

a.obra.nasce

revista.de.arquitetura.e.urbanismo.da.universidade.fernando.pessoa

11

ficha técnica

Título | Serial title

A OBRA NASCE
revista de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade Fernando Pessoa
nº11, dezembro de 2016

Edição | Publisher

edições Universidade Fernando Pessoa
Praça 9 de Abril, 349 | 4249-004 Porto
Tlf. +351 225 071 300 | Fax. +351 225 508 269
edicoes@ufp.pt | www.ufp.pt

Conselho Editorial | Editorial

Editor-in-Chief:

Luis Pinto de Faria (Professor Associado na Universidade Fernando Pessoa)

co-Editors:

Rui Leandro Maia (Professor Associado na Universidade Fernando Pessoa)

Sara Sucena (Professor Auxiliar na Universidade Fernando Pessoa)

Conselho Científico | Scientific Advisory Board

Antonella Violano (Facoltà di Architettura "Luigi Vanvitelli"
della Seconda Università degli Studi di Napoli)

Avelino Oliveira (Professor Auxiliar na Universidade Fernando Pessoa)

Clovis Ultramarí (Professor na Pontifícia Universidade Católica do Paraná)

Conceição Melo (Mestre em Projecto e Planeamento do Ambiente Urbano FAUP/FEUP)

João Castro Ferreira (Professor Auxiliar na Universidade Fernando Pessoa)

Luis Pinto de Faria (Professor Associado na Universidade Fernando Pessoa)

Miguel Branco Teixeira (Professor Auxiliar na Universidade Fernando Pessoa)

Paulo Castro Seixas (Professor Associado no ISCSP – Universidade de Lisboa)

Rui Leandro Maia (Professor Associado na Universidade Fernando Pessoa)

Sandra Treija (Vice-Dean of the Faculty of Architecture
and Urban Planning of Riga Technical University)

Sara Sucena (Professora Auxiliar na Universidade Fernando Pessoa)

Teresa Cáliz (Professora Auxiliar na Faculdade
de Arquitectura da Universidade do Porto)

Composição

Oficina Gráfica da Universidade Fernando Pessoa

ISSN

2183-427X

Reservados todos os direitos. Toda a reprodução ou transmissão, por qualquer forma, seja esta mecânica, electrónica, fotocópia, gravação ou qualquer outra, sem a prévia autorização escrita do autor e editor é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

Reabilitação urbana: novo paradigma das políticas urbanas na cidade do Porto

Urban regeneration: a new paradigm for urban policies in the city of Porto

Álvaro Santos

Mestre em Planeamento do Ambiente Urbano,
Presidente da Sociedade de Reabilitação Urbana Porto Vivo, SRU
alvaro.santos@portovivosru.pt

Miguel Branco-Teixeira

Professor Auxiliar, Faculdade de Ciência e Tecnologia,
Universidade Fernando Pessoa, Portugal
CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente, FEUP
lbt@ufp.edu.pt

RESUMO

São expostas razões da importância crescente da reabilitação urbana, dando-se particular destaque ao âmbito político, jurídico e legislativo português.

Analisam-se alguns indicadores estatísticos sobre a reabilitação urbana em Portugal, que apontam uma aproximação aos parâmetros médios da União Europeia.

É dada ênfase à reabilitação urbana da cidade do Porto, onde são já visíveis as transformações espaciais, o aumento da atividade económica e as melhorias na qualidade de vida da população. Salienta-se o papel impulsionador dos poderes públicos, designadamente da Sociedade de Reabilitação Urbana – Porto Vivo, bem como a progressiva participação e empenho da sociedade civil.

Considera-se a reabilitação urbana protagonista de um novo paradigma do desenvolvimento, e concluiu-se apresentando novas políticas públicas para a reabilitação assentes em 3 dimensões: dimensão estratégica, dimensão legislativa e dimensão financeira.

Estas dimensões, alicerçadas em medidas e instrumentos já desenhados ou a desenvolver, são essenciais para consolidar o processo de reabilitação urbana, proporcionando tecidos urbanos mais coesos e sustentáveis.

PALAVRAS CHAVE

Políticas Públicas; Reabilitação Urbana, Indicadores da Reabilitação.

ABSTRACT

The chapter sets out the main reasons for the growing importance of urban regeneration, with particular emphasis on the political, legal and Portuguese legislative framework. Some recent statistical indicators on urban renewal in Portugal are presented and analyzed, which show an approximation to the average parameters of the European Union.

It is given emphasis to the urban renewal of the city of Porto, where are visible the spatial transformations, increased economic activity and improvements in people's quality of life. It emphasizes the leading role of public authorities, namely the Urban Rehabilitation Society – Porto Vivo, as well as the progressive participation and involvement of civil society.

Urban regeneration is considered protagonist of a new development paradigm, and conclusions are drawn by presenting new public policies for rehabilitation based on three dimensions: strategic, legislative and financial dimensions. These dimensions, founded on measures and instruments already designed or developed, are essential to consolidate the process of urban regeneration, providing more cohesive and sustainable urban fabric.

KEYWORDS

Public Policies; Urban Renewal; Rehabilitation Indicators.

1. A RELEVÂNCIA DA REABILITAÇÃO URBANA

Ao longo das últimas décadas assistiu-se a uma intensa degradação dos centros urbanos das cidades portuguesas. Possuindo geralmente uma localização geográfica privilegiada e um património arquitetónico riquíssimo, os centros urbanos foram progressivamente votados ao abandono e à degradação.

Muitos fatores contribuíram para a degradação dos centros das cidades. O seu declínio esteve fortemente relacionado com as mudanças políticas, funcionais e tecnológicas que alteraram os equilíbrios espaciais. Como resultado, assistiu-se nos centros urbanos a uma excessiva concentração

do sector terciário, ao êxodo da população residente para as periferias (gerando-se diariamente enormes fluxos de tráfego), bem como à diminuição da diversidade funcional que caracterizava as velhas centralidades. Gradualmente, foi-se observando a substituição de atividades tradicionais próximas da população por novas atividades, muitas vezes, desconectadas da sua envolvente. Deste modo, os cafés deram lugar aos bancos e às lojas informáticas e as habitações aos escritórios.

Os centros das cidades tornaram-se densos e intransitáveis durante o dia e, em muitos casos, espaços desertos e

desagradáveis, entregues a turistas e a excluídos a partir do final da tarde.

Salvo honrosas exceções, os Governos esqueceram-se dos centros urbanos e os privados deixaram de investir em áreas pouco apelativas em termos comerciais e socialmente problemáticas (Branco-Teixeira, 2010).

Este processo de degradação urbana cresceu em espiral, estendendo-se rapidamente à envolvente dos centros, afastando a população jovem e dinâmica das zonas centrais, progressivamente menos atrativas para o investimento e a vivência urbana.

O reconhecimento desta grave situação de degradação dos centros urbanos, cuja continuidade punha em causa a própria sustentabilidade económica e social dos países, ocorreu tanto a nível europeu como nacional, e permitiu a criação de políticas e instrumentos tendentes a inverter a degradação do parque habitacional português.

A reabilitação dos centros urbanos começou a ser considerada pelos técnicos e pelos decisores políticos como um vetor imprescindível para o desenvolvimento sustentável das cidades e a melhoria das condições de vida das populações. Com efeito, e apesar do seu declínio, as zonas centrais possuem um enorme potencial, continuando a manter atividades de elevado valor, sobretudo relacionadas com as funções institucionais, culturais, económicas e turísticas. A grande visibilidade e simbolismo que encerram, aliada à enorme carga afetiva que inegavelmente transportam, tornam incompreensível o estado de decadência a que chegaram muitos centros urbanos.

A reabilitação urbana tornou-se assim uma prioridade na resposta a esta espiral do declínio urbano, permitindo desenvolver novas atividades económicas e novos empregos, reduzindo os problemas sociais e promovendo a inclusão social. No entanto, para atingirem estes objetivos, é necessário sustentar a reabilitação urbana em instituições estáveis económica e politicamente, e em políticas de incentivos fortes e de legislação favorável à dinamização do mercado da reabilitação urbana (Breda-Vázquez et al., 2002).

Em toda a Europa, nas últimas décadas, foram criados novos programas, dinamizadas novas instituições e publicada nova legislação para fomentar a regeneração urbana. A regeneração urbana em países como a Alemanha, a Itália, o Reino Unido ou a França representa um bom exemplo das reformas implementadas (Couch, C. et al., 2011). A aposta passou por uma abordagem integrada dos centros urbanos e por uma intervenção determinada dos decisores públicos em favor da promoção do investimento e da sedução de empresas e pessoas para a causa da reabilitação. No caso português, e em particular no Porto, serão apresentados nos pontos seguintes do artigo dados estatísticos (IHRU, 2015; INE, 2015; Porto Vivo, SRU, 2016) que permitem sustentar a relevância crescente da reabilitação urbana.

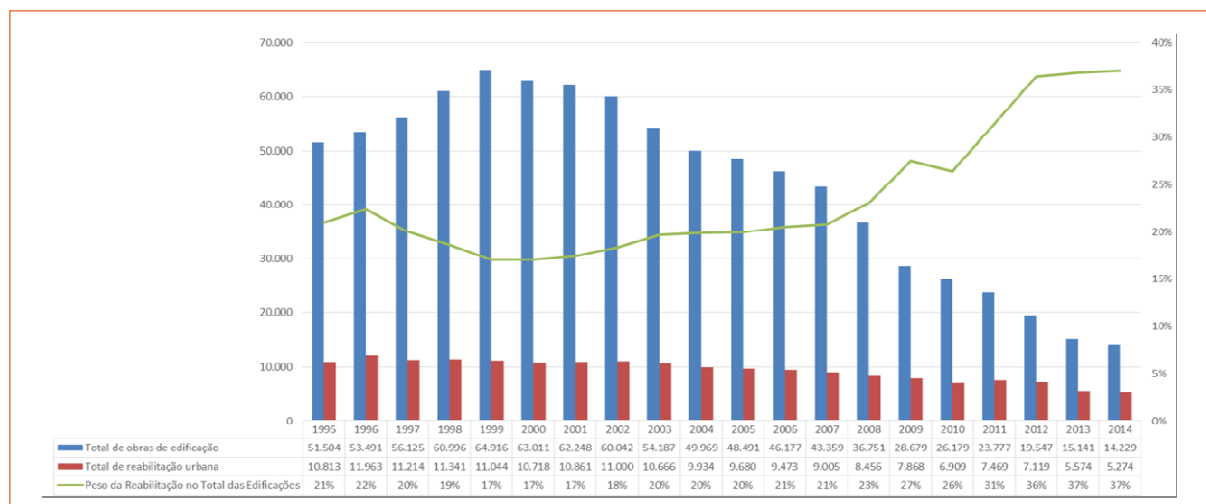
Deve, contudo, reconhecer-se que a reabilitação urbana se afigura como uma operação extremamente complexa, que implica muitas vezes a mobilização de recursos materiais e financeiros consideráveis e o envolvimento de numerosos intervenientes (PTPC, 2015). As ações de coordenação destas operações apresentam um grau de dificuldade muito elevado, exigindo de todos os intervenientes um grande esforço de compatibilização de interesses e de métodos de trabalho para que as operações de reabilitação tenham sucesso.

2. A REABILITAÇÃO URBANA EM PORTUGAL

Importa agora compreender de que forma a importância crescente que a reabilitação urbana, abordada no ponto anterior, se tem vindo a fazer sentir em Portugal. Para o efeito, são analisados alguns indicadores do Instituto Nacional de Estatísticas (INE) e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

Assim, e de acordo com a Figura 1, relativa ao volume de produção do setor da construção e do setor da reabilitação urbana no PIB nacional (IHRU, 2015), constata-se que, no ano 2000, o peso da reabilitação urbana representava 1,1% do sector da construção, tendo, desde então, aumentado significativamente, passando a representar 10,3%, em 2013.

Fig. 1. Volume de produção do setor da construção e do setor da reabilitação urbana no PIB, em Portugal, entre 2000 e 2013



Fonte: IHRU

Este facto é relevante, tendo em consideração que o sector da construção sofreu um acentuada quebra em igual período, passando de 23,4% do PIB, em 2000, para 9,4%, em 2013. Ou seja, assistiu-se a uma redução considerável do peso do sector da construção no PIB nacional, que não foi contudo acompanhada pela reabilitação urbana, a qual ganhou assim relevância no sector da construção.

Também através da análise do número de edifícios licenciados entre 1995 e 2014 (INE, 2015), quer em processos de construção nova, quer em processos de reabilitação, se observa o peso crescente da reabilitação urbana no sector da construção.

Como evidencia a Figura 2, nos últimos vinte anos em Portugal, o número total de edifícios licenciados atingiu o seu valor máximo em 1999, com cerca de 65 mil edifícios. Desde essa data, esse valor tem vindo a diminuir progressivamente, ano após ano, registando um valor de cerca de 14 mil edifícios, em 2014. Por sua vez, em termos do número de edifícios licenciados para obras de reabilitação, o valor máximo foi atingido em 1996, com quase 12 mil edifícios, tendo vindo a diminuir progressivamente até a um valor ligeiramente superior a 5 mil licenciamentos, em 2014. Ou seja, observa-se que, tanto em termos do número total de edifícios licenciados, como em termos de edifícios licenciados para obras de reabilitação, regista-se uma tendência de decréscimo nos últimos quinze anos, mas muito mais acentuada no primeiro caso.

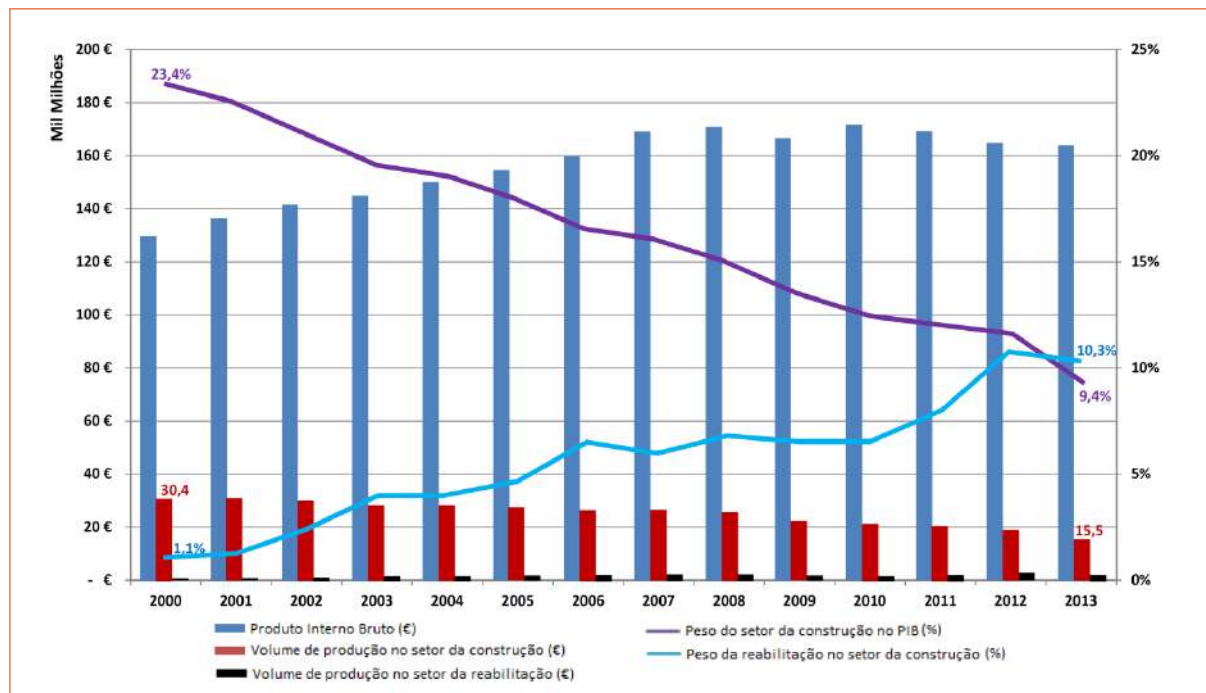
Com efeito, nos últimos quinze anos, verifica-se que o peso da reabilitação, no número total de edifícios licenciados, tem vindo a assumir um valor cada vez mais significativo, designadamente, passando de 17%, em 1999 (o valor mais baixo), para 37%, em 2014. Tal facto, justifica-se pelo decréscimo ser bastante mais acentuado no número total de edifícios licenciados do que no número de edifícios licenciados para obras de reabilitação.

Ou seja, os dados confirmam a diminuição da atividade no sector da construção verificada nos últimos anos, incluindo o subsector da reabilitação. Contudo, confirma-se igualmente que o peso relativo da reabilitação no sector da construção tem vindo a aumentar, o que constitui um sinal evidente não só da importância da reabilitação urbana no sector, mas também da importância económica que representa presentemente para Portugal.

De igual modo, a análise do número de fogos concluídos em processos de construção nova ou de reabilitação entre 2002 e 2014 (INE, 2015), permite obter conclusões semelhantes.

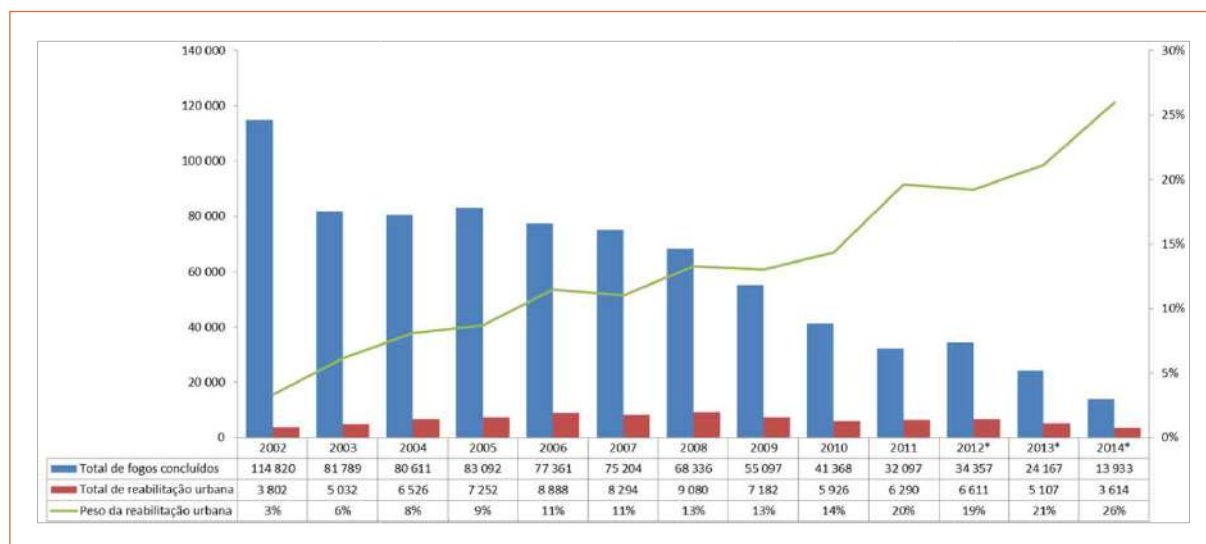
Como mostra a Figura 3, dentro do período de análise, pode-se constatar que o número total de fogos concluídos tem vindo a diminuir acentuadamente, passando de quase 115 mil fogos concluídos, em 2002, para menos de 14 mil, em 2014. Por sua vez, em termos do número de fogos concluídos para obras

Fig. 2. Total de edifícios licenciados e peso da reabilitação urbana, em Portugal, entre 1995 e 2014



Fonte: INE

Fig. 3. Total de fogos concluídos e peso da reabilitação urbana, em Portugal, entre 2002 e 2014



[*] - Informação com base das estimativas de Obras Concluídas

Fonte: INE

de reabilitação, pode-se observar duas fases distintas. Uma primeira, entre 2002 e 2008, que se caracteriza por uma evolução positiva, atingindo um valor máximo de cerca de 9 mil fo-

gos reabilitados, nesse último ano. Uma segunda fase, após o ano de 2008, onde se regista uma diminuição progressiva até a um valor inferior a 4 mil fogos reabilitados, em 2014.

No entanto, em termos relativos, regista-se uma tendência crescente do peso de fogos reabilitados relativamente ao número total de fogos concluídos, passando esse valor de 3%, em 2002, para uns expressivos 26%, em 2014.

À semelhança da conclusão anterior, este indicador permite confirmar a diminuição da atividade no setor da construção ocorrida nos últimos anos, incluindo o subsetor da reabilitação, embora este de forma menos acentuada. Todavia, e como se comprova pela análise efetuada, o peso da reabilitação tem vindo a assumir um significado acrescido, registando tendências que se podem considerar consistentes.

Por fim, uma última referência para os dados recentes constantes no Anuário Imobiliário e Energético¹ (Imoestatística, 2015) que refere que, de acordo com a informação relativa ao licenciamento municipal de obras prestadas pelas autarquias aderentes², foram emitidas licenças para 4.600 fogos, entre 2012 e 2014, em Portugal Continental. De entre esses fogos, 55% eram relativos a construção nova e os restantes 45% eram referentes a obras de reabilitação.

Ainda de acordo com a mesma fonte, os municípios localizados na região de Lisboa e do Grande Porto emitiram, em 2014, um maior número de licenças para obras de reabilitação do que para obras de construção nova. Estes dados, representam mais um forte sinal do dinamismo atual da reabilitação urbana, e da grande dependência que o sector da construção tem da mesma.

Em suma, os vários indicadores analisados permitem constatar que reabilitação urbana tem presentemente uma grande relevância no contexto económico nacional, como também refere Ribeiro, F. (2008), sendo seguidamente es-

¹ O Anuário Imobiliário e Energético é uma publicação que visa apresentar os novos investimentos imobiliários lançados em cada ano, ou seja, objeto de alvará de construção ou comunicação prévia. Assenta na informação pública e administrativa relativa ao licenciamento municipal de obras, prestada pelos municípios aderentes e à certificação energética dos projetos imobiliários, concedida pela ADENE, assim como na interação com os agentes do mercado.

² São 24 os municípios aderentes, estando sobretudo localizados na região de Lisboa, Grande Porto e Algarve.

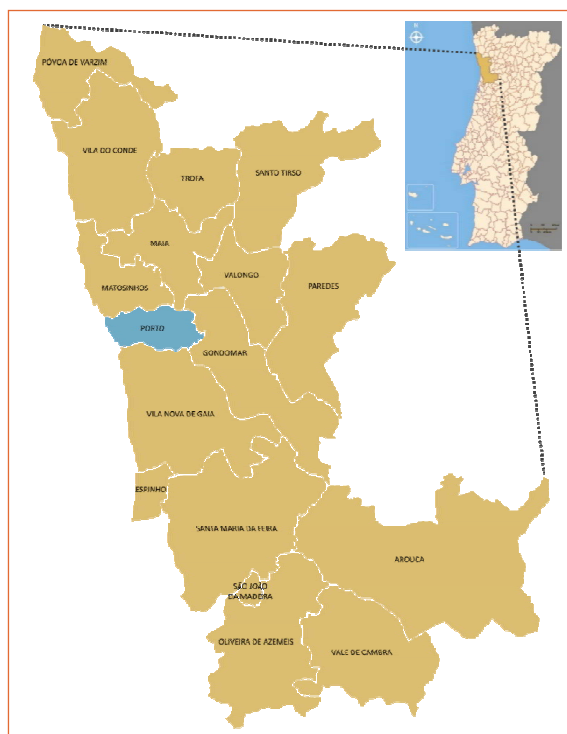
tudado com mais detalhe o que está a acontecer no caso da reabilitação urbana da cidade do Porto.

3. O IMPACTO FÍSICO DA REABILITAÇÃO URBANA NA CIDADE DO PORTO

3.1. Breve enquadramento da cidade do Porto

A cidade do Porto está localizada no centro de uma área metropolitana com aproximadamente de 1,7 milhões de habitantes, distribuídos por 17 municípios (ver Figura 4), sendo também o centro económico de uma vasta região que se estende por todo o noroeste peninsular, abarcando um universo de cerca de 7 milhões de habitantes (INE, 2015).

Fig. 4. Localização da Área Metropolitana no Porto no contexto metropolitano



Fonte: Porto Vivo, SRU

A prosperidade económica e cultural do Porto dá-se principalmente durante o século XIX, fruto de uma considerável dinâmica territorial baseada na elevada concentração industrial, na forte atividade comercial e na abertura da cidade ao

mundo, o que contribuiu para o seu enriquecimento e para a afirmação do seu carácter cosmopolita. Esta época áurea reflete-se na qualidade do edificado do centro da cidade, nele delimitando-se a designada Baixa e o Centro Histórico classificado, desde 1996, Património da Humanidade pela UNESCO [ver Figura 5].

Fig. 5. O Centro Histórico do Porto – Património Mundial da Humanidade



Fonte: Porto Vivo, SRU

De acordo com o último período censitário, em 2011, a cidade do Porto albergava cerca de 237 mil habitantes, o que representa um decréscimo de quase 90 mil habitantes nas últimas três décadas [ver Tabela 1]. Aliás, neste período de tempo, a cidade apresentava parâmetros socioeconómicos com fortes tendências negativas: a população mais jovem emigrou, essencialmente, para os concelhos vizinhos; muitas empresas mudaram as suas sedes para outros municípios e o comércio tradicional perdeu vitalidade e clientes, principalmente, para os centros comerciais localizados na coroa metropolitana e servidos por novas e estruturantes vias rodoviárias [CMP, 2014 e Ferrão, 2003].

Tabela 1. Variação da população na cidade do Porto, entre 1981 e 2011

Anos	População Residente	
	N.º	Varição
1981	327.368	–
1991	302.472	–8%
2001	263.131	–13%
2011	237.591	–10%
Variação entre 1981 – 2011	89.777	–27%

Fonte: INE

Nesse período de tempo, a forte perda demográfica, o abandono e degradação de edifícios, o envelhecimento da população, principalmente, daqueles com baixo rendimento e mais baixas qualificações e, ainda, o decréscimo considerável dos níveis de conforto das próprias habitações, resultaram, inevitavelmente, na acentuada desertificação da baixa da cidade e do centro histórico. De acordo com os dados do Censo de 2001, 19% dos edifícios estavam altamente degradados, necessitando de profunda reabilitação e 45% teriam necessidade de pequenas ou médias reparações.

Para além disso, registavam-se outros fenómenos como exclusão social, insegurança e delinquência, sobretudo nas zonas mais centrais da cidade.

Em suma, nas últimas décadas, o edificado degradou-se e a cidade do Porto perdeu competitividade económica e coesão social. Algo tinha de ser feito para mudar este cenário, dado que a cidade do Porto encerra um passado importante e um potencial de desenvolvimento que é garantia e fator de esperança. Pelo que, como refere Santos (2014), se assumiu a reabilitação urbana como uma aposta essencial para dar ao Porto a relevância e prestígio que teve no passado e que merece por direito próprio.

3.2. A reabilitação urbana na cidade do Porto

Foi a partir do início do século XXI, que a orientação estratégica para a reabilitação urbana do município adquiriu maior dimensão e significado, assistindo-se a um fenómeno de transformação urbana muito expressivo, em particular liderado pela Baixa e pelo Centro Histórico da cidade.

Até então, as intervenções de reabilitação urbana na cidade do Porto estiveram a cargo essencialmente do CRUAR (Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira-Barredo) e da sociedade Casa da Música/Porto 2001, S.A., e focalizaram-se no quase exclusivamente no Centro Histórico³. Embora tivessem tido uma importância assinalá-

³ De referir igualmente o papel da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (FDZHP).

vel, serviram sobretudo de referência para as intervenções que viriam a ser planeadas e desenvolvidas posteriormente [CMP, 2000].

A filosofia subjacente à reabilitação urbana adquiriu novos contornos, passando a englobar um território mais vasto, a Baixa do Porto, para onde entretanto se tinham expandido os fatores de degradação urbana que antes contaminaram sobretudo o Centro Histórico do Porto. De uma intervenção limitada no território e suportada quase exclusivamente no investimento público, delineou-se uma outra forma de atuação em que o cerne do processo se deslocou para a intervenção privada, remetendo-se o papel da entidade pública ao incentivo desse processo e ao cumprimento, no domínio público, das suas responsabilidades tradicionais.

Marco importante para a mudança ocorrida, foi a entrada em vigor do Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana, Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, através do qual o Governo autorizou que o Instituto Nacional de Habitação (atualmente, IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana) participasse no capital social da Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A., com a missão de promover a reabilitação urbana na cidade do Porto.

Assim, foi criada a Porto Vivo, SRU empresa de capitais exclusivamente públicos, cujos acionistas são o Estado, representado pelo IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, e a Câmara Municipal do Porto.

À Porto Vivo, SRU cabe a função de impulsionar a reabilitação urbana na respetiva zona de intervenção, designadamente, elaborando a estratégia de intervenção e atuando como mediadora entre proprietários e investidores, entre proprietários e arrendatários e, em caso de necessidade, tomando a seu cargo as operações de reabilitação, com os meios legais de que dispõe.

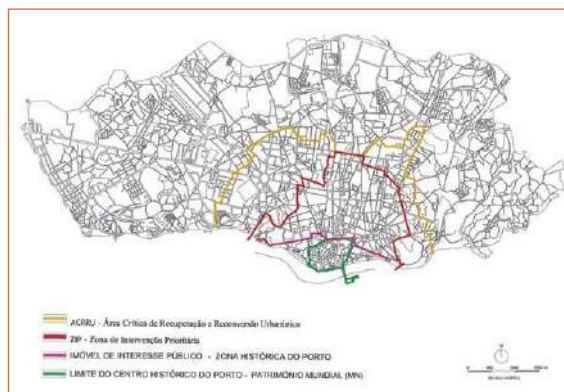
Nas zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana, constituídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, são elas próprias que assumem a qualidade de entidade gestora, sendo que a reabilitação continua a ser enquadrada pelos instrumentos de programação e exe-

cução aprovados de acordo com o referido nesse mesmo diploma.

A Porto Vivo, SRU começou por ter, estatutariamente, como área de intervenção, a Área Crítica de Recuperação e Re-conversão Urbanística (ACRRU)⁴, com cerca de 1.000 hectares, ou seja, cerca de um quarto do concelho do Porto. Por razões operacionais, foi delimitada uma área menor, denominada Zona de Intervenção Prioritária (Z.I.P.), onde se concentrou o principal esforço de reabilitação urbana.

Como se observa na Figura 6, a Zona de Intervenção Prioritária compreendia uma área com cerca de 500 hectares, englobando o Centro Histórico do Porto (classificado como Património da Humanidade) a baixa tradicional e áreas substanciais das freguesias do Bonfim, Santo Ildefonso, Massarelos e Cedofeita, correspondendo essencialmente às zonas de crescimento da cidade nos séculos XVIII e XIX.

Fig. 6. ACRRU e Centro Histórico do Porto



Fonte: Porto Vivo, SRU

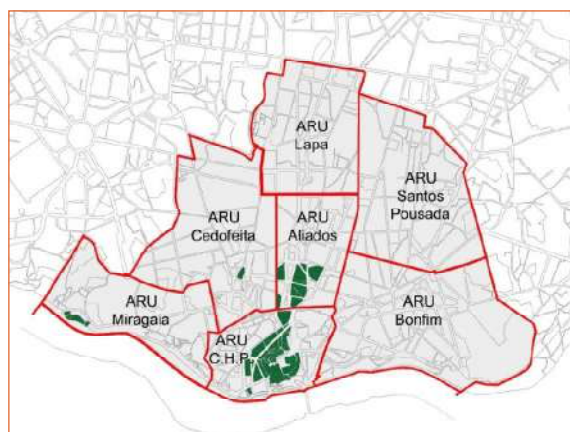
Com a aprovação da delimitação da Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico do Porto (ARU-CHP), a Porto Vivo, SRU tornou-se a entidade gestora do processo de reabilitação urbana conduzido na primeira Área de Reabilitação Urbana, em termos nacionais, criada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro.

⁴ Decreto Regulamentar n.º 11/2000, de 24 de Agosto.

Entretanto, no âmbito do processo de revisão e atualização da estratégia definida para a ZIP, no final de ano de 2014, foram criadas outras seis novas áreas de reabilitação urbana (Aliados, Cedofeita, Bonfim, Miragaia, Lapa e Santos Pousada), embora ainda sem entidade gestora definida (ver Figura. 7).

A estratégia definida pela SRU para a operação de revitalização urbana da Baixa do Porto, devidamente incorporada no Masterplan (Porto Vivo, SRU, 2005a), considera que, para além do tradicional planeamento físico, o planeamento das vertentes social e económica é fundamental, pelo que foi tido em atenção no contexto do desenvolvimento estratégico da cidade do Porto. Outro fator, especialmente importante, refere-se à necessidade de promover intervenções que garantam a sustentabilidade nos seus mais diversos domínios, nomeadamente que respeitem a identidade dos locais objeto de transformações e que apostem na criatividade, no conhecimento e na inovação, de forma assegurar o sucesso das mesmas a longo prazo.

Fig. 7. Áreas de Reabilitação Urbana



Fonte: Porto Vivo, SRU

No âmbito do desenvolvimento dos projetos de execução preconiza-se que sejam atendidos os princípios e objetivos do desenvolvimento sustentável: qualificação ambiental, valorização e racionalização do consumo energético e inovação tecnológica, pugnando assim pela melhoria e modernização das condições de habitabilidade.

Em muitos aspetos, a Porto Vivo, SRU foi pioneira na política de reabilitação urbana em Portugal.

Segundo Santos (2014), desde o seu início, a Porto Vivo, SRU procurou adotar uma postura inovadora na condução do processo de reabilitação, colocando em prática metodologias de simplificação dos processos de planeamento, licenciamento e execução de obras, mas, principalmente, implementando uma gestão territorial mais próxima dos interessados e mais integrada nas suas diferentes componentes, contribuindo assim para reduzir os conflitos, por vezes inevitáveis em processos tão complexos.

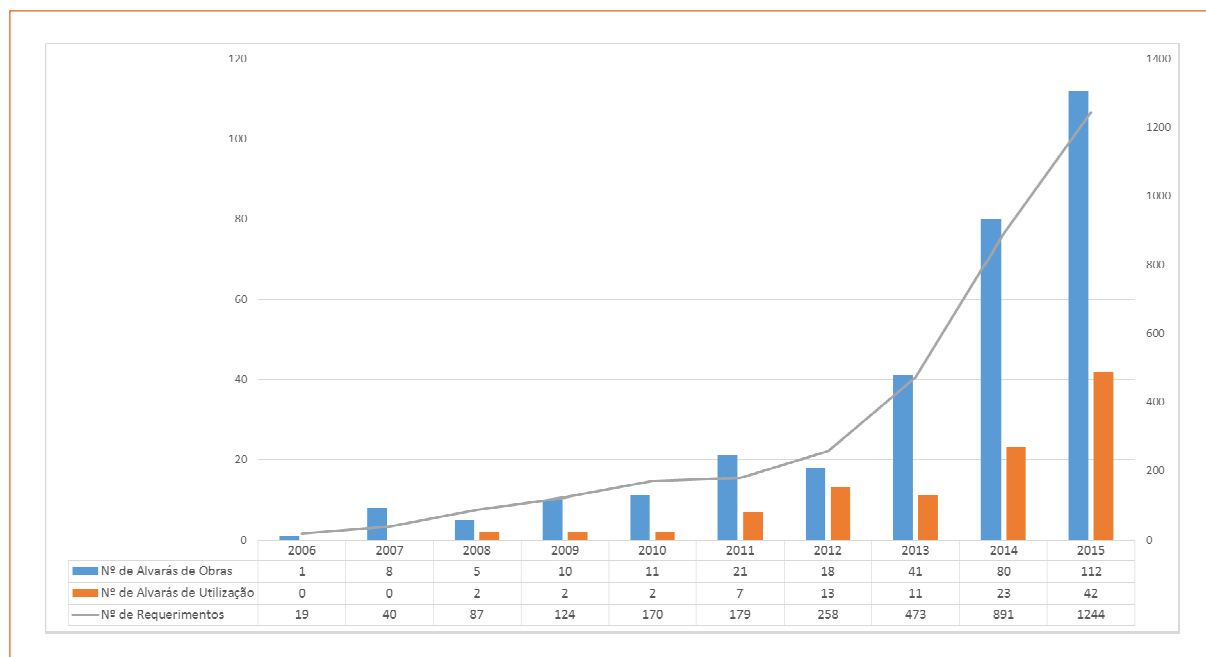
Na sua ação, a Porto Vivo, SRU, procurou que a reabilitação dos edifícios fosse concretizada pelos respetivos proprietários, através da celebração de acordos de reabilitação. Estes acordos traduzem-se em contratos que vinculam as partes, tendo em vista o propósito de promover a reabilitação de edifícios, assumindo o privado o investimento necessário, mas comprometendo-se a entidade pública a disponibilizar todo o acompanhamento inerente ao processo de licenciamento, apoio, orientação técnica e financeira, nomeadamente, com a disponibilização de incentivos fiscais para desonerar a respetiva equação financeira necessária à intervenção.

Enquanto entidade gestora do processo urbanístico no Centro Histórico do Porto e das unidades de intervenção com documento estratégico aprovado, a Porto Vivo, SRU tem vindo a registar um incremento muito significativo de requerimentos e emissão de alvarás para operações de reabilitação urbana de iniciativa privada, como se pode verificar na Figura 8.

Na área de intervenção da Porto Vivo, SRU, que engloba a Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico do Porto e os restantes quarteirões com documento estratégico aprovado, registava-se, no final de 2015, um valor acumulado de 307 alvarás de obra (112 dos quais em 2015) e 102 alvarás de utilização (42 dos quais em 2015). Só em 2015, foram rececionados 1.244 requerimentos, face a um total acumulado de 3.485, entre 2006 e 2015 (Porto Vivo, SRU, 2016).

Esta análise permite constatar um forte crescimento tanto ao nível do número de requerimentos como ao nível de emissão de alvarás de obras e/ou de utilização ocorrido nos últimos anos, o que atesta bem o dinamismo já induzido no processo de reabilitação urbana em curso na cidade do Porto.

Fig. 8. N.º de Requerimentos e de Alvarás de Obras e de Utilização, entre 2006 e 2015



Fonte: Porto Vivo, SRU

Tabela 2. Distribuição do Número e Valor de Transações por Localização (antiga ACCRU e ARU CHP), em 2015, Variação Homóloga e Total 2007-2015

Localização	2014		2015		Variação Homóloga		Total 2007-2015	
	N.º	Valor [€]	N.º	Valor [€]	N.º	Valor [€]	N.º	Valor [€]
Antiga ACCRU	244	67.202.497	449	100.010.212	84%	49%	1387	350.027.334
ARU CHP	169	32.668.770	241	43.142.869	43%	32%	868	175.284.599
Peso da ARU CHP	69%	49%	54%	43%			63%	50%

Fonte: Porto Vivo, SRU. (2016)

De igual modo, da análise da Tabela 2, relativa à distribuição do número e valor de transações por localização, salienta-se o conjunto de 449 transações realizadas em 2015, no território da antiga ACCRU, representando um valor de mais de 100 milhões de Euros. Por sua vez, a Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico do Porto (ARU CHP), representa 54% do número total de transações (241 no total) e 43% do valor transacionado (43,1 milhões de Euros).

Face ao período homólogo, é de realçar o incremento de 84% no número de transações e de 49% no valor transacionado na antiga ACCRU, assim como a variação positiva de 43% no número de transações e de 32% no valor transacionado na ARU do Centro Histórico do Porto.

No total acumulado do período 2007 a 2015, foram registados 1.387 transações na antiga ACCRU, constituindo um valor total de 350 milhões de Euros. O peso da ARU do Centro Histórico do Porto é de 63% do número de transações (868 no total) e de 50% do valor transacionado (175 milhões de Euros). Ou seja, também através da análise do número e do valor de transações se comprova o peso e a relevância crescente da reabilitação urbana no tecido urbano da cidade do Porto.

Os dados analisados evidenciam que, no que concerne essencialmente à vertente física da reabilitação, os resultados que estão a ser obtidos são consideráveis. Conviria, igualmente, analisarem-se os dados relacionados com a vertente humana e social da reabilitação. Infelizmente isso não é possível, dado que não existe ainda essa informação disponível.

No entanto, e face aos dados estatísticos apresentados, é possível antever que a reabilitação urbana será certamente protagonista de um novo paradigma urbano, pelo que, consequentemente, ela deverá ser motivo de forte atenção em termos da definição das políticas públicas para o futuro. Esta questão é merecedora de uma análise mais detalhada no ponto seguinte do capítulo.

4. AS NOVAS REFORMAS DE POLÍTICA PÚBLICA NA REABILITAÇÃO

Depois de analisado o relevante papel que reabilitação está a desempenhar na evolução urbanística das cidades portuguesas, e, em particular, no Porto, importa agora refletir sobre as principais e mais recentes políticas públicas relacionadas com a temática da reabilitação urbana, as quais assentam em três dimensões fundamentais:

- a) a dimensão estratégica;
- b) a dimensão legislativa;
- c) a dimensão financeira.

4 a) A Dimensão Estratégica

Três dos mais importantes documentos de política pública publicados recentemente elegem a reabilitação urbana como um ponto central da sua atenção. De facto, o *Compromisso para o Crescimento Verde*, a estratégia *Cidades Sustentáveis 2020* e a *Estratégia Nacional para a Habitação*, são unânimes no reconhecimento da aposta na reabilitação como estratégica essencial para o progresso de Portugal.

O *Compromisso para o Crescimento Verde* (MAOTE, 2014) visa estabelecer as bases para um compromisso em torno de políticas, objetivos e metas que impulsionem um modelo de desenvolvimento que compatibilize as vertentes económica, social e ambiental, no qual diferentes setores desempenhem o seu papel de uma forma integrada, fomentando sinergias no sentido de ultrapassar os importantes desafios que se colocam atualmente a Portugal.

Apresentando iniciativas novas e retomando outras já existentes, o *Compromisso para o Crescimento Verde* preconiza o estabelecimento de um compromisso de longo prazo multissectorial que contribua para a estabilidade nas ambições e nos objetivos estratégicos, sem comprometer as diferentes opções ao nível dos modelos de gestão. Partindo, necessariamente, da indispensabilidade de um exercício duradouro e inteligente de responsabilidade orçamental, o foco é direcionado para a resolução de outros constrangimentos estruturais que têm impedido, nas últimas décadas, um padrão de crescimento – financeira, social, económica e ambientalmente – sustentável, da economia portuguesa.

Dentro deste compromisso, a reabilitação urbana é um dos 14 objetivos quantificados para o horizonte de 2020 e 2030, designadamente, através da fixação do alargamento do peso da reabilitação urbana no volume da construção civil no país, passando de 10%, em 2013, para 17%, em 2020, e 23%, em 2030.

A aposta estratégica na reabilitação urbana é ainda complementada com a identificação de duas iniciativas setoriais, no domínio das Cidades e Território:

CT3 – Aplicação do Regime Excecional de Reabilitação Urbana que altera as regras de conservação, alteração, reconstrução e ampliação de edifícios antigos;

CT5 – Criação e implementação de um instrumento financeiro de apoio à regeneração urbana.

No que diz respeito à iniciativa CT3, o indicador de sucesso definido é o peso relativo da reabilitação do edificado habitacional nas atividades da construção civil, de modo a convergir com a média europeia que, atualmente, se situa nos 37%. Já a iniciativa CT5, estabelece como indicador de sucesso o aumento do número de arrendamentos nos centros históricos em 10%, até 2020, e 25%, até 2030.

Da análise global do *Compromisso para o Crescimento Verde* e da aposta, em particular, na reabilitação urbana, torna-se claro uma forte preocupação dos poderes públicos em encontrar respostas e definir metas para: por um lado, contrariar a tendência registada, nas últimas décadas, de

expansão das periferias urbanas, com todas as consequentes ameaças à sustentabilidade ambiental, à organização equilibrada do território e à componente económica e social das pessoas e das famílias; por outro lado, e de modo a assegurar uma desejável contenção dos aglomerados urbanos, dinamizar de forma urgente o mercado de arrendamento, cujo congelamento das rendas desde a primeira metade do século passado até ao 25 de Abril de 1974, provocou um afastamento do investimento na reabilitação do parque habitacional antigo que se foi degradando até níveis insustentáveis no presente.

A resposta dos poderes públicos preconizada no *Compromisso para o Crescimento Verde* passa por um quadro abrangente e integrado de intervenções que incluem: o novo regime jurídico de reabilitação urbana, simplificando os procedimentos municipais de licenciamento e de intervenção em amplas áreas de reabilitação, com especial incidência nas áreas mais degradadas e nos fogos devolutos; a dinamização do mercado do arrendamento urbano, impulsionado pela reforma da legislação que pôs fim a décadas de congelamento de algumas rendas mais antigas, atraindo aos centros urbanos a população mais jovem e as famílias; a adoção do Regime Excepcional de Reabilitação Urbana (RERU) que dispensa, durante 7 anos, para as intervenções em edifícios com mais de 30 anos, o cumprimento de algumas normas que, tornando a reabilitação urbana tão exigente como a nova construção, na prática, inviabilizavam, técnica e financeiramente, aquelas operações; o apoio público, através dos novos fundos europeus enquadrados no Portugal 2020, às intervenções de reabilitação e regeneração urbanas nas áreas carenciadas, nas áreas industriais abandonadas, na habitação social, nos edifícios públicos e na eficiência energética na habitação privada.

Na dimensão estratégica, destaque-se também a estratégia *Cidades Sustentáveis 2020*⁵ que, fundamentalmente, pretende evidenciar um caminho para o desenvolvimento territorial, centrado nas cidades e no papel crítico que estas

desempenham na estruturação dos territórios, no seu desenvolvimento e coesão.

Este documento está muito focado no desenvolvimento urbano sustentável e alicerça-se nas opções estratégicas de base territorial estabelecidas no quadro da política de ordenamento do território e urbanismo e seus instrumentos de referência, designadamente o modelo territorial e o sistema urbano vertidos, respetivamente à escala nacional e à escala regional, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), assim como as opções próprias de desenvolvimento estratégico local dos planos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal.

A estratégia *Cidades Sustentáveis 2020* procura reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades em vários domínios, como o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção do ambiente. Ambiciona, de igual modo, responder às debilidades e necessidades de estruturação urbana do território e atuar no sentido de fortalecer e consolidar a visão de desenvolvimento urbano sustentável partilhada entre os agentes do território, contribuindo assim para a promoção das condições necessárias à competitividade, sustentabilidade e coesão nacional.

A estratégia *Cidades Sustentáveis 2020* configura-se como uma estratégia de âmbito nacional, aplicável ao nível local, para um futuro mais sustentável das cidades, articulando uma Visão com um conjunto de Princípios Orientadores e quatro propostas de Eixos Estratégicos de intervenção: (i) inteligência e competitividade; (ii) sustentabilidade e eficiência; (iii) inclusão social e capital humano; (iv) territorialização e governação, garantindo a sua articulação com o novo período de programação 2014–2020 dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI).

Concretamente a aposta estratégica na regeneração e reabilitação urbana fica sobretudo evidenciada no eixo 2, referente à sustentabilidade e eficiência, designadamente, através de três medidas sugeridas como orientadoras para alcançar os objetivos globais já referidos, a saber:

⁵ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 11 de Agosto.

- > Conter a expansão dos perímetros urbanos, estruturando e requalificando as frentes urbanas e protegendo os terrenos rústicos envolventes da urbanização avulsa e discriminando positivamente a ocupação dos vazios urbanos existentes, sem prejuízo da possibilidade de eventuais e excepcionais necessidades de crescimento, devidamente enquadradas e programadas;
- > Promover ações de reabilitação urbana nos centros históricos e em áreas urbanas e periurbanas com carências multidimensionais, fomentando a recuperação, beneficiação e reconstrução do edificado, a requalificação e reconversão de zonas industriais abandonadas e a qualificação do espaço público e das infraestruturas, garantindo condições de conservação, segurança, salubridade, estética, paisagem e ambiente;
- > Fomentar a regeneração urbana na perspetiva da valorização integrada do território, incluindo, não apenas a valorização física e a diversificação funcional, mas ações materiais e imateriais complementares de revitalização económica, social, cultural e ambiental, em especial em territórios urbanos desfavorecidos.

Sublinha-se que estas medidas preconizadas no domínio da reabilitação urbana estão intimamente associadas e devidamente articuladas com outras de igual importância, por exemplo, nos domínios da habitação, do ambiente urbano, do baixo carbono ou das alterações climáticas e, por isso, devem ser entendidas como parte integrante de um quadro de referência orientador para a intervenção nos territórios urbanos, de acordo com as suas especificidades próprias, as opções políticas locais e a estratégia de desenvolvimento urbano sustentável que se venha a consolidar.

Um outro aspeto que merece ser ressaltado prende-se com a respetiva articulação com o novo período de programação 2014–2020 dos FEEI. De facto, a estratégia *Cidades Sustentáveis 2020* promove a devida correspondência entre os eixos estratégicos de intervenção, e respetivas medidas, com as fontes de financiamento mobilizáveis, nomeadamente, as previstas nos programas operacionais temáticos e regionais do Portugal 2020, alimentados numa lógica de pluri-fundo, designadamente, pelo Fundo Europeu de Desenvol-

vimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC). Recorde-se que, dada a importância do FEDER neste domínio, foi estabelecido regulamentarmente, ao nível europeu, que pelo menos 5 % deste fundo terá de ser aplicado a ações de desenvolvimento urbano sustentável, facto este que constitui uma considerável garantia de financiamento para a política urbana, em geral, e a regeneração e reabilitação urbana, em particular.

Por último, na dimensão estratégica, e pela sua relevância, justifica-se igualmente analisar a *Estratégia Nacional para a Habitação*⁶.

Há muitos anos que se vinha sentindo a necessidade de aprovação e implementação de uma estratégia para a habitação em articulação com os objetivos de desenvolvimento dos aglomerados urbanos, da reabilitação urbana e da revitalização demográfica e económica, enquanto partes integrantes do universo da política de cidades. Em particular, as profundas alterações financeiras, económicas e sociais verificadas nos últimos anos não foram acompanhadas pela implementação de uma visão estratégica no domínio da habitação, suscetível de sustentar o distanciamento progressivo entre o quadro normativo e as políticas públicas nesse domínio e a mudança da realidade económica e social do País.

A necessidade de alargar o acesso a uma habitação e de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos impõe medidas transversais perspetivadas a longo prazo e articuladas com soluções urbanas sustentáveis. Com esse propósito, foi elaborada a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) que tem como principal objetivo a criação de condições que facilitem o acesso das famílias à habitação. Facilidade de acesso no preço, na localização, na qualidade, no conforto, na segurança, nas acessibilidades, na tipologia, na forma de ocupação, na mobilidade, no meio ambiente que a envolve. Em suma, trata-se de conjugar as políticas públicas para atrair investimento privado, articular as políticas económica e fiscal para criar riqueza, poupança e gerar diversificação de oferta habitacional.

⁶ Ver Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, 15 de Julho.

A ENH é composta por medidas concretas, específicas, elencando, também, as entidades competentes e os indicadores de monitorização e está estruturada em três pilares temáticos: (i) a Reabilitação Urbana; (ii) o Arrendamento Habitacional e (iii) a Qualificação dos Alojamentos.

A ENH assume claramente que a reabilitação e a regeneração urbana constituem um dos principais desafios para o futuro do desenvolvimento das políticas urbanas em Portugal, bem como uma oportunidade única para melhor conhecer as ocupações humanas mais antigas dos centros urbanos e capitalizá-los para a própria promoção desses centros urbanos e estimular as atividades turísticas.

Recuperar o papel competitivo das áreas antigas dos centros urbanos, promover o seu repovoamento e a recuperação do seu parque edificado, em especial o habitacional, são algumas das maiores ambições da presente estratégia e representam, indubitavelmente, uma viragem nos paradigmas que deram prioridade à expansão urbana e à construção nova.

4 b) A Dimensão Legislativa

No plano legislativo, destacam-se três iniciativas que, em comum e de uma forma complementar, dão particular enfoque à reabilitação urbana: i) a Reforma do Arrendamento Urbano, ii) a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo e iii) o Regime Excepcional aplicável à Reabilitação de Edifícios ou de Frações.

i) A Reforma do Arrendamento Urbano

Muitas das dificuldades com que, hoje, Portugal se confronta no domínio da habitação, resultam do facto de ter adiado sucessivamente a reforma de fundo do arrendamento urbano. A contração do mercado de arrendamento, num processo que já se iniciara na primeira metade do século passado em resultado do congelamento das rendas, e que se manteve e até se alargou após o 25 de abril de 1974, afastou o investimento na reabilitação do parque habitacional anti-

go, contribuiu para o aumento das rendas e para a redução da oferta de casas para arrendar (MROTE, 2014).

Mais recentemente, a crescente procura de arrendamento em consequência da crise do mercado da construção e do imobiliário e a ausência de oferta de arrendamento a preços acessíveis determinaram que a reforma do arrendamento urbano fosse assumida como um objetivo prioritário no domínio da habitação.

De facto, a reforma do arrendamento urbano de 2006⁷ não conseguiu dar uma resposta adequada aos principais problemas com que se debatia o arrendamento urbano, especialmente os relacionados com os contratos com rendas anteriores a 1990, com a dificuldade de realização de obras de reabilitação em imóveis arrendados e com um complexo e moroso procedimento de despejo.

Nesse sentido, foi aprovada a Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, que procede à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, introduzindo várias medidas destinadas a dinamizar o mercado do arrendamento, nomeadamente:

- > Alteração do regime substantivo da locação, designadamente conferindo maior liberdade às partes na estipulação das regras relativas à duração dos contratos de arrendamento;
- > Alteração do regime transitório dos contratos de arrendamento celebrados antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, reforçando a negociação entre as partes e facilitando a transição dos referidos contratos para o novo regime, num curto espaço de tempo;
- > Criação de um procedimento especial de despejo do local arrendado que permita a célere recolocação daquele no mercado de arrendamento.

⁷ Ver Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro.

Com a concretização da reforma do regime do arrendamento urbano em 2012, começou-se assistir à dinamização do mercado, permitindo que o arrendamento habitacional seja hoje a principal alternativa, quer para as famílias que procuram uma casa, quer para os promotores que não as conseguem escoar.

Pode-se mesmo afirmar que, o arrendamento habitacional é a alternativa à aquisição de habitação própria num contexto de diminuição das capacidades de financiamento da banca, de contração do rendimento disponível das famílias e de necessidade de redução do endividamento, emergindo como a principal via para desenvolver uma oferta habitacional a preços acessíveis e que corresponda às novas exigências de mobilidade das famílias (IHRU, 2015).

Neste quadro, e de acordo com o IHRU (2015), a reabilitação e a regeneração urbanas, com capacidade para promover habitação em termos competitivos por contraponto ao declínio da construção nova e à limitação da expansão urbana, são indissociáveis da dinamização do mercado de arrendamento, fornecendo resposta ao problema de acesso à habitação.

ii) A nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo⁸.

A nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo dá um grande destaque ao domínio da reabilitação urbana. Assume-se com uma nova geração de programas e planos que procura responder de forma coordenada e transversal às necessidades do planeamento atual, adotando uma visão crítica e inconformista relativamente à expansão física dos aglomerados urbanos com a consequente degradação e despovoamento dos centros urbanos, a sobreposição de planos e programas com fragilidades na coordenação dos valores a salvaguardar e a integração da resposta às alterações climáticas nos planos diretores municipais (MAOTE, 2014).

Nesse sentido, esta reforma desenvolve-se em torno dos seguintes eixos principais:

- > Clarificação do regime do solo. O solo passa a ser classificado, apenas, em duas classes – solo rústico ou urbano – sendo erradicada a classificação de solo urbanizável. Fica, assim, limitada a existência de terrenos expectantes, promovendo-se a contenção dos perímetros urbanos e a reabilitação das cidades, e gerando, conseqüentemente, ganhos de sustentabilidade energética e ambiental;
- > Concentração, nos Planos Diretores Municipais (PDM), de todas as regras vinculativas dos particulares. Os programas especiais deixarão de ser diretamente vinculativos aos particulares, tornando o PDM o plano central do processo de planeamento, integrando assim todas as normas dispersas pelos diferentes programas especiais;
- > Reforço da cooperação intermunicipal. O planeamento intermunicipal ganha novos instrumentos de gestão territorial, dando assim a oportunidade aos municípios de promoverem soluções integradas com partilha de infraestruturas e equipamentos. A forte aposta no planeamento intermunicipal é também consagrada pela criação dos planos diretores intermunicipais, apostando assim num modelo de desenvolvimento territorial sub-regional;
- > Atribuição aos municípios de novos mecanismos de gestão do território, tais como a transferência de edificabilidade, contribuindo para a regeneração e reabilitação urbanas;
- > Transformação do solo de rústico em urbano apenas através de planos de pormenor, condicionados à demonstração de viabilidade económico-financeira. Deixam de existir terrenos expectantes, inseridos em solos urbanizáveis, passíveis de edificação casuística e sem garantia de qualidade urbana. A opção da expansão física da cidade passa a ser excepcional e definida apenas aquando associada a uma opção de investimento integrada numa proposta assente em plano de pormenor.

⁸ Lei nº 31/2014, de 30 de Maio.

Promovem-se, assim, os investimentos sustentáveis apostando na partilha de responsabilidade do desenvolvimento entre o Estado e os particulares;

- > Valorização da biodiversidade e dos ecossistemas. Está previsto o estabelecimento de mecanismos de distribuição de encargos e de benefícios destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, como a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas. Viver numa área protegida deverá ser encarado como uma oportunidade, devendo representar um benefício para as populações;
- > Aposta na reabilitação urbana. O foco do desenvolvimento do território deve estar na regeneração dos aglomerados urbanos já existentes. São regulamentados novos instrumentos de gestão do território e assegura-se que a expansão urbana apenas decorrerá quando o aglomerado urbano se encontre esgotado face a novas necessidades. A expectativa de urbanizar tem retirado capacidade para reabilitar.

Da breve apresentação desta nova lei de bases, resulta claro que a aposta na reabilitação urbana assume uma especial importância para o desenvolvimento sustentável das cidades portuguesas. No momento atual, de profundas mutações económicas e sociais – diminuição da dimensão das famílias, envelhecimento da população, desertificação do interior, necessidades de mobilidade devido às mudanças de mercado de trabalho, estagnação do rendimento disponível das famílias – a reabilitação urbana surge como uma opção estratégica fundamental para promover a qualificação dos centros urbanos, a revitalização das atividades económicas, em particular, do comércio tradicional, atrair novos residentes e, com isso, fomentar a redução dos movimentos pendulares casa-trabalho e, consequentemente, os consumos energéticos com os transportes e, de uma forma geral, promover a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida dos cidadãos. Cabe, pois, às entidades envolvidas nas operações de reabilitação urbana saber aproveitar as oportunidades que emergem das mesmas.

iii) O Regime Excepcional aplicável à Reabilitação de Edifícios ou de Frações⁹

Na dimensão legislativa, merece ainda ser sublinhado o Regime Excepcional aplicável à Reabilitação de Edifícios ou de Frações, cuja construção tenha sido concluída há, pelo menos, 30 anos ou que estejam localizados em áreas de reabilitação urbana.

De salientar que o regime excepcional prevê a dispensa do cumprimento de algumas normas previstas, quer no Regulamento Geral das Edificações Urbanas, quer noutros regimes especiais aplicáveis à construção (acessibilidades, requisitos acústicos, eficiência energética e qualidade térmica, gás e telecomunicações), desde que a operação de reabilitação não origine desconformidades ou um agravamento das existentes ou que contribua para a melhoria das condições de segurança e salubridade existentes.

Porém, este regime tem um âmbito de aplicação restrito, uma vez que é apenas aplicável a edifícios ou frações que se destinem a ser afetos, total ou predominantemente, ao uso habitacional, e, por outro lado, é temporário, porque tem um período de vigência de apenas sete anos. Apesar destas restrições, este regime poderá ser um contributo muito importante para reduzir os custos de contexto inerentes ao processo de reabilitação do parque edificado antigo, através da adoção de soluções construtivas menos onerosas e mais rápidas e, como isso, contribuir decisivamente para a dinamização da reabilitação urbana em Portugal nos próximos anos.

4 c) A Dimensão Financeira

Por último, no que se refere à dimensão financeira das reformas de política pública relacionadas com a temática da reabilitação urbana, existem quatro instrumentos e/ou iniciativas que, pela sua importância, merecem ser analisados com algum detalhe: (i) Acordo de Parceria 2014–2020;

⁹ Ver Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril.

(ii) IFRRU 2020 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas; (iii) IFE 2020 – Instrumento Financeiro para a Energia; e (iv) Programa “Reabilitar para Arrendar”.

O Acordo de Parceria 2014–2020 (Portugal 2020, 2014) define a estratégia e os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, entre 2014 e 2020, assim como, estabelece as prioridades de investimento necessárias para promover o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, em alinhamento com a Estratégia Europa 2020.

Da análise deste documento, resulta claro que o novo ciclo de programação financeira, para o período 2014–2020, reserva um conjunto significativo de oportunidades para as intervenções de reabilitação e regeneração urbanas, nomeadamente, nas áreas carenciadas, nas áreas industriais abandonadas, na habitação social, nos edifícios públicos e na eficiência energética da habitação privada. Estas ações estão previstas serem financiadas pelo Programa Operacional Temático de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e pelos Programas Operacionais Regionais, em alinhamento com o estabelecido regularmente de afetar pelo menos 5 % do FEDER a ações de desenvolvimento urbano sustentável.

De uma forma geral, pode-se afirmar que a importância da reabilitação urbana e das questões territoriais está esprelhada na centralidade acrescida que esta matéria alcançou nos documentos comunitários que enquadram e regulam os Fundos Estruturais para o período 2014–2020. O Acordo de Parceria 2014–2020 contém disposições que asseguram que a futura geração de intervenções estruturais contribuirão decisivamente para o desenvolvimento territorial integrado e sustentável. Quer por via dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI) – que envolvem apoios cruzados de vários Fundos –, quer das Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), quer ainda do Programa Operacional Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, a regeneração e revitalização dos centros urbanos é uma das prioridades.

Por sua vez, no quadro da melhoria da eficiência energética e da promoção de estratégias de baixo carbono em áreas urbanas, aponta-se o recurso a instrumentos financeiros que possibilitem apoios à reabilitação no setor da habitação, o que constitui uma significativa mudança de paradigma relativamente ao período de programação anterior que vigorou entre 2007 e 2013.

Foi neste contexto que foram criados dois instrumentos financeiros, um para a reabilitação urbana – o IFRRU 2020 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas¹⁰ – e outro para a eficiência energética – o IFE 2020 – Instrumento Financeiro para a Energia¹¹ –, totalizando 600 milhões de euros de fundos reembolsáveis, e que se destinam a promover a melhoria da habitabilidade e a redução da fatura energética.

Os instrumentos financeiros constituem veículos preferenciais para maximizar a aplicação dos fundos europeus, apoiando investimentos que se prevê serem viáveis financeiramente e que não obtêm financiamento suficiente por parte das fontes de mercado.

Os fundos europeus do Portugal 2020 destinados à área das cidades sustentáveis, incluindo eficiência energética, reabilitação urbana e mobilidade sustentável, totalizam cerca de 2.000 milhões de euros, dos quais cerca de 600 milhões de euros concretizam-se através de fundos reembolsáveis. Estes dois instrumentos financeiros permitem disponibilizar até 247 milhões de euros para a reabilitação urbana e 366 milhões de euros para a eficiência energética, que proporcionam através do efeito de alavanca, resultante da articulação deste financiamento com fundos do BEI e da banca de retalho, um volume de financiamento de cerca de 3.000 milhões de euros, até 2020, nas áreas da reabilitação urbana e da eficiência energética¹².

¹⁰ Resolução de Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de Julho.

¹¹ Resolução de Conselho de Ministros n.º 57/2015, de 30 de Julho.

¹² Comunicação do Conselho de Ministros (Em linha) Acessível: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente-ordenamento-do-territorio-e-energia/mantenha-se-atualizado/20150723-maote-reabilitacao-urbana.aspx>. (04/09/2015).

No caso do instrumento financeiro para a reabilitação urbana, o financiamento dirige-se à administração pública, às empresas e à habitação particular. Pretende-se potenciar a reabilitação integral dos edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, ou, no caso de idade inferior, que demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a dois. O instrumento financeiro destina-se também ao espaço público, desde que surja associado a ações de reabilitação do conjunto edificado, e aos espaços e unidades industriais abandonadas com vista à sua reconversão.

No que se refere à eficiência energética, destinado à utilização de energias renováveis para autoconsumo na administração central e local e à promoção da eficiência nas habitações particulares, privilegiam-se os projetos destinados ao edificado existente com pior desempenho energético e que promovam a redução do consumo de energia em pelo menos 15% e ao aumento de pelo menos dois níveis no certificado de desempenho energético.

Por último, o Programa "Reabilitar para Arrendar"¹³ tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, que após reabilitação deverão destinar-se predominantemente a fins habitacionais. Estas frações dirigem-se a arrendamento em regime de renda condicionada.

Este programa tem uma dotação inicial de 50 milhões de euros, contando com o apoio financeiro do Banco Europeu de Investimento e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa. Podem candidatar-se a este programa pessoas singulares ou coletivas, de natureza privada ou pública, que sejam proprietárias de edifícios, ou parte de edifícios a reabilitar, ou ainda que demonstrem serem titulares de direitos e poderes sobre os mesmos que lhes permitam onerá-los e agir como donos de obra no âmbito de contratos de empreitada.

¹³ Toda a informação sobre o Programa "Reabilitar para Arrendar" pode ser consultada em: http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/reabilitarparaarrendar_ha/reabilitarparaarrendar_habitacao_acessivel.html (04/09/2015).

5. CONCLUSÃO

Nos últimos anos, a reabilitação urbana tem vindo a assumir uma importância crescente no discurso e na agenda de técnicos, empresários, académicos e decisores públicos a nível europeu.

De forma gradual, vai-se implantando na sociedade uma cultura que reconhece e valoriza o papel da reabilitação urbana para potenciar a atividade económica e melhorar a qualidade de vida das populações. Sinais claros deste facto são visíveis no aumento das intervenções de reabilitação urbana que têm acontecido um pouco por toda a parte, impulsionando a revitalização do edificado e a criação de espaços com maior qualidade urbanística e ambiental.

Este é o caso concreto da reabilitação urbana em curso na cidade do Porto, analisada ao longo deste artigo, onde se pôde constatar através de vários indicadores estatísticos do sector da construção civil que a reabilitação urbana tem vindo progressivamente a afirmar-se, sendo já observáveis muitas transformações espaciais no tecido urbano.

Para tal, muito contribuiu a criação de condições legislativas e de organização institucional mais adequadas à promoção da reabilitação urbana. Com efeito, a legislação portuguesa tem vindo a tornar-se mais específica, flexível e adaptada aos condicionantes e requisitos da realidade nacional ao nível do espaço edificado.

As instituições têm procurado agilizar os processos administrativos, de modo a estarem mais próximas dos destinatários e a terem maior capacidade de responder com eficácia à complexidade das operações de reabilitação urbana.

Neste sentido, é essencial desenvolverem-se estratégias na reabilitação urbana assentes numa estreita articulação e colaboração entre a administração central e local, assegurando as melhores ligações entre todos os intervenientes, e a participação e responsabilização das comunidades locais.

A reabilitação pressupõe uma forte participação dos privados. Assim sendo, entende-se como vital o estabelecimento de um clima institucional que favoreça a implementação

de parcerias público-privado, onde se definam regras verdadeiramente operacionais, que permitam o desenvolvimento de ações concretas de reabilitação urbana.

Foi baseada nesta nova forma de encarar as intervenções urbanas que a Sociedade de Reabilitação Urbana – Porto Vivo tendo vindo a obter bons resultados na reabilitação urbana da cidade do Porto. Com efeito, as políticas públicas para a área da reabilitação urbana na cidade do Porto têm registado uma grande dinâmica construtiva nos últimos anos, o que tem permitido os resultados evidenciados no número e valor das transações de imóveis no centro do Porto.

O conjunto de reformas de políticas públicas, aqui enunciado, constitui um novo quadro de referência que muito poderá contribuir para incrementar nos próximos anos a reabilitação urbana em Portugal. Aliás, e segundo as dimensões equacionadas – estratégica, legislativa e financeira – fica demonstrada a preocupação crescente dos decisores políticos para eleger a reabilitação urbana como uma área prioritária da ação pública com impacto direto significativo na dinamização económica das cidades, na criação de empregos, na atração e fixação de populações, na revitalização do comércio tradicional, no turismo e nas múltiplas atividades ligadas à cultura e ao lazer.

As dimensões estratégica, legislativa e financeira materializadas através de medidas e instrumentos já desenhados ou a desenvolver, são essenciais para a consolidação do processo de reabilitação urbana, proporcionando tecidos urbanos mais coesos e sustentáveis.

Será pois fundamental que sejam cumpridos, tanto quanto possível, numa fase inicial no centro histórico/Baixa do Porto e posteriormente em toda a cidade, os objetivos elencados nas três dimensões definidas. Entre estes objetivos devem realçar-se a identidade e a organização equilibrada de todo o território, a valorização da componente económica e social das pessoas e das famílias, e ainda a atração para centros urbanos de população mais jovem.

Em suma, trata-se de promover um novo modelo de desenvolvimento sustentado, alicerçado em grande medida na reabilitação urbana enquanto novo paradigma das políticas

públicas, o qual representa um dos principais desafios com que o Porto e o País estão confrontados nos próximos anos.

BIBLIOGRAFIA

Branco-Teixeira, M. (2010). Reabilitação Urbana: A Aposta para o Desenvolvimento do País, *Concreto, Revista da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas*, 222, pp. 37–39.

Breda-Vázquez, I., Conceição, P. e Branco-Teixeira, M. (2002). The operational capacities of evaluation in urban regeneration policies: some issues from Portugal". In: *The Sustainable City II: Urban Regeneration and Sustainability*. Southampton, C.A. Brebbia, WIT PRESS, pp. 325–334.

CMP. (2000). *Porto Património Mundial: CRUARB 25 anos de Reabilitação Urbana*. Porto, Câmara Municipal do Porto.

CMP. (2014). *Censos 2011 – Mobilidade Casa/Trabalho e Casa /Local de Estudo*. Edição da Câmara Municipal do Porto. [Em linha] Disponível: <http://www.cm-porto.pt/assets/misc/img/PDM/Revisao_PDM/Estudos_base/Censos2011_Mobilidade_2014.pdf> [Consultado em 16/09/2016].

Couch, C., Sykes, O. e Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency, *Progress in Planning*, 75, pp. 1–52.

Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio. Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana.

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro. Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril. Regime Excepcional aplicável à Reabilitação de Edifícios ou de Frações.

Decreto Regulamentar n.º 11/2000, de 24 de Agosto. Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da Cidade do Porto.

Ferrão, J. (2003). Dinâmicas Territoriais e Trajetórias de Desenvolvimento, Portugal 1991–2001, *Revista de Estudos Demográficos*, 2.º Semestre de 2003, INE, pp. 17–25.

IHRU (2015). Estratégia Nacional para a Habitação.

Imoestatística (2015). Anuário Imobiliário e Energético.

INE (2015). *Censos Gerais da População 2011*. (Em linha) Disponível: <http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CEN505&xpgid=censos2011_apresentacao> (Consultado em 04/01/2016).

Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro. Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto. Revisão do Regime Jurídico do Arrendamento Urbano.

Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio. Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

MAOTE (2014). *Compromisso para o Crescimento Verde*. (Em linha) Disponível: <<http://www.crescimentoverde.gov.pt/compromisso/>> (Consultado em 31/08/2015).

Porto Vivo, SRU (2005a). *Masterplan – Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto*. Porto, Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense.

Porto Vivo, SRU (2005b). *Documento Estratégico da Unidade de Intervenção do Quarteirão de Carlos Alberto*. Porto, Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense.

Porto Vivo, SRU (2010). *Plano de Gestão – Centro Histórico do Porto Património Mundial*. Porto, Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense.

Porto Vivo, SRU (2016). Relatório de Atividades & Contas de 2015. Porto, Porto Vivo, SRU.

Portugal 2020 (2014). *Acordo de Parceria 2014–2020*. (Em linha) Disponível: <www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portugal%202020_28julho.pdf> (Consultado em 17/09/2015).

PTPC (2015). *Reflexão sobre a Estratégia para a Reabilitação em Portugal*. Plataforma Tecnológica Portuguesa da Construção, Lisboa.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, 15 de Julho. Estratégia Nacional para a Habitação.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de Julho. Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 57/2015, de 30 de Julho. Instrumento Financeiro para a Energia.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 11 de Agosto. Cidades Sustentáveis 2020.

Ribeiro, F. (2008). Urban regeneration economics: The case of Lisbon's old downtown, *International Journal of Strategic Property Management*, n.º 12, pp. 203–213.

Santos, A. e Sequeira, J. (2016). Desenvolvimento Turístico no Centro Histórico do Porto, *Tourism Trends Review, Turismo*, 16, pp. 58–62.