das taxas de desemprego.

Durante o período de execução dos *NDC-Partnerships*, observam-se importantes realizações, com destaque para a criação por John Prescott do *Urban Task Force* (reunindo especialistas para aconselharem o governo em matérias de renovação urbana), realização do Livro Branco Urbano de 2000, intitulado *Our towns and cities: the future - Delivering an Urban Renaissance* que defende a regeneração urbana e uma aposta muito forte no envolvimento da comunidade; a criação da *Social Exclusion Unit* que estimula a renovação de centros de cidade degradados, incluindo ações de apoio a grupos socialmente desfavorecidos; e políticas de incentivo à produtividade, ao empreendedorismo e à redução da pobreza infantil.

Nos últimos anos, em especial durante o período de governação trabalhista de Gordon Brown, adota-se uma *evidence-based policy*, o que leva a revisões significativas que ajudaram a redefinir a política urbana do Reino Unido. Neste contexto revelaram-se muito importantes o *Eddington Transport Study* (2006), que projetava investimentos de grande escala para promover transportes mais inteligentes; o *Leitch Review of Skills* (2006), orientado para a capacitação dos agentes de decisão à escala local e regional; o

Bartor Review of land-use planning (2006), que procurava tornar o sistema de planeamento mais eficaz e transparente; o *Lyons Inquiry on Local Government* (2007), que abordava os temas da governança e do financiamento das regiões e cidades, assumindo-os como motores para a promoção de melhores serviços e infraestruturas públicas e o *Sub-National Review of Economic Development* (2007), onde se clarificava o papel dos agentes públicos nas diferentes escalas, para a promoção do desenvolvimento económico.

Atualmente a regeneração urbana é gerida pelo *Local Government Act* (2000) e pelo *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004), documentos de orientação que incluem um conjunto de estruturas entre as quais as *Local Strategic Partnerships* (LSPs) e as *Local Area Agreements*¹² (LAAs). As LSPs são órgãos não estatutários liderados pelo município e que agregam um conjunto de atores públicos e privados com interesse no desenvolvimento do território, através de um programa de ação negociado e construído em cooperação; as LAAs são estruturas contratuais estabelecidas entre o governo central, o governo local e os principais atores locais para definir em parceria um conjunto de prioridades para o território, configurando-se como um mecanismo através do qual as principais autoridades recebem financiamento.

O processo de simplificação do financiamento evoluiu bastante com a introdução dos LAAs em 2006 e dos *Multi Area Agreements* (MAAs) em 2008, um instrumento que permite a grupos de autoridades na mesma cidade-região ter acesso a fundos e poderes de decisão que melhoram a eficácia de tomada de decisão estratégica e intervenção integrada em várias áreas. Em 2010 foram lançadas pelo governo central as *Local Enterprise Partnerships* (LEPs), estando já aprovadas e constituídas 39, as quais substituem as *Regional Development Agencies* (RDAs) e pretendem transferir para as comunidades locais a capacidade de planear e decidir o seu futuro, através da negociação e construção de programas de ação, com construção de visões prospetivas, priorização de medidas, introdução de princípios de gestão empresarial e reforço dos modelos de governança.

¹² Foi decidida a sua abolição em finais de 2010.

Em suma, a quarta fase da política urbana inglesa é marcada pela nova política de parceria, com reforço da abordagem multi-ator e do envolvimento da comunidade (Tiesdell e Allmendinger, 2001) e profundas transformações em vários campos, designadamente: o financiamento da regeneração urbana passou a basear-se nas necessidades (com critérios de identificação definidos centralmente) em detrimento das lógicas concursais ou de competitividade entre as regiões; a seleção das abordagens de parceria como forma de resolver os problemas de exclusão social (SEU, 1998, p. 40); o estabelecimento de cinco prioridades, designadamente trabalho e empresas, habitação e ambiente físico, educação e competências, saúde e crime e reformas institucionais, com destaque para a criação da *Neighbourhood Renewal Unit* (NRU), uma agência com responsabilidades sobre a estratégica nacional de renovação, das LSPs e o estabelecimento de 35 *Neighbourhood Mangement Schemes* (NMS) baseadas em parcerias que operam a uma escala específica e respondem de forma prioritária às necessidades concretas da comunidade local.

5. Síntese comparativa

A análise da política urbana de França, Holanda e Inglaterra permite confirmar a ideia de que apesar da existência de documentos e orientações europeias que abordam e sublinham a importância das cidades, do desenvolvimento urbano e da regeneração urbana, a sua aplicação adquire contornos e ritmos distintos em diferentes países. Estas diferenças são essencialmente visíveis nos modelos de desenvolvimento de abordagens urbanas integradas, nas formas de promoção e constituição de parcerias e nos mecanismos de financiamento colocados ao dispor das cidades e dos atores, refletindo-se também nos impactos e resultados proporcionados pelos diferentes programas.

Começando por este último ponto, importa reter que apesar de nos três países analisados a sequência de programas ter promovido várias transformações positivas sensivelmente semelhantes, desde logo no campo da apropriação e aplicação de princípios de governança, desenvolvimento de estratégias de base territorial e capacitação dos atores locais, os principais resultados acabam por apresentar características e configurações distintas. Assim, no caso francês o principal sucesso do

leque de programas e mecanismos de política urbana terá residido na modernização e abertura dos processos de planeamento, propiciando um forte envolvimento dos atores locais, o reforço dos poderes e competências de planeamento e intervenção à escala municipal e o fortalecimento das formas e estruturas de coordenação à escala supramunicipal. Desta transformação processual resultou uma forte vaga de qualificação da habitação e do espaço público, melhorando a imagem, o espaço físico e o ambiente urbano de um número significativo de espaços urbanos, apostando-se mais recentemente em iniciativas sociais complementares.

Na Holanda, depois de um período marcado pela predominância das intervenções físicas – designadamente através da demolição de um elevado número de edifícios e construção de novas habitações para a classe média-alta, que resultou num processo de elitização de alguns espaços (Musterd e Ostendorf, 2007) ao contrário da mistura social pretendida – regista-se como principal elemento da política urbana a ênfase colocada nas questões sociais e em intervenções integradas de base territorial. Destaca-se neste contexto as melhorias significativas da qualificação, a redução da criminalidade e do desemprego, a valorização das atividades económicas e a qualificação do espaço público, contribuindo no geral para índices de segregação étnica e social relativamente baixos no panorama europeu (Musterd e Ostendorf, 2007).

Em Inglaterra, além de apoiar importantes operações de transformação e qualificação de espaços urbanos e frentes ribeirinhas, os principais instrumentos de política urbana mais recentes têm efeitos importantes sobre um alargado conjunto de edifícios residenciais com graves problemas de qualificação, na qualificação do ambiente urbano envolvente, na instalação de novos equipamentos sociais e na difusão dos princípios das comunidades sustentáveis, o que é acompanhado pelo aumento do envolvimento dos cidadãos e atores locais e por indicadores positivos na melhoria das atividades económicas, educação e qualificação profissional, saúde e segurança.

No que diz respeito ao desenvolvimento de abordagens territoriais o caso holandês merece destaque, uma vez que apresenta uma longa história de desenvolvimento de estratégias de base local, enraizadas numa forte tradição de planeamento municipal e no desenvolvimento precoce de uma verdadeira política urbana, a GSB, que colocou

ao dispor dos atores locais um conjunto de oportunidades para o pensamento prospetivo e intervenção integrada sobre o território. No caso francês e britânico, há bastantes similaridades na experiência de intervenção de regeneração urbana, propiciada por alterações legislativas importantes e por uma sucessão de programas urbanos – com destaque para os GPV e CUCS em França e o SRB e NDC em Inglaterra – mas observa-se uma clara diferença nas competências e no papel das autoridades locais. Com efeito, comparativamente ao que se verifica na Holanda, há uma menor capacidade dos governos locais para liderarem e implementarem projetos territoriais abrangentes, o que advém de uma dependência financeira do governo central (especialmente evidente em Inglaterra) durante grande parte do século XX. Ainda assim a tendência aponta para um esforço de aproximação e capacitação das estruturas locais, à luz dos princípios de governança e da regeneração urbana.

Em relação às parcerias, as diferenças são mais ténues e prendem-se sobretudo com a natureza dos parceiros envolvidos, uma vez que os processos de constituição são muito semelhantes e surgem quase sempre associados a imposições dos programas urbanos ou de discursos e correntes políticas. Ainda assim é importante referir que em França as parcerias apresentam um menor envolvimento do setor privado na regeneração urbana, privilegiando o envolvimento de estruturas públicas e instituindo como obrigatório para o envolvimento de parceiros privados, a criação de sociedades de economia mista, clarificando as responsabilidades de cada um. No caso holandês os principais parceiros são os agentes ligados à habitação, em especial as associações de moradores. No entanto, o relacionamento destas (bem como da generalidade das organizações privadas) com o governo central e local, nem sempre foi fácil – originando uma burocratização e complexificação do processo de constituição de parcerias e atrasos na disponibilização dos financiamentos – o que obrigou a uma resposta por parte do governo central, enquanto gestor da política urbana, com envio de equipas de apoio técnico para dinamizar os processos locais (*boosting teams*). O caso inglês apresenta alguns pontos comuns ao francês, mas a legislação dos últimos anos do século XX e a emergência das comunidades sustentáveis e dos princípios de organização e desenvolvimento territorial que lhe estão associados, parecem ter conseguido desenvolver uma nova cultura de parceria e trabalho em rede, com

envolvimento efetivo do governo central e local, atores privados, setor voluntário e comunidades locais, de acordo com lógicas de governança.

No que concerne aos modelos de financiamento, importa sublinhar que todos os países combinam os programas e fundos disponíveis para a regeneração e desenvolvimento urbano a nível interno (aplicando o Fundo de Coesão e os fundos estruturais no âmbito de quadros de referência estratégico nacionais) com as iniciativas definidas à escala comunitária, designadamente o Urbact II e os diferentes mecanismos de engenharia financeira existentes atualmente¹³. Nos mecanismos internos, a tendência comum aponta para a concentração dos diferentes fundos, no sentido de promover uma intervenção mais integrada e mais eficaz. No caso holandês, esta tendência é visível na fusão de mecanismos de vários ministérios no ISV e na abertura ao envolvimento financeiro de parceiros privados, passando todos a financiar diretamente os projetos das cidades com base num projeto de investimento, nos resultados expetáveis e num período de execução e retorno de cinco anos, introduzido pela GSB III. Em França, apesar de ser visível a mesma orientação, observa-se um peso mais reduzido dos capitais privados, cabendo à ANRU a gestão e avaliação do financiamento com base em programas urbanos construídos localmente. Adicionalmente, a *Caisse des Dépôts*, um banco público, desenvolveu mecanismos financeiros de apoio às operações em curso. O caso inglês revela uma dependência financeira histórica das estruturas locais em relação ao governo central e uma profunda transformação e simplificação dos modelos de financiamento nos últimos anos, assumindo como principal objetivo a necessidade de promover a liberdade de ação dos diferentes atores, flexibilizando e democratizando as práticas urbanas.

No entanto, há também muitos pontos comuns na evolução da política urbana destes países, com uma apropriação dos paradigmas emergentes, em especial as questões do planeamento integrado e colaborativo e da governança, com uma profunda evolução das lógicas de política urbana, que se afastou progressivamente das lógicas de reabilitação física das fachadas (verticais e horizontais) e se aproximou de abordagens integradas que lhe associam a tentativa de resolver o conjunto de problemas sociais

¹³ O mesmo se passou desde a génese da política urbana europeia, com aplicação de programas como o Urban em todos estes países.

(em primeiro lugar), económicos, ambientais, culturais e de outra índoles que coexistem no mesmo território. No mesmo sentido concorrem as transformações no domínio da governança, onde a evolução dos instrumentos e programas de política urbana dos três países traduziu uma progressiva aproximação e integração dos princípios de boa governança, o que se traduz na promoção do desenvolvimento local e de base territorial, assente no desenvolvimento de abordagens integradas e processos participados, mesmo que surjam quase sempre de forma “imposta” por oportunidades de financiamento e regulamentos. Ainda assim, é evidente o reforço da abertura dos processos, através do desenvolvimento de novas formas de comunicação e troca de experiências, baseados no envolvimento da população e na capacitação e co-responsabilização dos atores privados (envolvidos no financiamento das operações), o que, associado à construção de programas de ação integrados, parece ter permitido melhorar a coerência e adequação das soluções às necessidades das populações e dos territórios, melhorando a eficácia das intervenções.

6. Referências bibliográficas

Andersen, H. T. and R. Van Kempen (2003). "New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark." Cities 20(2): 77-86.

Atkinson, R. (2005). Urban Regeneration Partnerships and Community Participation: Lessons from England. Istanbul 2004 International Urban Regeneration Symposium. O. Dilek, O. Pinar and T. Sirmar. Istanbul, Yayin Tarihi.

Atkinson, R. (2007). EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies. EURA Conference - The Vital City. Glasgow, EURA.

Ball, M. and P. J. Maginn (2005). "Urban change and conflict: Evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK." Housing Studies 20(1): 9-28.

Bonneville, M. (2004). "Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France: effets d'annonce, continuité ou rupture?" Annales de la recherche urbaine 97: 7-96.

Dekker, K. and R. Van Kempen (2004). Governance arrangements focusing on social cohesion: the Big Cities Policies in The Hague, The Netherlands. Eura-Eurocities.

DETR (1997). SRB Challenge Fund: A Handbook of Good Practice in Management Systems. London, HMSO.

DETR (2000). The Urban White Paper. London, DETR.

Dunleavy, P. (1981). The Politics of Mass Housing in Britain, 1945-1975: A Study of Corporate Power and Professional Influence in the Welfare State. Oxford, Oxford University Press.

Couch, C. and J. Karecha (2006). "Controlling urban sprawl: Some experiences from Liverpool." Cities 23(5): 353-363.

CRESR (2005). New Deal for Communities 2011-2005: An Interim Evaluation. London, ODPM.

Hill, D. M. (2000). Urban Policy and Politics in Britain. London, Macmillan.

Ingallina, P. (2001). Le Projet Urbain. Paris, Presses Universitaires de France.

Kokx, A., T. Spit, et al. (2009). "Trial and error in urban restructuring processes: learning from Dutch experiences." Urban Research & Practice 2(2): 20.

Imrie, R. and H. Thomas (1999). British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations, Sage Publications Ltd.

Lichfield, D. (2010). "Integrated planning for urban regeneration: The Dynamic Planning approach." Journal of Urban Regeneration and Renewal 3(4): 415-421.

Lawless, P. (2006). "Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England." Urban Studies 43(11): 1191-2011.

Marissing, E. V., G. Bolt, et al. (2006). "Urban governance and social cohesion: Effects of urban restructuring policies in two Dutch cities." Cities 23(4): 12.

Musterd, S. and Ostendorf, W., 2007. Spatial segregation and integration in The Netherlands. In: K. Schönwälder, ed. *Residential segregation and the integration of immigrants: Britain, The Netherlands, Sweden*. Discussion Paper SP IV 2007–602. Berlin: Social Science Research Center WZB, 41–60.

McAreevey, R. (2009). "Community Regeneration: An Elite or a 'Real' Community Space?" International Planning Studies 14(3): 311-327.

- Musterd, S. and W. Ostendorf (2008). "Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal." Urban Research & Practice 1(1): 78-92.
- Pinson, G. (2009). Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes. Paris, Presses de Sciences Po.
- Pinson, G. (2010). "The governance of French towns. From the centre-periphery scheme to urban regimes." Análise Social XLV(197): 717-737.
- Priemus, H. (2006). "Regeneration of Dutch post-war urban districts: the role of the housing associations." Journal of Housing and the Built Environment 21(4): 365-375.
- Savitch, H. and R. Vogel (2009). Regionalism and urban politics. Theories of Urban Politics. J. Davies and D. Imbroscio. Los Angeles, Sage.
- Sullivan, H. and C. Skelcher (2002). Working across Boundaries: Collaboration in Public Services. London, Palgrave.
- SEU (1998). Bringing Britain Together: A National Strategy of Neighbourhood Renewal. London, SEU.
- Tallon, A. (2009). Urban Regeneration in the UK, Routledge.
- Tiesdell, S. and P. Allmendinger (2001). "Neighbourhood regeneration and New Labour's third way." Environment and Planning C: Government and Policy 19: 903-926.
- Van Kempen, R. and G. Bolt (2009). "Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands." J Hous and the Built Environ 24: 457-475.
- Van Kempen, R. and E. Van Beckhoven (2006). Urban governance and integrated policies. Regenerating large housing estates in Europe: A guide to better practice. R. V. Kempen, A. Murie, T. Knorr-Siedow and I. Tosics. Utrecht, Utrecht University.
- Van Kempen, R. (2000). "Big cities policy in the Netherlands." Tijdschrift voor Economische en Sociale geografie 91(2): 197-203.
- Verhage, R. (2005). "Towards a territorialized approach to urban renewal: A comparison of policies in France and the Netherlands." International Planning Studies 10(2): 129-143.

Webber, C. and A. Berube (2008). "Smarter, Stronger Cities: UK Urban Policy Innovations and Lesson from the US." Metropolitan Policy Program at Brookings.