

## Back to the City

### *O discurso e as metodologias da Regeneração Urbana*

Elisa Vilares \*

#### O Conceito de Regeneração

Regeneração é um processo que ocorre num organismo vivo quando este demonstra a capacidade de reconstituir um seu tecido danificado, repondo um equilíbrio funcional que havia sido perturbado. Regeneração é também um processo que percorre as espécies de organismos vivos e os ambientes em que eles vivem e interagem, criando novos e inovadores estados das coisas em adaptações recíprocas destas entre si.

A quantidade e a qualidade de conhecimento que o campo da ciência genética produziu nas últimas décadas do século XX, a capacidade revolucionária sobre a medicina que o mapeamento do genoma humano permite e a acutilância com que as técnicas genéticas atingem os grandes postulados do Ser constituem hoje, no início do século XXI, uma força determinante que afecta e estimula os discursos da nossa contemporaneidade. Vivendo nós numa civilização que assenta a crença de progresso e de emancipação do homem no avanço da tecnologia, estando nós impregnados de um tecnocentrismo que percorre toda a história da modernidade, não surpreende que os discursos sobre a urbe e a urbanidade (também esta central à nossa civilização) sejam contaminados com terminologias que pertencem mais à medicina e às ciências fisiológicas que ao campo tradicional do urbanismo. ● que torna particularmente interessante a adopção desta terminologia para designar projectos que visam a cidade ocidental é o facto de ela prosseguir no discurso da cidade como um organismo vivo – como uma entidade que, não se constituindo estritamente do edificado, do construído, mas das suas gentes, das multidões que a habitam, nasce, cresce, reproduz-se e morre – e que, por tal, padece de doenças, de causas endógenas ou exógenas, e de patologias genéticas

com diferentes amplitudes e manifestações, como qualquer organismo vivo<sup>1</sup>. Mas, sobretudo, a cidade é concebida como mecanismo central para a leitura do estado da nossa civilização, de tal modo que as patologias que esta apresenta no mundo ocidental – exclusão social, guetificação de espaços específicos com carácter gerativo, heterogeneização da *demos* e dissolução do conceito de cidadania, dualização do mundo e dualização da cidade – são nomeáveis e tratáveis à escala da cidade, são identificados em áreas específicas e operados de modo a introduzir fragmentos específicos de informação genética que, por ser regenerativa, tem a capacidade de produzir multidões de pequenos eventos microcelulares, que no seu conjunto agem sobre e constituem um padrão reconhecível dentro da complexa matriz da cidade. Cada processo de regeneração urbana é, nesta óptica, “a comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change.” (Roberts, 2000).

“If problems are common to all countries, situations are however different.” (ADULM, 2001:6): a regeneração urbana não se constitui como um corpo teórico que apresente uma metodologia sólida e a partir do qual sejam traçadas medidas concretas passíveis de decalque em contextos distintos. De facto, não será mesmo correcto falar na regeneração urbana, mas em regenerações urbanas, ou seja, numa multiplicidade de distintos projectos de regeneração que, partilhando um discurso sustentando por premissas idênticas (uma ideologia do urbano e as crenças que sobre ela se construíram, como iremos analisar), não são por isso similares ou decalcáveis uns dos outros. A regeneração urbana enquanto metodologia trata antes do esforço de mapeamento

\* Arquitecta. Aluna do mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental na FA/UTL. Contacto: [evilares@sapo.pt](mailto:evilares@sapo.pt)

<sup>1</sup> E que, por ser simultaneamente organismo vivo e mecanismo feito pelo homem, carrega as responsabilidades e culpas do comportamento do homem enquanto organismo perante o seu meio ambiente, como o coloca R. Rogers, presidente da Urban Task Force: “As cidades converteram-se em parasitas dentro da paisagem, organismos ingentes que absorvem energia do planeta para a sua manutenção: consumidoras incansáveis, contaminadoras incansáveis.” (Rogers, 2000).

de cada situação, da definição das especificidades de cada lugar, no planeamento de medidas desenhadas para cada situação concreta e num contexto nacional específico, condicionada pelos modos de regulação que cada Estado pratica e pelos deveres a que cada um se compromete como fundamento da sua actuação. Estes processos pretendem construir uma resposta específica para cada problema territorializado a partir da análise detalhada das condições de uma área urbana dentro de um contexto social, económico e institucional específico (da área metropolitana, da região e do país) numa abordagem que se pretende holística, estratégica e a longo prazo. Os programas de regeneração urbana diferem tanto na abordagem e nas estratégias desenvolvidas quanto as diferenças evidentes inscritas sobre cada território sobre o qual agem.

## O Contexto da Regeneração Urbana

*Regeneração urbana* surge materializada como conceito em Inglaterra no início dos anos 80, como a forma privilegiada desenvolvida pelo governo conservador de M. Thatcher para a intervenção nos tecidos urbanos obsoletos. São então criadas as Enterprize Zones, áreas específicas dentro das cidades inglesas para as quais é desenhado um pacote específico de medidas e incentivos. São igualmente criadas as Urban Development Corporations, entidades que materializam as parcerias e que asseguram o investimento privado necessário para a regeneração. Na sua génese, a regeneração urbana não tinha um cariz social, não tinha como premissa a melhoria da condição social da população, mas procurava sobretudo encorajar a classe média para (voltar a) viver nas cidades, naquilo que ficou conhecido como o *Back to the City Movement*. Não se tratava de uma política de habitação em si, mas de uma política mais holística, onde a construção de habitação surgia como

alavanca para outras mudanças desejáveis para as cidades inglesas. Igualmente central nos processos de regeneração urbana inglesas, traço que se manteve mesmo com a alteração do partido no governo nos anos 90, é o princípio de *pump-priming*, a criação de um factor de indução que os processos de regeneração devem comportar para com o mercado imobiliário.

Em 1999, a Urban Task Force (constituída pelo governo trabalhista), liderada pelo arquitecto Richard Rogers, publica o manifesto *Towards an Urban Renaissance*, um dos documentos-base mais importantes e significativos para a definição da natureza dos processos de regeneração urbana. Relatório das cidades inglesas, *Towards an Urban Renaissance* é também um manifesto pela cidade compacta como modelo para a cidade contemporânea, desejável e ambicionada pelo *white paper* nos domínios tanto de competitividade, como de sustentabilidade e de coesão social. A conversão de terrenos urbanos – já infraestruturados, cujos usos dominantes se tornaram obsoletos e cuja decadência no padrão habitacional se tornou visível e problemática pelo impacto sobre a percepção de segurança do espaço urbano – em novas centralidades é a questão fulcral sobre a maioria dos processos de regeneração. O manifesto vem propor como objectivo fundamental declarado conseguir que a necessária oferta habitacional fosse realizada, em 60%, em terrenos já urbanos, nos *brownfields*, e não se expandisse ainda mais para os *greenfields*.

A regeneração urbana aparece no contexto específico de final de século deste país, o qual prevê a necessidade da construção de quatro milhões de fogos adicionais no prazo de 25 anos como resposta a dois grandes fenómenos: o aumento populacional derivado sobretudo da maior esperança de vida face ao passado<sup>2</sup> e a fragmentação da família nuclear<sup>3</sup>. A par desta problemática, surge a questão do declínio dos centros das cidades em termos de oferta habitacional para as classes médias<sup>4</sup>, o que

<sup>2</sup> Inglaterra tem uma das mais baixas taxas de natalidade do mundo (cerca de 0,3 crianças por mulher), mas a população não pára de aumentar, o que se deve quase exclusivamente ao aumento de população idosa (podemos mesmo falar no surgimento de uma sociedade *geriátrica*, que a curto-médio prazo trará consequências de grande relevo para a direcção das políticas nacionais, uma vez que estas se dirigem inextricavelmente, num regime sustentado pelo sufrágio universal, pelas vontades da maioria votante).

<sup>3</sup> Aquilo que Fukuyama chamou de *the great disruption*, traço geral da sociedade ocidental contemporânea, na era da flexibilidade: a queda do modelo da família nuclear, tradicional, burguesa, em favor de uma grande heterogeneidade nas consituições familiares (núcleos monoparentais, jovens adultos coabitando até muito tarde com os pais, a crescente relevância estatística dos idosos) e da impossibilidade contemporânea de pensar compromissos para a vida inteira.

<sup>4</sup> O declínio da oferta habitacional é identificado como tendo duas causas basilares: a terciarização das áreas centrais como tendência *natural* do funcionamento do mercado de solos; as consequências de uma política de habitação seguida ao longo da segunda metade do século XX até à era Thatcher, que levou a que 40% da habitação nas áreas centrais da metrópole fossem habitação ‘subsidiada’, habitação social.

foi considerado como uma deficiência competitiva das cidades inglesas.

No mundo ocidental, a fisionomia da população e a forma tradicional de agregados familiares têm-se alterado drasticamente, produzindo novas dinâmicas de procura no mercado habitacional. O envelhecimento da população, potenciado pelo crescimento da esperança de vida e por taxas de natalidade muito baixas, a par com o crescimento do número de famílias como resultado da fragmentação dos núcleos tradicionais familiares, produziram um acréscimo na procura de alojamentos e a necessidade de novas tipologias. Simultaneamente, muitas áreas centrais entram em lenta decadência, a classe média desaparece de bairros inteiros, iniciando deste modo o processo de desvalorização dos imóveis. Apesar disso, o valor do solo urbano não tende a sofrer alterações tão dramáticas, contribuindo como mecanismo de especulação para a dificuldade de aparecerem as iniciativas do mercado livre que repusessem o valor do alojamento ao nível do valor do solo. Os processos de regeneração urbana, quando emergem na década de 80, procuram sobretudo inverter esta dinâmica, através de grandes projectos de requalificação urbanística que tornem áreas centrais urbanas apelativas para a classe média, constituindo para tal parcerias sobre áreas significativas de espaço urbano, fazendo do solo uma unidade controlada de valor, através de emparcelamentos formais em fundos imobiliários ou da aquisição integral do solo, permitindo deste modo a programação da construção de acordo com o plano desenvolvido e concertado para a área de intervenção.

O conceito da regeneração urbana foi *exportado* para outras cidades ocidentais, tais como Roterdão, Bruxelas, Valenciennes, Dublin, mantendo como objectivo central a contenção do crescimento urbano e a indução por parte do Estado, através de projectos discricionários, a um melhor uso ao solo já urbano<sup>5</sup>. O conceito aparece num contexto histórico, do capitalismo tardio, associado à desindustrialização dos países ocidentais e à terciarização dos centros, bem como às actuais características do regime de acumulação capitalista, de carácter flexibilizante e neoliberal. De facto, podemos dizer que a regeneração urbana é paradigmaticamente a inflexão das actuações de inspiração keynesiana por parte do Estado para modos de procedimento mais ligados às teorias schumpeterianas da destruição criativa<sup>6</sup>. Mas o que aparece como paradoxal neste conceito é o facto de, por um lado, se constituir como integrante do discurso neoliberal, numa atitude claramente pró-capitalista, enquanto procura inverter as consequências que esse mesmo capitalismo provocou no espaço urbano, ou seja, procura aquilo que o próprio capitalismo não consegue por si mas mantendo as premissas que constituem o seu modo de actuação.

Os processos de regeneração urbana, de índole neoliberal, são resultado de uma política pró-activa e empresarial por parte do Estado, mas sobretudo por parte dos poderes locais e regionais, que passam a competir entre si a uma escala global. Eles representam a viragem, já pronunciada nos anos 70 com os projectos de renovação urbana, de um planeamento *fordista* para um planeamento *flexível*<sup>7</sup>, fazendo a tradução das novas caracte-

<sup>5</sup> As cidades ocidentais, em particular as europeias, apresentam hoje aquilo que muitos já designaram como o *efeito donut*, o esvaziamento dos centros, bem como a proliferação do espaço-escória (R. Koolhaas, 2002), solo urbano sem ocupação ou com usos temporários, inferiores à capacidade real em termos de mercado do mesmo. Mas estes efeitos não são mais do que a consequência da grande imperfeição do mercado de solos, aquele que, pela sua especificidade – parafraseando M. Twain, a terra já não se produz mais – mais padece dos efeitos da especulação, a qual potencia a própria estagnação do mercado imobiliário. Esta questão do solo, central para qualquer intervenção no tecido urbano, é um ponto-chave para a definição das diferenças cruciais das distintas formas de regeneração urbana que aparecem nos diversos países que a executam.

<sup>6</sup> O regime de acumulação capitalista é, derivado das suas leis de funcionamento interno, por natureza expansionário. A hegemonia alcançada por este regime no final do século XX e a subsequente intensificação da internacionalização da economia, torna particularmente difícil que a expansão do regime se faça nos moldes *fordistas* que percorreram o século XX. Para além deste facto, o mercado imobiliário, pela sua especificidade, pela sua ligação intrínseca ao espaço, encontra nas teorias schumpeterianas da *destruição criativa* o seu predilecto *modus operandi*: ele não se expande, mas continuamente destrói para criar, para produzir mais, mantendo deste modo o valor económico decisivo do capital de investimento. Por outro lado, esta troca das teorias keynesianas pelas teorias schumpeterianas representa também a substituição do *welfare* (Estado-Providência) pelo *workfare* (o Estado passa a ter um papel decisivo na busca de competitividade do seu território, procurando a coesão social não por via do subsídio, mas por via dos incentivos ao crescimento económico, na expectativa que ele crie mais riqueza e mais trabalho dentro da sociedade), numa lógica de restrição das políticas redistributivas num contexto neoliberal.

<sup>7</sup> Esta questão da flexibilidade é central, não apenas derivado das características do processo de regeneração urbana em si, mas igualmente pela associação ao conceito de *destruição criativa* e às características do capitalismo tardio, de acumulação flexível, o qual requer que o próprio espaço urbano, por uma questão de competitividade, seja também ele flexível. De tal modo esta questão é pertinente que a UTF propõe que as designações funcionais tenham também elas incorporada uma flexibilidade (em contraposição ao zoning que vingara no século XX do planeamento *fordista*): “We want to see a more flexible approach to planning (...) The future emphasis within local development plans should be on flexible designations that facilitate mixed work, home and leisure uses that can be adapted over time”. (UTF, 2003).

rísticas (des)regulatórias na sociedade actual para a intervenção pública sobre a cidade, com a intenção de melhorar a posição competitiva desta à escala global (sobretudo a partir da abertura de um mercado de habitação para a classe média como chave-indutora de outras transformações – social, económica e cultural – na cidade que a façam prosperar). A regeneração urbana realiza-se na maioria dos contextos, não com a primazia da procura de uma cidade mais coesa socialmente, mas como operação que pretende torná-la mais apelativa ao investimento multinacional, como o colocam Rodriguez *et al* (2001: 416): “En términos generales, las nuevas políticas urbanas reflejan la prioridad de la búsqueda del crecimiento y la regeneración urbana, subordinando los objetivos sociales a la lógica de la competitividad.”. A competitividade ganha sobre a sustentabilidade e a coesão social, aqui, na cidade, como em tantos outros domínios da intervenção do Estado.

## O Discurso da Regeneração Urbana

Apesar da heterogeneidade nos processos de regeneração urbana, existe um discurso comum a todos os processos de regeneração urbana.

A regeneração urbana coloca o urbano como seu objecto central, passível de análise e mesmo susceptível de traduzir, na identificação das suas crises específicas, problemas que são mais globais, que pertencem à escala nacional e mesmo internacional. O discurso da regeneração urbana persiste na defesa de uma ideologia urbana que atravessou os últimos dois séculos, de carácter funcionalista e evolucionista: numa crença na forma da cidade como determinante central ao desempenho da sociedade contemporânea e ao próprio desenvolvimento do regime social e económico vigente; numa crença na centralidade da cidade como o grande e específico mecanismo civilizador da nossa era. Esta centralidade da *ideologia do urbano* no discurso da regeneração

urbana é particularmente acentuada na sua génese, no manifesto *Towards an Urban Renaissance*, da *UTF*, onde a cidade é descrita como o grande mecanismo civilizador da modernidade. Para Rogers (2000), presidente da *UTF*, “a arquitectura e a planificação urbana podem evoluir (...), criando cidades que produzam ambientes sustentáveis e civilizadores”. É neste sistema de crenças tecido em torno do *urbano* que o discurso da regeneração urbana constrói duas premissas gerais para o seu *modus operandi*: a excelência do desenho, o *design-led approach*; o urban mix, sustentado pelo princípio de uma *ciudadania suave*<sup>8</sup>.

“Well-designed buildings, streets, neighbourhood and districts are essential for successful social, economic and environmental regeneration” (*UTF*, 2003): é deste modo, triunfal e afirmativo, que Rogers e a *Urban Task Force*, resolve um dos tormentos modernos da arquitectura: sim, esta é essencial, a excelência do desenho é essencial – e não apenas para deleite estético, mas em termos económicos, sociais e ambientais –, ela é fundamental para o florescimento da sociedade urbana. A Regeneração Urbana requer um Renascimento urbano. A questão da sustentabilidade participa neste argumento de modo crucial: apenas o design dos espaços que constituem a cidade e das conexões entre eles, concebido por profissionais qualificados, permite a optimização dos recursos existentes (sobretudo energéticos) e a construção de uma qualidade de vida dentro da cidade. Mais do que a potencial mais-valia económica (específica e geral), o design é colocado como questão central para o desenvolvimento de ambientes sustentáveis<sup>9</sup>.

“Uma cidadania activa e uma vida urbana vibrante são componentes essenciais de uma boa cidade e da sua identidade cívica. Para os recuperar de onde se perderam, cabe envolver os cidadãos no desenvolvimento do seu próprio meio: devem sentir que o espaço público lhes pertence e é responsabilidade sua.” (Rogers, 2000). A esta

<sup>8</sup> Esta nomenclatura é nossa.

<sup>9</sup> A sustentabilidade surge como um conceito emergente dentro do contexto específico do capitalismo tardio. Ele aparece como o novo paradigma a ter em conta quando falamos de desenvolvimento: em contraposição ao expansionismo, ao livre uso e exploração dos recursos naturais e ao desperdício associado a uma cultura de consumismo, por parte do actual sistema económico, o discurso da sustentabilidade parece afirmar-se como uma alternativa discursiva à hegemonia do regime de acumulação capitalista. No entanto, este conceito tem vindo a evoluir, sendo hoje considerado não apenas a estrita gestão sustentável dos recursos, mas algo mais vasto, que compreende uma dimensão social crucial. Nós encontramos, deste modo, o conceito amadurecido de sustentabilidade na definição dada pelo ICLEI (Internacional Council for Local Environment Initiatives, 1994): “Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que garante os serviços básicos em matéria de ambiente, e de integração social e económica a todos os residentes de uma comunidade sem pôr em causa a viabilidade dos sistemas natural, construído e social dos quais depende a satisfação desses serviços.”

postura apelidamos de *cidadania suave*, pois Rogers não apresenta qualquer conceito desenvolvido, não exclusivista, de cidadania no actual contexto de fluxos migratórios (de *commuters*, mas também de imigrantes), dentro dos processos de desterritorialização inerentes ao desenvolvimento do regime de acumulação capitalista, nem qualquer modo de participação pública universal que permita a concretização da sua ambição. De facto, o discurso da regeneração urbana participa numa tendência contemporânea que, perante as indefinidas formas de autoridade num regime de flexibilidade, procura na participação pública a panaceia para todos os problemas de representação e legitimidade com que a nossa era se confronta, num discurso que idealiza a comunidade e que carrega uma expectativa irrealista do envolvimento das pessoas (Butcher, s.d.)<sup>10</sup>. Esta questão é particularmente paradoxal pois, por um lado, os processos de regeneração urbana são declaradamente discricionários (levantando por tal o problema da legitimidade nos próprios projectos), e por outro, a centralidade colocada nos *stakeholders*<sup>11</sup> dá oportunidade a que os mais excluídos permaneçam nesta condição e mesmo que essa exclusão se intensifique<sup>12</sup>, uma vez que a capacidade de participação e o acesso à informação são uma dimensão de um fenómeno complexo e intrincado que é a exclusão social<sup>13</sup>.

Existem territórios obscuros nas nossas cidades, bairros de marginalidade e de todos os perigos, bairros que nos estão proibidos, para os quais não temos a password que nos permita aceder. Multiplicam-se os espaços onde a militarização da paisagem que Davis (1992) desvenda na parnafernália de sistemas de segurança que infestam Los Angeles aparece, visível, sob a forma de zonas protegidas, de espaços defensíveis

(Indovina, 2001) – espaços comerciais, residenciais, escritórios vigiados por forças privadas de segurança. Estes são os distintos espaços que se protegem da violência do urbano e que desaparecem para a cidade, que desaparecem como espaços de efectivação da cidadania. Existe esta vivência da cidade da nossa contemporaneidade, o acontecer evidente sobre o território urbano da dualidade inscrita na sociedade. Existe uma cidade dual que se revela sobre as formas mais cruéis no território urbano, que guetifica, que aglutina e segrega as populações por capacidade de recursos, que segrega ricos e pobres, que expulsa a classe média para os subúrbios e que entrega o centro aos dois pólos da sociedade.

É neste contexto que surge com vigor um discurso sobre a insegurança, central nas reflexões contemporâneas sobre a cidade. Não se trata de uma especificidade da *regeneração urbana*<sup>14</sup>, mas uma questão que, vivenciada pela maioria da população urbana, se assume como um dos argumentos mais repetidos para a actuação urgente sobre o tecido urbano. Mas a questão não é apenas social, mas do foro económico, uma vez que “Safety is an important factor in economic development (...) essential to attract the private sector” (ADUML, 2001: 37). É com esta premissa em foco que as distintas actuações *regenerativas* trabalham, delineando na sua maioria metas que visam atingir um *urban mix*, tanto em termos de diversidade funcional, como na procura de um parque habitacional constituído por populações de diferentes recursos e *background* cultural. A luta contra a guetificação não é, por tal, necessariamente ideológica, mas uma questão da qual depende a cidade de amanhã e a qualidade de vida de todos os seus habitantes.

<sup>10</sup> A ingenuidade desta cidadania suave é tão intensa que ambiciona recuperar o orgulho de cada cidadão na sua cidade (numa visão moralista do mesmo) de tal modo que será a partir da iniciativa conjunta de todos que muitos problemas urbanos serão resolvidos: “Persuading people and organizations to care for their urban environment is partly a matter of re-awakening civic pride. Community involvement needs to be supported by strong enforcement action to deal with vandalism, graffiti, intimidation, noise pollution and other anti-social behaviour.” (UTF, 2003).

<sup>11</sup> Stakeholders serão aqueles cidadãos ou grupos que possuem interesses objectivos, formalizáveis e passíveis de contratualização, na área a regenerar.

<sup>12</sup> Esta questão não é de somenos importância, como o coloca Furbey (s.d.: 5): “for all its ‘holistic’ and ‘inclusive’ novelty, contemporary urban regeneration preserves some familiar limitations of perspective. In particular, in its quest for ‘social inclusion’, often the ‘excluders’ are not in view and the ‘excluded’ are not in focus.”

<sup>13</sup> A exclusão social, como a descreve Madanipour (2000), não se esgota na dimensão mais visível, a económica (capacidade de recursos, acesso ao emprego), mas possui outras dimensões, como a política (capacidade de participação e de representação) e a cultural (partilha de símbolos e significados, padrões de consumo). Esta complexidade de traços são de extrema importância para situar qualquer abordagem ao tecido urbano, uma vez que o perigo de excluir os excluídos é muito forte devido à opacidade gerada pela própria exclusão enquanto fenómeno multidimensional.

<sup>14</sup> Existe um paradoxo evidente no modo como a UTF acentua a questão da insegurança: a dualização da cidade, a segregação geográfica, são abordados mais como causas que como consequências para a condição actual da cidade.

## As Metodologias da Regeneração Urbana

Para além da centralidade do mercado de habitação na definição do objectivo *Back to the City*, de trazer de volta a classe média para viver no centro da cidade, a habitação participa igualmente e de modo crucial na definição de políticas para a coesão social dentro dos processos de regeneração urbana. Se a questão do alojamento, por si só, não pode explicar a segregação social, ela é determinante para a definição da forma de ocupação dos bairros, sendo deste modo referenciada como um dos catalisadores cruciais para qualquer forma de regeneração. Como defende a ADULM, “Housing is at the heart of the urban space: housing production is a factor that determines the city’s social occupation” (ADULM, 2001: 33).

Estes dois objectivos aparecem, em simultâneo ou solitários, variando de intensidade de acordo com o contexto – político, económico e social – que tratam. De facto, podemos dividir as abordagens em duas classes: a melhoria do parque habitacional, procurando que a comunidade que nele vive permaneça, mas com melhor qualidade de vida, incentivando à sua inclusão social; a re-diferenciação (ou mesmo a substituição) da comunidade por via da melhoria do parque habitacional existente, procurando atingir outros mercados, sobretudo a classe média, como forma de atingir um *urban mix* populacional ou mesmo como a radical substituição de públicos numa área específica da cidade.

A primeira abordagem manifesta-se nas metodologias *Building for the Community* (realizadas em países como a Dinamarca e a Holanda, onde a intervenção social do Estado é, historicamente muito forte) e no *Community Involvement* (cujo caso mais paradigmático é o *New Deal for Communities* inglês). Tratam-se de abordagens bottom-up, que visam facilitar a inclusão social das populações-alvo. A melhoria do parque habitacional, não sendo competência da Comunidade Europeia, é totalmente financiada pelo Estado, enquanto as outras iniciativas (melhoria

das escolas, incentivo às micro-empresas, etc.) são comparticipadas, no caso dos países da União Europeia, pelos fundos de coesão comunitários. Na base destas intervenções está o objectivo de inclusão social da população marginalizada<sup>15</sup>. A questão da habitação é muitas vezes central devido ao próprio contexto da intervenção – uma parte substancial das áreas-objecto é constituída por bairros de habitação social – mas, ao contrário do passado, não é central por si, como necessidade simples a satisfazer massivamente, mas de carácter multi-dimensional, estruturado e estruturante, não hermético como objecto. Aquilo que os diferentes processos de regeneração urbana pretendem é atingir um estado de gestão holística e continuada destes bairros, de tal modo que para lá da gestão do parque habitacional se atinja a gestão do ambiente (ADULM, 2001).

A segunda abordagem manifesta-se nas posturas *Housing re-differentiation*, *Rebalancing the Community*, *Going for Growth* e, a mais radical, *Removing the Community*. Trata-se do tipo mais comum de projectos, dentro dos objectivos que temos vindo a assinalar. Uma vez que a heterogeneidade dos processos é muito grande damos aqui dois exemplos bastante diferentes entre si desta abordagem: o caso de Roterdão e o caso de Bruxelas, ambos assumidos como *regeneração urbana*.

O conceito *housing differentiation* é delineado pela Holanda, na sequência da publicação do documento *De Gedifferentieerde Stad*<sup>16</sup> (A Cidade Diferente), como resposta à intensa segregação geográfica que os tecidos das suas cidades apresentavam, sobretudo os bairros de habitação pública<sup>17</sup>. O objectivo é introduzir outros tipos de população, de capacidade de recursos diferente da residente, como modo de induzir a inclusão social das populações mais marginalizadas (onde a habitação desempenha um papel fulcral, sobretudo pela concentração). Caso paradigmático dos projectos realizados é o processo de regeneração empreendido na cidade de Roterdão, “a city of poor households in a rich urban area” (ADULM, 2001:19). A intensa construção de habitação

<sup>15</sup> Não apenas a de baixos recursos, mas outras, como aquelas identificadas críticas pelo elevado índice de criminalidade, de toxic dependência, de economia informal, as segregadas por via da etnia, etc.

<sup>16</sup> Em 1996 as quatro grandes cidades em colaboração com o Ministro da Habitação assinam este manifesto, materializando no documento uma questão central no debate contemporâneo holandês sobre a cidade: a segregação, a guetificação crescente e patológica de vastos territórios dentro das grandes cidades.

<sup>17</sup> Preferimos aqui a denominação de habitação pública em detrimento de social, uma vez que foi realizada massivamente no país e que foi utilizada como ferramenta de planeamento.

pública, sobretudo realizada nos anos 60 no centro da cidade, desenhou a condição actual da cidade: uma forte segregação geográfica que centrou a camada com mais baixos recursos no coração de Roterdão, a par com os espaços industriais e portuários desactivados, e produziu imensos *territórios obscuros*, fazendo uma substancial parte da cidade desaparecer dos olhos do habitante da metrópole e do visitante ocasional. O processo de regeneração nesta cidade tratou de, demolindo unidades habitacionais, melhorando alojamentos, incentivando à construção de novos e qualificados alojamentos (seja de raiz ou adaptando antigos armazéns portuários), regenerando solos industriais abandonados para posterior construção de habitação pela iniciativa privada, diversificar – tanto a população com as tipologias oferecidas – de modo a conseguir introduzir novos públicos no centro (em particular a classe média jovem), mantendo habitação (de qualidade) para os habitantes de baixos recursos. A intervenção enquanto processo de re-diferenciação teve um particular impacto sobretudo por causa da excepcional capacidade de negociação da cidade (derivado desta ter a propriedade do solo), mas algumas áreas persistem (mais próximas do porto) cuja imagem é tão má que, não sendo vislumbradas garantias de lucro, as parcerias (tão fulcrais para a realização destes processos no actual contexto neo-liberal) não têm aparecido e a regeneração não se tem processado como noutras áreas.

Em relação a Bruxelas, quase poderíamos dizer que se situa nos antípodas do caso anteriormente descrito: a actuação do governo (regional – ao qual cabe a questão da habitação – e nacional) tem sido ao longo das últimas décadas de cariz liberal, tendendo as políticas direccionadas à habitação a incentivar sobretudo a construção de novas casas, negligenciado a reabilitação (muito semelhante ao caso português) e não produzindo um número significativo de habitação social (recorrendo, na maioria das vezes, à parceria com cooperativas de habitação). Na década de 80, quando o número de alojamentos existentes era ainda insuficiente para a procura, o colapso na construção, a par com a liberalização (1985) do mercado de arrendamento privado, levou àquilo que Decker chamou “exploitation of junk-housing” (Decker, 1998: 18) – o arrendamento a altos preços de habitação muito fraca – e à procura de formas de habitação *informal* (caravanas, campismo, partes

de casa, *squatting*) por parte da população mais carenciada. Neste contexto, a cidade de Bruxelas apresenta uma outra característica muito específica – o facto de ser sede da União Europeia e da NATO – que provocou a existência de um mercado sólido de arrendamento de habitação de qualidade para população com elevados rendimentos, a par de uma terciarização do solo (implantação de serviços). O que aconteceu à cidade nas últimas décadas foi o êxodo da classe média, perante o crescimento do mercado de habitação para a classe baixa, constituído por alojamentos pequenos e desconfortáveis e a estabilidade do mercado para a classe alta. O medo da guetificação da cidade e a noção da fraca habitabilidade de muitos alojamentos existentes na cidade produziram uma necessidade de de-segregação através de uma re-introdução do sector da população que dela desaparecera – a classe média – reduzindo a concentração de alojamentos de fraca qualidade bem como de residentes de baixos recursos num mesmo prédio. Numa cidade onde mais de metade dos alojamentos está no regime de arrendamento privado (52%, fonte: ADULM, 2001), a regeneração da cidade através da habitação teria de atingir este mercado. Foi com este alvo em vista que a região Bélgica – capital adoptou a formação institucionalizada de AASs (Agências de arrendamento social) como modo de impulsionar os senhorios a reabilitar as suas propriedades e, deste modo, melhorar o parque habitacional (e consequentemente recuperar a classe média para a cidade). As AAS são agências sem fins lucrativos que funcionam como mediadores entre o proprietário e o inquilino e facilitadores no processo de reabilitação: estas agências, que são responsáveis pela manutenção e conservação do fogo, garantem ao senhorio o pagamento da renda e oferecem ao inquilino uma habitação condigna a um preço razoável, se necessário subsidiada. Elas não têm um impacto forte na quantidade de alojamentos no mercado (um dos objectivos nacionais do país), mas o seu papel de *facilitador* do mercado, surgindo como elo de ligação entre os dois intervenientes, sem por isso intervir excessivamente nele, funciona muito bem num país que há décadas adopta uma regulação *fraca*, um regime liberal perante a habitação. Outra medida tomada foi a introdução de uma política de de-segregação que tinha como alvo os prédios de habitação a custos controlados: as cooperativas

passaram a poder arrendar apenas 50% dos alojamentos a famílias de baixos recursos, permitindo assim que outros grupos sócio-económicos acedessem a esses fogos, o que levará, assim espera a cidade, a um *mix* dentro destes conjuntos habitacionais e à conseqüente de-segregação da população residente. Bruxelas – capital região e a Bélgica, após anos de uma política direccionada para a construção de casa própria, apresenta, ao contrário da maioria dos casos, o processo de regeneração que menos apela a grandes intervenções imobiliárias, que apresenta medidas de tipo *software* e menos *hardware*.

## Conclusão

*“The inability of capitalism spontaneously to regenerate itself is clearly a major dilemma.”*

*M. Dear e A. J. Scott, 1981*

A crescente intensificação das trocas comerciais internacionais, assim como o desenvolvimento de novos meios de comunicação e informação, produziram um contexto de forte competitividade mundial entre as grandes áreas metropolitanas para a captação de funções-chave, de controlo e de acesso. As cidades competem entre si pela presença de empresas multinacionais, pela intensificação da força financeira dos agentes que nela actuam, pelo aumento do volume de capitais transaccionados na Bolsa, pela implementação de significativas estruturas de cultura e formação, pelo volume de pessoas e mercadorias circulando pelos seus portos e terminais. Não existe mais coerência narrativa na cidade contemporânea perante o contexto de competição global. As grandes intervenções sucedem-se, pelo poder público, iniciativa privada, por parcerias diversas, a um ritmo acelerado, como episódios dentro de uma paisagem global indiferenciada, múltiplos epicentros, acupuntura constante no sistema mundial de espaços urbanos.

Simultaneamente, o domínio do poder público sobre a cidade e sobre as suas estruturas produtivas dilui-se dramaticamente nas redes indiferenciadas das sociedades programadas (Touraine, 1994), das sociedades de controlo (Deleuze, 1997). Neste clima de intensa competitividade entre cidades, os governos nacionais e em particular as instâncias de poder local, perdem a sua capacidade de investimento, encontram-se numa fragilizada

situação de descapitalização, agravada pela incapacidade de, por mecanismos próprios ao Estado, garantir a manutenção de estruturas produtivas e determinar o desenvolvimento dos seus territórios. O clima de competitividade global das áreas metropolitanas produz também uma forte tendência desregulatória de todo o sistema de trocas internacionais, que esvazia a capacidade do Estado, nas suas instâncias nacionais e locais, de determinar e decidir sobre as questões fulcrais que afectam os seus espaços urbanos. A hegemonia alcançada pelo regime de acumulação capitalista no final do século XX permitiu o forte desenvolvimento da tendência neoliberal, de um sistema de mercado que ultrapassa fronteiras e se estabelece à escala mundial, ultrapassando os desígnios do poder público nas lógicas intrínsecas do funcionamento da economia.

A *regeneração urbana*, conceito construído na década de 80 a partir de distintas iniciativas públicas e privadas em diversas cidades ocidentais, aparece como o novo paradigma de intervenção concertado sobre zonas específicas do espaço urbano. Esse conceito surge na viragem de um discurso público modernista sobre a cidade, altamente regulatório, expansionista e evolucionista que vigorara ao longo do século XX para uma atitude pró-activa, para o aproveitamento de oportunidades fugidias, para uma atitude de maior risco por parte do Estado, para intervenções discriminatórias positivas. Carentes de uma forte capacidade financeira, os poderes públicos que actuam sobre a cidade contemporânea inflectem o seu modo de actuação das anteriores posturas de inspiração keynesiana para modos de procedimento mais ligados às teorias schumpeterianas da destruição criativa: as grandes obras públicas do Estado-Providência dão lugar ao grande esforço público de garantir, por mediação, a dinâmica das forças de mercado, actuando de modo estratégico e oportuno. Ao contrário de se assumir como o actor central, dirigindo as forças económicas da cidade por grandes investimentos públicos, o Estado assume-se cada vez mais como o mediador privilegiado entre os actores que se inscrevem na cidade, como o facilitador do mercado, como o palco privilegiado, dotado de uma forte captação do recurso informação, para a concertação entre os diversos interesses. Se a capacidade financeira do poder público se enfraquece e se a cidade é esvaziada de poder *territorializado* pela indife-

renciação produzida pela implementação do sistema de mercado numa escala mundial, e globalizante, o governo das cidades passa a fazer uso efectivo do poder territorial que tem enquanto grande mecanismo de captação e gestão de informação. Os diversos e distintos processos de regeneração urbana aparecem como o esforço específico e concentrado em determinadas áreas das regiões metropolitanas contemporâneas, por iniciativa predominante do poder público no sentido de aí criar dinâmicas económicas que, de um modo concertado entre público e privado, com intenso recurso a contratualizações e parcerias, levem à criação de novas centralidades na região metropolitana onde actuam, que resultem em mais-valias de todo o território.

À violenta e profunda transformação nos tecidos urbanos durante a Era Industrial, sucedeu uma outra transformação, com o advento da Era Informacional, tão violenta e dramática sobre esses tecidos, tornando áreas anteriormente monofuncionais rapidamente obsoletas e decadentes, num processo de desindustrialização que varre os territórios do mundo ocidental. A par disto, a maioria das cidades ocidentais apresenta um declínio nos seus centros em termos de oferta habitacional para as classes médias, que fogem para as periferias que se estendem cada vez mais por vastos territórios no modelo *sprawl* iniciado pelas cidades americanas. Nos centros das cidades, os bairros antigos são habitados por populações com baixos rendimentos ou tendem acentuadamente

para a terciarização, para a conversão de áreas da cidade em espaços que funcionam estritamente numa fatia específica do dia, zonas mortas nos tempos de reprodução da cidade. Os custos económicos deste tipo de modelo de urbanização, numa forma mesmo de contra-urbanização, de anti-cidade tradicional, da fuga do homem urbano da cidade, não são apenas mensuráveis pelos custos imediatos de tempo e dinheiro dispendido nos movimentos pendulares realizados pelos habitantes das áreas metropolitanas, mas são igualmente muito pesados para o Estado devido à necessária extensão das infra-estruturas e ao custo acrescido da sua manutenção. Por tudo isto, o objectivo central da maioria dos processos de regeneração urbana passa pela contenção do crescimento urbano e pela indução por parte do Estado, através de projectos discricionários, a um melhor uso ao solo já urbano, como modo de garantir uma maior racionalidade económica ao funcionamento da cidade, em particular no que se refere aos custos públicos. O modelo de cidade compacta, que se afirma na viragem do milénio como a nova utopia de cidade, passa também por garantir uma qualificação nos espaços urbanos de tal modo que iniba a fuga das classes médias para os subúrbios e para a constituição de segundas residências. O governo da cidade deve agir em defesa da cidade, em defesa de uma urbanidade multidimensional, potenciadora de coesão e inovação. A utopia da cidade compacta exige o *Renascimento* urbano, o esplendor da cidade perante a disseminação da periferia.

## Bibliografia

- A.D.U.L.M. (L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole) (2001), *Working Party on Urban Regeneration in North Western Europe, Housing and living environment, Lille*, A.D.U.L.M.
- BALCHIN, P., RHODEN, M. (2002), "Urban Regeneration" e "Social Exclusion" in *Housing Policy*, Londres, Routledge, 2002.
- BRODTMAN, M., JOHNSON, R. (1993), "Enterprise Zones: property development and investment" in BERRY, J. et al, *Urban Regeneration, Property Investment and development*, Londres, E & FB Spon.
- BUTCHER, Tom. (s.d.), "The Case for Local Involvement in Urban Regeneration" in *Justice and Public Policy*, Warwick, Warwick University.
- CASTELLS, M. (2000), "A Ideologia Urbana" in *A Questão Urbana*, São Paulo, Editora Paz e Terra S.A.
- DAVIS, M. (1992), "Beyond Blade Runner: Urban Control The Ecology of Fear", *Open Magazine Pamphlet Series, Pamphlet* n.º 23.
- DEAR, M., SCOTT, A (1981), "The Urban question - Towards a Framework for Analysis" in *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, Methuen & Co.
- DECKER, P (1998), *The Rise of Social Rental Agencies in Belgium*. Bruxelas, FEANTSA.
- DELEUZE, Gilles, (1997), "Postscripts on the Societies of Control" in LEACH, N. (org), *Rethinking Architecture, a reader in cultural theory*, Londres, Routledge.
- FURBEY, R. (s.d.) *Urban 'regeneration': reflections on a metaphor*. Sheffield, Sheffield Hallam University.
- GROVER, R. (1993), "Public procurement policies in the European Communities: implications of urban regeneration" in BERRY, J. et al, *Urban Regeneration, Property Investment and development*, Londres, E & FB Spon.
- HARVEY, D. (1989), *The Urban Experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- INDOVINA, F. (2001), "Geologia da Insegurança Urbana, A Construção Social do Medo nas Cidades", *Cidades, Comunidades e Território*, n.º 2.
- GROVER, R. (1993), "Public procurement policies in the European Communities: implications of urban regeneration" in BERRY, J. et al, *Urban Regeneration, Property Investment and development*, Londres, E & FB Spon.
- KOOLHAAS, R. (2002), "Y<sub>c</sub> \$", *Prototipo 007: A Cidade Em Performance* (ano IV).
- MADANIPOUR, A. (2000), "Social Exclusion and Space" in MADANIPOUR et al, *Social Exclusion in European Cities*, Londres, Routledge.
- MENDES, M. C. (1990), *O Planeamento Urbano da Comunidade Europeia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- MCINROY, N. (2002), *The language of regeneration: research*, Manchester, CLES.
- ROBERTS, P (2000), "The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration" in ROBERTS, P e SKYES, H., *Urban Regeneration – a handbook*, Londres, Sage Publications.
- RODRÍGUEZ, A., MOULAERT, F e SWYNGEDOUW, E. (2001), "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, n.º 129 (Vol. XXXIII, 3.ª época).
- ROGERS, R., GUMUCHDJIAN, P (2000), *Ciudades para un pequeño planeta*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili SA.
- TOURAINÉ, Alain (1994), *Crítica da Modernidade*, Lisboa, Instituto Piaget.
- UTF (Urban Task Force) (2003), *Urban White Paper, Our Towns and Cities: The Future*, Londres, www.detr.gov.uk.