



**MARIA FERNANDA  
DIAS FERREIRA**

**PROCURA DE METODOLOGIA MUNICIPAL PARA A  
REABILITAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS**



**MARIA FERNANDA  
DIAS FERREIRA**

**PROCURA DE METODOLOGIA MUNICIPAL PARA A  
REABILITAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento do Território – Ordenamento da Cidade, realizada sob a orientação científica do Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado Convidado da Secção Autónoma Ciências Sociais, Políticas e Jurídicas da Universidade de Aveiro.

À memória de José Agostinho Nunes Martins Garcia

## **o júri**

presidente

**Professor Doutor Artur da Rosa Pires**  
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho**  
Professor Associado Convidado da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Paulo Santos Conceição**  
Professor Auxiliar da Faculdade de Engenharia da Universidade o Porto

## **agradecimentos**

Agradeço ao Professor Doutor Jorge Carvalho, orientador desta dissertação, pelo apoio firme na procura de uma visão clara dos problemas. A sua disponibilidade, estímulo e atitude crítica foram particularmente profícuos nos momentos cruciais para o avanço da investigação.

Agradeço à Câmara Municipal de Loures as facilidades concedidas para a elaboração do presente trabalho.

Agradeço aos colegas da Divisão de Planeamento Urbanístico da Câmara Municipal de Loures os momentos de reflexão sobre o tema.

**palavras-chave**

Património urbano, reabilitação, regeneração, integração, acção estratégica.

**resumo**

O presente trabalho propõe-se reunir o conhecimento indispensável para o processo de reabilitação de espaços urbanos em declínio, particularmente nos contextos em que a presença de património urbano exige maior ponderação nas decisões.

Com este objectivo, traça um percurso evolutivo do quadro teórico-prático, de modo a confrontá-lo com experiências concretas, para aprender as melhores práticas e identificar questões-chave.

Através da análise de diplomas do quadro legal para a reabilitação urbana e em função de uma síntese global, procura responder à questão: “Quais os conhecimentos fundamentais na actualidade, para viabilizar iniciativas de reabilitação urbana em Portugal?”.

Avança também com recomendações metodológicas e operativas para que o objectivo seja atingido.

**keywords**

Urban Heritage, rehabilitation, regeneration, integration, strategic action.

**abstract**

The purpose of this work is to aggregate fundamental knowledge necessary to the rehabilitation processes of urban areas in decline. Intending to support action, it studies particularly those areas contextualised by the presence of urban cultural heritage, which requires further considerations on decisions to make,

Having this objective in mind, this work traces the evolutionary path of the theoretical-practice framework, in order to confront him with real experiences, for learning the best practices and indentifying key-issues.

Through the review of legal issues coming from the Portuguese legislation for urban rehabilitation, as well by making a synthesis between old and existing knowledge on the subject, this work intends to answer the following question: What is the fundamental knowledge necessary to make decisions and to implement actions on this matter?

It also sets out operative and methodological recommendations in order to achieve the goal.

**ÍNDICE**

*INTRODUÇÃO*

1. Problemática e objectivos
2. Metodologia e Estrutura

**1. DA CONSERVAÇÃO À REABILITAÇÃO URBANA (TEORIA E PRÁTICA)**

1.1. Evolução dos Conteúdos e Conceitos	6
1.1.1. Conservação dos Monumentos, Património e Cidade Histórica (final do séc. XIX aos anos 50 do séc. XX)	7
1.1.2. Conservação Integrada e Conjuntos Históricos (anos 60 e 70)	8
1.1.3. Integração das Dimensões Social, Económica e Cultural da Reabilitação. Protecção do Património não-classificado. Planos de Salvaguarda; (anos 80)	13
1.1.4. Integração das Questões Ambientais (anos 90 e 2000)	15
1.1.5. Evolução do Conceito de Património Cultural. Conceito Alargado de Reabilitação Urbana (após 2000)	27
1.2. Prática em Portugal nas Últimas Décadas	29
1.3. Pensamento Actual sobre a Reabilitação Urbana	41
1.3.1. Princípios e Objectivos	44
1.3.2. Metodologia	47
1.4. Orientações a Reter	63

**2. EXPERIÊNCIAS DE REABILITAÇÃO URBANA**

2.1. Introdução ao Estudo de Casos	69
2.2. Bairro de Temple Bar, no Centro Histórico de Dublin	70
2.2.1. História e Enquadramento	71
2.2.2. Análise	74
2.2.3. Conclusões	81
2.3. Centro Histórico do Porto	82
2.3.1. História e Enquadramento	84
2.3.2. Análise	86
2.3.3. Conclusões	93



2.4. Orientações a Reter	94
<b>3. REABILITAÇÃO URBANA EM LOURES</b>	
3.1. Visão sobre o Concelho	97
3.1.1. Evolução do Processo de Transformação do Território	98
3.1.2. Problemas Urbanos e Salvaguarda do Património	100
3.2. Trabalhos Realizados nos Anos 80	102
3.3. Trabalhos Recentes	105
3.3.1. Conceitos e Objectivos	105
3.3.2. Metodologia	106
3.3.3. Diagnóstico e propostas	109
3.4. Visão global	113
3.4.1. Insuficiências dos Estudos Recentes Face às Recomendações	116
3.4.2. Identificação de Questões-chave	121
<b>4. QUADRO LEGAL NACIONAL PARA A REABILITAÇÃO URBANA</b>	
4.1. Documentos de enquadramento	123
4.2. Fiscalidade	128
4.2.1. Quadro Genérico	128
4.2.2. Medidas de Estímulo à Reabilitação	129
4.3. Medidas Relativas a Edifícios Tomados Isoladamente	130
4.3.1. Regras Urbanístico-arquitectónicas	130
4.3.2. Medidas Impositivas e Substitutivas	130
4.3.3. Apoios Financeiros	131
4.4. Processos Integrados de Reabilitação	131
4.4.1. Visão retrospectiva	132
4.4.2. Actualidade: Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e Diplomas Conexos Recentes	136
4.5. Orientações a Reter	146
<b>5. CONCLUSÕES</b>	147
<b>Bibliografia</b>	159

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA		
1.	Esquema de investigação.	4
2.	Evolução das cidades até ao primeiro modo de reabilitação.	9
3.	As três vertentes do Desenvolvimento Sustentável.	15
4.	O processo de regeneração urbana.	23
5.	Programa Urban. Modelo de Gestão.	35
6.	Programa Reabilitação Urbana. Modelo de gestão.	36
7.	Programa PROQUAL. Modelo de gestão	37
8.	Definição da nova política europeia de reabilitação urbana.	44
9.	Meios de acção nas diferentes etapas do processo de reabilitação.	48
10.	Realização do diagnóstico que precede a definição da estratégia.	49
11.	Primeira etapa: Definição do programa preliminar. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield (2008).	55
12.	Segunda Etapa: Preparação da estratégia com os parceiros. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield (2008).	56
13.	Terceira Etapa: Montagem do gabinete. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield (2008).	60
14.	Terceira Etapa: Transferência da estratégia para projectos. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield (2008).	61
15.	O Bairro de Temple Bar. Vista aérea.	71
16.	O crescimento de Dublin até ao século XIX.	72
17.	Vista aérea da área delimitada na ilustração anterior, no século XXI.	72
18.	Zona de Intervenção Prioritária da Porto Vivo SRU (3) e outros limites em vigor.	82
19.	O Município de Loures na Área Metropolitana de Lisboa.	97
20.	Território do Município de Loures. Contextos rural, rural de transição e urbano.	99
21.	Metodologia adoptada na actualização do levantamento do património construído de Loures (2003 - 2007).	106
22.	Paisagens em Bucelas, Stº. Antão do Tojal e Unhos.	108
23.	Critérios de reclassificação dos aglomerados com valor patrimonial de Loures (2007).	110
24.	Edifícios de habitação no “ Bairro” de Moscavide e vista aérea do “Bairro”.	112

FIGURA

25.	Aspectos do núcleo antigo de Bucelas.	112
26.	Círculo vicioso da degradação dos aglomerados.	113
27.	A. Edifício de habitação (Catujal) B. Palácio Braamcamp (Sacavém); C. Capela do Espírito Santo (Stº. Antão do Tojal).	114
28.	Quinta da Calçada em Unhos com pormenor da fachada; Aspecto do núcleo antigo de Unhos.	117
29.	Stº. Antão do Tojal: Fonte monumental; Aqueduto e edifícios de habitação.	118
30.	O processo de reabilitação segundo o Decreto-Lei nº 104/2004.	133
31.	Delimitação de ARU segundo o Decreto-Lei nº. 307/2009.	138
32.	Modelo de execução das operações de reabilitação urbana segundo o Decreto-Lei nº. 307/2009	140

**LISTA DE TABELAS**

TABELA

1.	Síntese do conteúdo da Agenda 21.	16
2.	Evolução da Regeneração Urbana.	22
3.	Meios de acção necessários para o êxito da Reabilitação.	52
4.	Reabilitação de Temple Bar. Principais acontecimentos.	73
5.	Reabilitação do Centro Histórico do Porto. Principais acontecimentos.	85
6.	Aglomerados com valor patrimonial de Loures (2007).	111
7.	Isenção de impostos municipais IMI e IMT.	128
8.	Isenção de IRS/IRC de rendimentos obtidos por FII.	129
9.	Programas de apoio à reabilitação.	131

## **Introdução**

### **1. Problemática e objectivos**

Parecendo ser consensual que a imagem dos aglomerados antigos e das partes antigas das cidades está envelhecida e descaracterizada, e que os espaços devolutos e a fragilidade das actividades instaladas afectam a sua vitalidade, não foi ainda possível encontrar respostas para, de forma continuada e eficaz, combater este fatídico destino.

O adiamento de decisões e acções, permite arrastar um processo que, a não ser contrariado, leva à agudização dos problemas e conduz a perdas irreversíveis de património urbano e dos valores culturais que lhe são inerentes. O património presente em muitos desses conjuntos urbanos tem o seu potencial dissimulado por situações de obsolescência, e não é por si só capaz de imprimir um carisma que torne as áreas atractivas.

Visto que da generalização destes contextos em perda de valor – que simbolizam pobreza, habitações com condições de conforto geralmente inferiores às oferecidas pela construção extensiva nas periferias, e populações desfavorecidas, idosas ou imigrantes – resulta o acumular de reduzidos desempenhos urbanos geradores de desequilíbrios, o problema reflecte-se negativamente sobre todo o sistema urbano e assume escala nacional.

Actualmente, a legislação portuguesa valoriza os temas património cultural e reabilitação urbana nos instrumentos de gestão territorial que os municípios devem dinamizar, e a fruição do Património começa a ser entendida como um direito, parecendo estar de novo a esboçar-se um cenário favorável ao relançamento do tema. Para iniciar um novo ciclo, seria preciso dirigir um outro olhar sobre as áreas urbanas em declínio, indo ao encontro de todo o seu potencial, munido de um saber-fazer solidamente ancorado, para orientar intervenções activas e habilitadas.

A presente investigação parte da procura de uma metodologia para combater o declínio dos espaços urbanos, numa perspectiva operacional. O caso do município de Loures, na Área Metropolitana de Lisboa, que contribuiu para a formulação das questões de partida, mostra uma situação corrente na qual os esforços envolvidos nos últimos vinte anos se revelaram insuficientes para reabilitar o património urbano e para combater os fenómenos complexos que conduziram ao estado de declínio actual.

Este caso é exemplificativo da reduzida actividade da reabilitação em Portugal. A questão: “como fazer, para obter bons resultados em reabilitação?” encontra resposta na mobilização do conhecimento que permita uma matriz de actuação baseada em princípios e conceitos actuais.

Pretendendo-se encontrar caminhos e instrumentos, colocam-se as seguintes questões:

- Como proceder, à luz do pensamento actual, para reabilitar áreas urbanas em Portugal?
- As experiências internacionais de referência podem apoiar a construção de uma metodologia própria?
- Que meios devem ser mobilizados pelo poder público para inverter os processos de declínio?

Estas questões podem ser sintetizadas na seguinte questão:

- Quais os conhecimentos fundamentais na actualidade, para viabilizar iniciativas municipais de reabilitação urbana em Portugal?

A procura de orientações convoca o estudo da evolução dos conceitos fundadores da reabilitação nos anos sessenta, e do modo como se reflectiu essa evolução em Portugal. Requer também que se abordem as alterações aos métodos do planeamento relacionados com o fenómeno da globalização e com novos paradigmas de final do século XX e dos primeiros anos do século XXI.

No contexto de mudança que acompanhou a transição de século, e perante as alterações na organização da sociedade e do território, uma abordagem mais abrangente dos problemas de descaracterização e degradação urbana conduziu a intervenções que, para além dos factores ligados ao edificado e ao espaço público, abrangeram a obsolescência funcional do quadro de vida da população e os factores sócio-económicos.

Estas intervenções têm sido designadas por *urban regeneration*. O termo traduzido como regeneração urbana transporta consigo o significado “voltar a nascer” que, ao sugerir uma ideia forte de mudança, remete para o aprofundamento do conceito subjacente e para um melhor conhecimento destas experiências.

Para conhecer a prática da reabilitação em Portugal e para identificar as suas insuficiências, pretende-se conhecer diferentes actuações: quer de carácter excepcional, ligadas a programas europeus inspiradas em experiências de *urban regeneration*; quer situações correntes, à margem destas iniciativas institucionais. Através do estudo do quadro legal e fiscal em Portugal pretende-se compreender em que medida as tendências actuais sobre reabilitação se podem compatibilizar com a realidade portuguesa.

**Assim, o objectivo geral da presente pesquisa consiste em:**

- **Procurar orientações para uma mais eficaz reabilitação urbana em Portugal**

**Este objectivo desdobra-se nos seguintes sub-objectivos:**

- **Precisar o conceito de reabilitação urbana no quadro mais vasto do ordenamento do território**
- **Descrever as práticas da reabilitação urbana em Portugal, centradas nas suas inovações e nas suas insuficiências**
- **Formular uma metodologia para a reabilitação urbana em Portugal, tendo em conta orientações europeias, opiniões eruditas, experiências de sucesso, e legislação portuguesa.**

## 2. Metodologia e estrutura

A metodologia adoptada baseou-se no esquema apresentado na figura 1.

- Para a construção do enquadramento conceptual recorre-se a recolha bibliográfica, reunindo informação de referência sobre temas relacionados com património cultural, reabilitação urbana, regeneração urbana, sustentabilidade e ordenamento do território, desenvolvidos em diferentes momentos históricos. Analisa-se a evolução dos conceitos, dos princípios e das metodologias através das quais estes se ligam à prática, para identificar conceitos-chave e retirar ensinamentos a aplicar.

- Ambiciona-se, com o estudo de experiências concretas relacionadas com casos emblemáticos reconhecidos internacionalmente, efectuar análises comparativas de dados recolhidos, identificar as melhores práticas que lhes estão associadas, e reflectir sobre a viabilidade de replicar modelos, transpondo as soluções encontradas para o panorama nacional.

- O estudo da evolução da reabilitação urbana em Portugal visa conhecer os progressos e, particularmente, as dificuldades que se colocam ao exercício da prática de reabilitação, mediante análise de documentos oficiais. O estudo da reabilitação no município de Loures, nos últimos vinte anos – um caso comum de áreas com valor patrimonial carecidas de intervenção – baseia-se em documentos publicados ou divulgados pelo Município, cujos conteúdos são predominantemente qualitativos. Apoia-se também no conhecimento empírico que advém da experiência de observação directa, para interpretar as problemáticas relacionadas com a prática do planeamento urbano municipal.

- Pretende-se aprofundar o conhecimento do quadro legal nacional, através da análise dos instrumentos legais publicados, e avaliar o seu potencial para apoiar a reabilitação de espaços urbanos. Procura-se igualmente compreender em que medida o aperfeiçoamento do regime jurídico da reabilitação veio harmonizar os procedimentos com as tendências internacionais e facilitar a passagem à acção.

- Procura-se sistematizar e relacionar as referências adquiridas: conhecimentos teóricos e sua aplicação prática, com o propósito de, num quadro de generalização, indicar caminho e instrumentos adequados para orientar a actuação municipal, tornando-a mais eficaz na reabilitação de espaços urbanos, particularmente nos casos em que existem valores patrimoniais a salvaguardar.

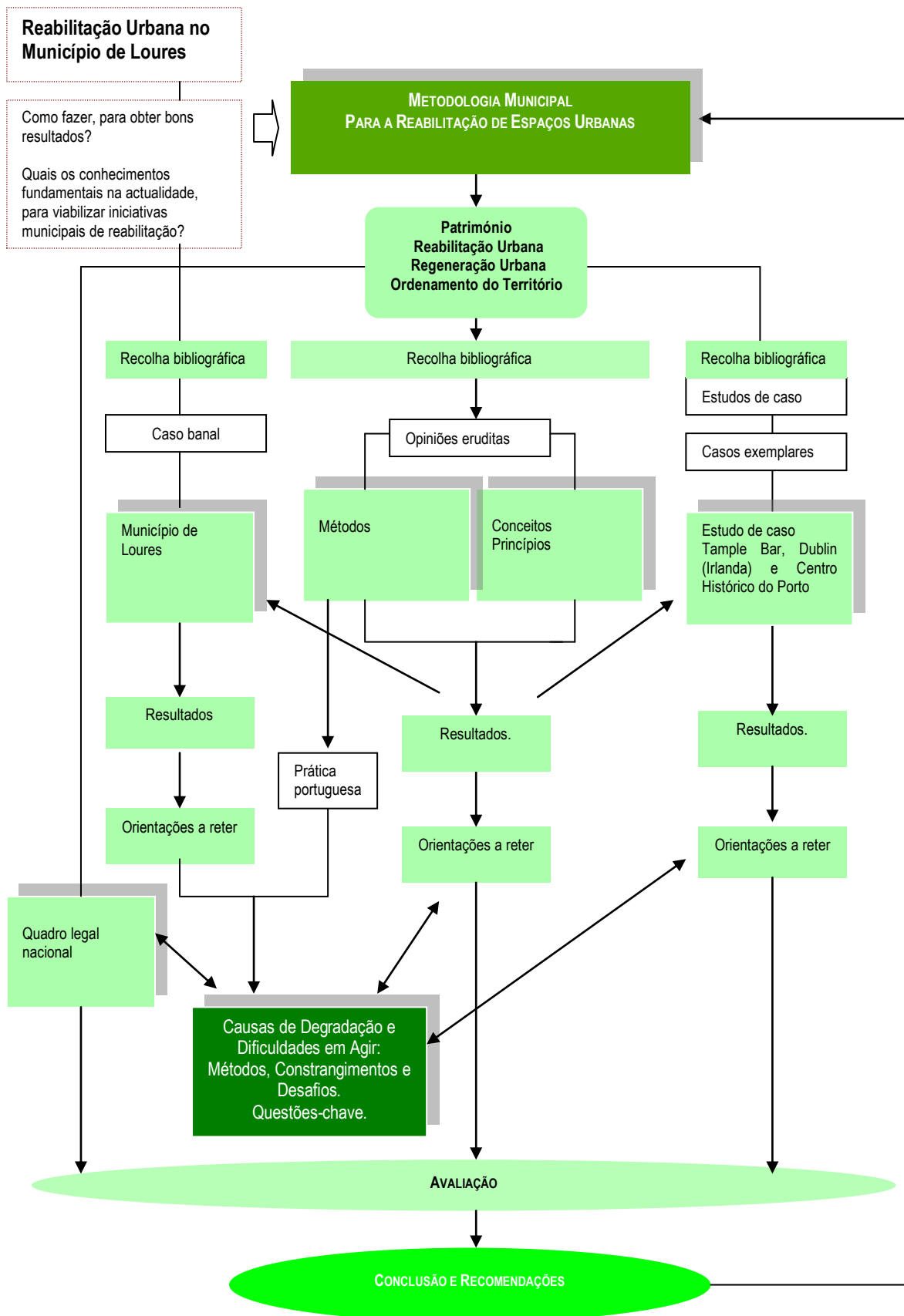


Figura 1 – Esquema de investigação.



A presente dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos.

**O primeiro capítulo – Da Conservação à Reabilitação Urbana (Teoria e Prática)** – visa fornecer o enquadramento conceptual de apoio à investigação, identificando conceitos-chave. Centra-se nos **conceitos e nos métodos**, baseando-se em documentos internacionais. Aprofunda o conhecimento dos aspectos teóricos que reflectem o pensamento actual sobre reabilitação. Investiga designadamente a evolução dos conceitos de património, reabilitação e regeneração urbana, e suas relações com a sustentabilidade.

Analisa as experiências desenvolvidas em Portugal nas últimas décadas, e identifica as insuficiências das práticas portuguesas, apresentando um conjunto de reflexões alimentadas pela pesquisa.

Apoiando-se no estudo das Orientações do Conselho da Europa para a **reabilitação urbana, entendida como um processo guiado por uma metodologia**, e no estudo da **organização, gestão e metodologia da urban regeneration** segundo Lichfield, estabiliza a partir daí a **equivalência entre os dois conceitos**.

**O segundo capítulo – Experiências de Reabilitação Urbana** – centra-se na análise de experiências concretas. Analisa casos emblemáticos de reabilitação urbana nos centros históricos de Dublin e do Porto, identificando os factores determinantes para o êxito e as boas práticas. Para o efeito, utiliza dimensões de análise previamente definidas, a partir de conceitos adquiridos no primeiro capítulo: participação, organização, ambiente físico (construído e infra-estrutura, higienista e ambiental), ambiente cultural, ambiente social, mercado imobiliário e fundiário, e financiamento. Relaciona conceitos-chave e compara as informações recolhidas, extraindo ensinamentos que podem contribuir para responder às questões de partida.

**O terceiro capítulo – Reabilitação Urbana em Loures** – analisa o caso da reabilitação urbana no município de Loures. Descreve a evolução do processo de transformação do território nas últimas décadas e apresenta os principais resultados de dois trabalhos de avaliação do património construído – nos anos 80, e entre 2003 e 2007, expondo as metodologias utilizadas. Identifica em termos gerais as principais causas da degradação e descaracterização do património urbano, nos domínios: actores e participação, físico e ambiental, sócio-económico, imobiliário, fundiário, e financeiro, inseridas num processo interactivo. Identifica as dificuldades para inverter o processo, e as insuficiências dos estudos recentes face às Recomendações. Define questões-chave no contexto nacional e ao nível local.

**O quarto capítulo – Quadro Legal Nacional para a Reabilitação Urbana** – analisa documentos de enquadramento e fiscalidade, identificando os instrumentos fundiários e financeiros que podem apoiar os intervenientes nos processos, no quadro genérico e enquanto medidas de estímulo à reabilitação. Estuda os processos integrados de reabilitação numa visão retrospectiva, e o quadro legal e fiscal da reabilitação na actualidade. Confere maior destaque ao Decreto-Lei nº. 307/2009, de 23 de Novembro de 2009, que veio estabelecer o novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, analisando o diploma em detalhe, e relacionando-o com diplomas conexos.

**O quinto capítulo – Conclusões** – Consiste numa síntese conclusiva que relaciona e pondera as questões identificadas nos vários capítulos como mais relevantes ao longo da investigação. Estabiliza o **conceito de reabilitação**. Apresenta orientações a reter decorrentes de opiniões eruditas e do estudo dos casos de sucesso, e explicita um quadro de **recomendações gerais e específicas**, como proposta para viabilizar os processos de reabilitação urbana.

## 1. Da Conservação à Reabilitação Urbana (Teoria e prática)

### 1.1 Evolução dos Conteúdos e Conceitos

Toma-se como ponto de partida a formulação das noções de **monumento histórico** e de **património** e a preocupação em garantir a **conservação e restauro** do património monumental, que remontam ao séc. XIX, sendo anteriores ao reconhecimento da **carga simbólica da cidade como valor a salvaguardar**.

A procura de respostas para os problemas da **cidade histórica entendida como herança** surgiu na década de 60 do séc. XX, e intensificou-se nos anos 70. A partir de então, o conceito de **património** desenvolveu-se com contributos de diversas áreas disciplinares que se complementam e com orientações saídas das Cartas, das Recomendações e das Convenções Internacionais dirigidas para a prática, que ainda hoje se mantêm válidas<sup>1</sup>: Entre essas orientações, destacam-se<sup>2</sup>:

- **A conservação do património como uma das principais preocupações do planeamento regional e urbano e a exigência de coordenação entre as regras de ambos.**
- **A necessidade de abordagem interdisciplinar, e do envolvimento da administração pública.**

O conceito de **reabilitação** desenvolveu-se por etapas. Os seus princípios e fundamentos decorrem do reconhecimento do valor de memória do **património urbano**, e da preocupação em salvaguardar o simbolismo da cidade. Os seus métodos resultaram de um processo evolutivo de aprendizagem em cadeia, segundo o qual novos problemas suscitaram novas soluções.

Os conceitos de **conjunto histórico ou tradicional, enquadramento dos conjuntos históricos, políticas de salvaguarda integrada dos conjuntos históricos e planos de salvaguarda** difundiram-se nos anos 80. A partir de então, os conceitos de património e de reabilitação urbana alargaram-se sucessivamente às questões ambientais e de desenvolvimento sustentável.

A reabilitação ao alargar-se passou a ter, segundo Lamas, um entendimento progressivo dos valores espaciais, culturais, urbanísticos e sociais dos tecidos urbanos (2000). Abrange múltiplas intervenções e recorre a um vasto conjunto de práticas combinadas para devolver a qualidade urbana aos aglomerados que a perderam, e para melhorar as condições de vida. Actua sobre o suporte físico e sobre as pessoas que o habitam.

Nos anos 90, as tentativas para fazer renascer zonas degradadas em declínio urbano e económico, proporcionaram o aperfeiçoamento e a divulgação de métodos e instrumentos mais adequados aos novos contextos sociais e económicos, marcados pela desregulação do mercado, pela interculturalidade e pela participação democrática. Consistiram em operações integradas, apoiadas em processos de decisão estratégica que associam intervenção física

---

1. As Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais sobre Património são o principal veículo de divulgação dos conceitos, traduzindo o consenso possível entre diversas sensibilidades de culturas diferentes.

2. Estas orientações decorrem sobretudo da Carta Europeia do Património Arquitectónico proclamada pelo Conselho da Europa em 1975, da Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea aprovada pela UNESCO em 1976, e da Carta para a Salvaguarda das Cidades Históricas elaborada pelo ICOMOS em 1987 (Carta de Washington).

e desenvolvimento sócio-económico envolvendo parcerias. Foram designadas por experiências de “regeneração urbana”.

Para compreender o **pensamento actual sobre reabilitação urbana**, afigura-se indispensável enquadrar e abordar detalhadamente a evolução dos princípios e dos conceitos envolvidos nos temas: **património, conservação, reabilitação urbana**, procurando-se identificar os modelos utilizados para intervir em tecidos antigos. Procura-se ainda alargar a análise ao tema “regeneração urbana” cujo âmbito, sendo vasto, pode dizer respeito a qualquer área da cidade sujeita a degradação, nomeadamente a espaços urbanos antigos.

### 1.1.1 Conservação dos Monumentos, Património e Cidade Histórica

#### (final do séc. XIX até aos anos 50 do século XX)

No século XIX verificou-se uma intensa actividade de destruição/renovação das cidades que visava “o saneamento, circulação, embelezamento, funcionamento e adaptação das velhas cidades à nova vida social” (Lamas, 2000). As novas avenidas eram consideradas benéficas e higiénicas, mesmo quando implicam a demolição da cidade antiga e a consequente saída dos seus habitantes para as periferias. Porém, a destruição das estruturas das épocas anteriores para adaptar as cidades à sociedade industrial provocaram, por oposição, uma atitude de protecção museológica dos **monumentos históricos** colocados em risco.

A ideia de **património**<sup>3</sup>, sua conservação e restauro, associada ao carácter de excepcionalidade, esteve inicialmente ligada à ideia de **monumento isolado**<sup>4</sup>. Reconhecia-se a importância da conservação dos **monumentos**, mas negligenciavam-se ainda acções idênticas sobre os tecidos antigos.

A partir da segunda metade do séc. XIX, a cidade pré-industrial na Grã-Bretanha passa a ser entendida como monumento histórico, que não admite qualquer transformação, surgindo a noção de património urbano histórico numa perspectiva de musealização (a cidade memorial de Ruskin). Em França, Camillo Sitte estuda exaustivamente a morfologia de cidades antigas como objecto de arte.

Em Portugal, a formação da consciência de Património, na sua vertente legal, remonta a finais do séc. XIX, por referência ao Decreto de 9 de Dezembro de 1898 que atribuía competência para “a classificação dos monumentos nacionais”<sup>5</sup>, baseando-se na ideia de coincidência entre **património e monumentos nacionais**.

A legislação subsequente tem ampliado sucessivamente o universo dos bens culturais, acompanhando tendências internacionais<sup>6</sup>.

3. O sentido inicial do termo era bem de herança transmitido, segundo as leis, dos pais e mães para os filhos (Choay, 2005).

4. A noção de monumento histórico na sociedade ocidental formou-se em Itália, no séc. XV, a propósito do interesse dos artistas pelos testemunhos arquitectónicos da Antiguidade. No séc. XVIII, A evolução dos conceitos de História e de História de Arte, levou a que testemunhos de outras épocas, designadamente da medieval, fossem também considerados monumentos históricos.

5. Atribuía ao Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria a competência para “a classificação dos monumentos nacionais”.

6. De referir, pela sua importância, o Decreto nº. 20.985, de 7 de Março que instituiu a Academia Nacional de Belas-Artes e estabeleceu um regime de protecção do património artístico, histórico e arqueológico; o decreto nº 21.875 que

A noção de cidade histórica foi recusada pelo Movimento Moderno que nas primeiras décadas do séc. XX preconizava a destruição de tecidos antigos em nome de princípios higienistas. Na opinião de Lamas (2000), o Movimento Moderno nunca equacionou definitivamente a questão dos centros históricos, hesitando entre a renovação total e a conservação parcial de fragmentos urbanos mais significativos. Para este autor a atitude de romper com o passado integrava-se numa visão “moderna” de cultura aplicada aos vários campos artísticos, que se estendeu à área do urbanismo. A opção de Le Corbusier pelo profundo reordenamento cadastral no “Plan Voisin” ilustra essa postura.

Nos anos 30 do séc. XX em Itália<sup>7</sup>, Giovannoni teorizou de forma pioneira sobre a cidade histórica, como um novo tipo de monumento que deveria ser protegido e integrado no planeamento moderno. Françoise Choay refere-se a Giovannoni como o “inventor da expressão património urbano”<sup>8</sup> que significa “o conjunto do tecido global como entidade *sui generis*, e não mais a adição de monumentos isolados que era na época sinónimo de cidade histórica” (*ibidem*, p.13). “O seu pleno conhecimento da modernidade técnica, situa-o no oposto dos nostálgicos da cidade antiga, como Ruskin. Mas ele demarca-se igualmente do movimento do CIAM.” (*ibidem*, p. 12), ao considerar a cidade antiga e a cidade moderna como dois tipos irreduzíveis, cada um com o seu carácter próprio, mas que têm que comunicar entre si.

Após as demolições violentas dos anos 50 e 60, e perante a destruição maciça de muitas cidades durante a Segunda Guerra Mundial, recrudescer a importância dada aos testemunhos do passado. Este interesse sobre o tema fez alimentar o debate sobre os centros históricos, tomado assim actual “O problema das relações entre tradição urbana milenária e as mutações do nosso ambiente, dos nossos comportamentos e mentalidades geradas pelo desenvolvimento acelerado de um conjunto de novas técnicas”<sup>9</sup> que Giovannoni focava na sua obra.

### 1.1.2 Conservação Integrada e Conjuntos Históricos (anos 60 e 70)

A importância do **património urbano** afirmou-se em França com a Lei dos “Sectoros Salvaguardados” de 1962 e do “Inventário do Património” de 1964, ligados à política de André Malraux no Ministério da Cultura. Na Grã-Bretanha esteve relacionado com a criação das primeiras “Conservation Areas” em 1967, para intervenção e defesa de áreas urbanas delimitadas.

Simultaneamente, a **Carta de Veneza Sobre a Conservação e Restauro dos Monumentos e Sítios**, de 1964, aprovada no II Congresso Internacional de Arquitectos e Técnicos de Monumentos Históricos, em Veneza, introduziu o conceito de “conjunto urbano”, ampliando a ideia de monumento, para englobar o significado cultural da arquitectura isolada ou sítio que testemunhe uma civilização<sup>10</sup>.

---

estabeleceu as zonas de protecção dos edifícios públicos de reconhecido valor arquitectónico e a Lei 2.032 de 11-06-49, que prevê a classificação de bens como “valores concelhios”.

7. A lei italiana foi a primeira na Europa a considerar medidas de protecção aos conjuntos históricos como bens patrimoniais, em 1939.

8. Introdução da edição francesa de: Giovannoni (1998), por Françoise Choay, p. 8. Tradução livre.

9. *Ibidem*, p. 29.

10. “a criação arquitectónica isolada, bem como o sítio, rural ou urbano que constitua testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Esta noção aplica-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas do passado que adquiriram com a passagem do tempo um significado cultural” (ICOMOS, 1964, *in* Lopes, F., Correia M.B., 2004. pp. 103-107).

O monumento histórico passou a estar ligado ao seu contexto de inserção, aproximando-se da abordagem pioneira de Giovannoni. O conceito e património histórico tende a ser substituído pelo de património arquitectónico, urbano e rural, e tende a abranger edifícios de todas as épocas e de todos os tipos<sup>11</sup>. A curto prazo, o conceito de **património assimilou a noção de monumento** ampliada a várias escalas territoriais, e desenvolveu-se. Irradiando pela Europa, passou a ter aceitação internacional.

### EVOLUÇÃO DAS CIDADES ATÉ ÀS PRIMEIRAS FORMAS DE REABILITAÇÃO URBANA

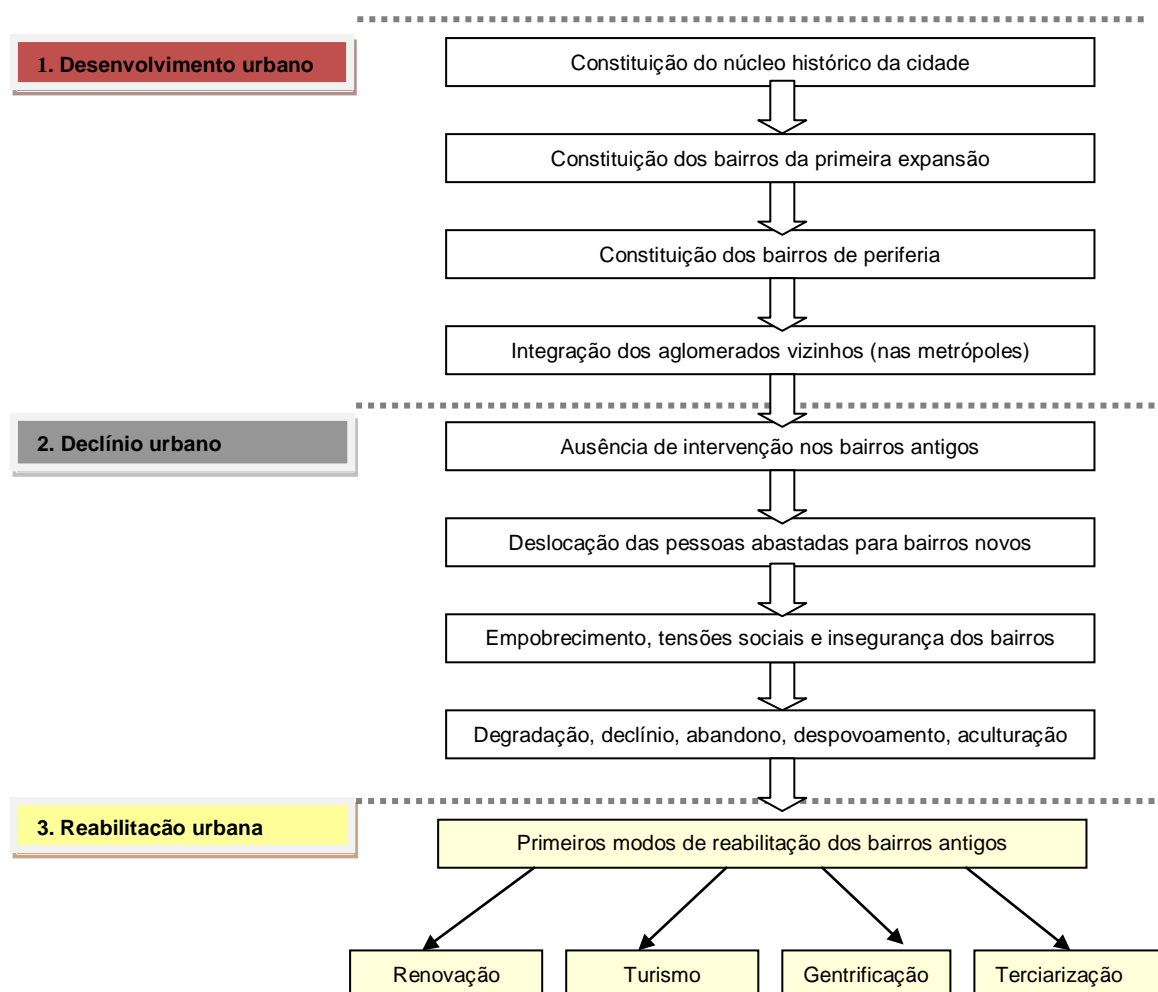


Figura 2 – Evolução das cidades até ao primeiro modo de reabilitação.  
 Fonte: adaptado de Conselho da Europa (2004). Orientations sur la rehabilitation urbaine. P. 31

11. Incluindo a arquitectura do séc. XX, a partir de 1991: Recomendação nº. R (91) 13 sobre a protecção do património arquitectónico do séc. XX, do Conselho da Europa, em 1991.

A partir de finais dos anos 60, as “cidades novas”, inspiradas na Carta de Atenas, começam a manifestar os seus inconvenientes, nomeadamente devido à segregação funcional que resultou da aplicação dos princípios do urbanismo moderno.

O descontentamento levou ao regresso aos modelos da cidade clássica e ao interesse pela cidade histórica, fazendo desencadear estudos e metodologias específicas; “A principal mudança refere-se à troca das estratégias de renovação pelas de reabilitação” (Lamas, 2000, p. 421). A figura 2 sintetiza a evolução das cidades até às primeiras formas de reabilitação urbana.

A evolução das bases teóricas após as críticas à cidade moderna reintroduziu o interesse pela forma da cidade. Obras de referência como *Townscape* de Gordon Cullen e a “Imagem da Cidade” de Lynch vieram chamar a atenção para a importância da escala humana, e do valor simbólico da arquitectura ligada ao seu contexto. “A tese de Lynch evidencia a importância da imagem como elemento da concepção urbanística e como antítese funcionalista uma vez que pode ser determinada por factores diversos da correspondência da forma à função.” (Lamas, 2000, p. 401), e demonstra que existe uma “imagem colectiva” comum aos habitantes de cada lugar.

O interesse pela cidade histórica traduziu-se em acções que se podem designar por recuperação e “requalificação urbana”<sup>12</sup>. As primeiras actuações, centradas em recuperar o suporte físico das cidades, serviram-se dos instrumentos usados para intervir nos monumentos: aquisição / intervenção / realojamento. Este processo que possibilitou a substituição da habitação por funções mais lucrativas, conduziu a desequilíbrios sociais e funcionais: “gentrificação” e terciarização. Perante estes efeitos nefastos, surgiu a necessidade de **integrar outras dimensões na reabilitação dos centros antigos: social, ambiental, económica e cultural.**

Nos anos 70, na sequência de experiências europeias, surgiram novos documentos internacionais que enriqueceram o debate sobre reabilitação urbana: **a Carta Europeia do Património Arquitectónico, do Conselho da Europa, em 1975, e a Recomendação de Nairobi relativa à Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da Sua Função na Vida Contemporânea, da UNESCO, em 1976.**

Deve-se à primeira, a formulação do princípio de que **a conservação do património deve ser integrada em planos urbanísticos e no ordenamento do território.** A segunda aborda o objectivo de **integração entre políticas de património e de ordenamento do território,** dando grande importância às questões operativas.

Os principais conceitos e instrumentos introduzidos por estes documentos mantiveram-se válidos até à actualidade. Por este motivo, abordam-se de seguida os que são mais utilizados para intervir em tecidos antigos.

---

12. Conceito genérico aplicado a intervenções em tecidos urbanos que se encontram num processo de envelhecimento e degradação dos edifícios, infra-estruturas, equipamentos e espaços. Para que as comunidades deles possam ter um usufruto de qualidade deverão sofrer uma série de operações tendentes a criar ou repor estruturas viabilizadoras de padrões contemporâneos de salubridade, segurança e conforto. O leque de acções possíveis poderá ir desde a renovação profunda à simples conservação e manutenção (Lobo, Correia & Pardal, 2000, p. 257, 258).

### Conservação integrada

O conceito de conservação integrada informa a acção. A conservação integrada atinge-se “através da aplicação conjugada de técnicas adequadas de restauro e da escolha de funções apropriadas” (Conselho da Europa, 1975)<sup>13</sup>. Aplica-se aos edifícios, aos conjuntos e aos centros históricos para os adaptar às exigências da vida contemporânea, e abrange diversas áreas: o edificado, o espaço público, traçados do sistema viário, e os equipamentos. Assenta no princípio de que a “reabilitação do habitat existente contribui para reduzir novas urbanizações em terrenos agrícolas, e permite evitar, ou atenuar sensivelmente, o êxodo da população, o que constitui um benefício social (...) (Conselho da Europa, 1975a)<sup>14</sup>.

A conservação do património é integrada nas preocupações do planeamento urbano e do ordenamento do território:

“Hoje o que importa proteger são as cidades históricas, os centros históricos bem como as aldeias tradicionais, sem esquecer os parques e os jardins históricos. A protecção destes conjuntos arquitectónicos só pode ser concebida numa perspectiva global abrangendo todos os edifícios com valor cultural, dos mais prestigiados aos mais modestos, sem esquecer os contemporâneos, e incluindo os respectivos enquadramentos”.<sup>15</sup>

“O planeamento urbano e o ordenamento do território devem integrar objectivos de conservação do património e não tratar esse património como um elemento secundário e desligado do conjunto das preocupações, como tem sido feito frequentemente, num passado recente”. (...) “As regras gerais do planeamento urbano e do ordenamento do território devem ser coordenadas, e não apenas sobrepostas às regras específicas da protecção do património arquitectónico”.<sup>16</sup>

A conciliação entre as exigências da conservação do património e do planeamento colocou novos requisitos à acção. Exigiu a definição de objectivos e de regras urbanísticas próprias para os centros históricos e a responsabilização do poder local. Introduziu a participação dos cidadãos e preocupações de carácter social. Fomentou a articulação de restauro com utilização apropriada e a disponibilização de medidas legislativas, administrativas e de meios jurídicos financeiros e técnicos.

### Reabilitação

O conceito de Reabilitação surge do conceito de conservação integrada. **A reabilitação é um meio de conseguir a conservação integrada dos tecidos antigos.**

**A Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea aprovada pela UNESCO em Nairobi, em 1976** clarificou diversas definições: **Conjunto Histórico, Enquadramento dos Conjuntos Históricos, e Salvaguarda.**

Este documento colocou particular empenho na **aplicação de políticas de Salvaguarda Integrada a todo o território**, para preservar os conjuntos históricos,<sup>17</sup> prevenindo riscos de “uniformização e despersonalização das cidades”. **Refere-se detalhadamente a Planos de Salvaguarda e a Medidas Técnicas, Económicas e Sociais:**

13. Conselho da Europa, 1975. *Carta Europeia do Património Arquitectónico*. In Lopes, F. & Correia B., 2004. p. 158.

14. Conselho da Europa (1975a). *Declaração de Amesterdão, Conclusões do Congresso Sobre o Património Arquitectónico Europeu*, in Lopes F. & Correia, B., 2004. p. 163.

15. *Ibidem*, p.162.

16. *Ibidem*, pp. 163, 164.

17. A lei italiana tinha sido a primeira na Europa a considerar medidas de protecção aos conjuntos históricos como bem patrimoniais, em 1939.

- Recomenda a elaboração de planos de salvaguarda para “revitalização” dos conjuntos, os quais deverão definir “as zonas e os elementos a proteger”, as servidões e restrições aplicáveis, normas para regular manutenção, restauro e alterações, condições gerais para instalação de redes de infra-estruturas, e “condições a que devem obedecer as construções novas”.
- Defende a criação de um “sistema específico para os conjuntos históricos”, e a concertação das “disposições legais relativas à salvaguarda do património arquitectónico” com as disposições “legais referentes ao ordenamento do território, ao urbanismo e à habitação”.
- Preconiza a classificação de todos os conjuntos a proteger, e a elaboração de “inventários analíticos de cada conjunto com informação arquitectónica, económica e sociológica necessária para a programação das operações de salvaguarda”.
- Menciona a necessidade de estudos pomenorizados “das estruturas sociais, económicas, culturais e técnicas, bem como do contexto urbano e regional mais amplo”, reflectindo preocupações de carácter social relacionadas com a permanência dos residentes. Aconselha a adopção de disposições preventivas contra a especulação imobiliária designadamente: o exercício do direito de preferência, expropriação, suspensão de obras em casos de incumprimento.

### Conjunto Histórico

O conceito de conjunto histórico que tinha sido utilizado nas conclusões da Carta de Atenas de 1931, a propósito da necessidade de ultrapassar a abordagem do monumento isolado, foi retomado na Recomendação de Nairobi, em 1976. O conjunto histórico engloba os monumentos no seu contexto, o tecido urbano antigo, e a arquitectura vernácula. Pode ser aplicado a todas as escalas, desde o conjunto de pequenas parcelas, à escala do território, estando ligado ao conceito de conservação integrada. É definido pela UNESCO como:

“grupo de construções e de espaços, incluindo as estações arqueológicas e paleontológicas, que constituam um povoamento humano, quer em meio urbano, quer em meio rural, e cuja coesão e valor sejam reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitectónico, histórico, estético ou sócio-cultural” (UNESCO 1976).<sup>18</sup>

### Enquadramento dos conjuntos históricos

O Enquadramento dos conjuntos históricos engloba: “O meio envolvente, natural ou construído que influencia a percepção estática ou dinâmica desses conjuntos, ou que a eles se associa por relações espaciais directas, ou por laços sociais, económicos ou culturais” (UNESCO, 1976).<sup>19</sup>

### Salvaguarda

A Salvaguarda é entendida como “a identificação, a protecção a conservação, o restauro, a reabilitação, a manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos, e do seu enquadramento”.

O alargamento da política de conservação integrada do património arquitectónico às zonas rurais, abrangendo a arquitectura rural e as paisagens, “no âmbito do planeamento económico e do ordenamento do território”, consolidou-se através do **Apelo de Granada Sobre a Arquitectura Rural e o Ordenamento do Território, do Conselho da Europa, em 1977**. Este documento reafirmou a importância da inventariação dos bens a manter, e da responsabilidade do poder

18. UNESCO (1976). in Lopes F. & Correia, B (2004), p. 177.

19. *Ibidem*, p. 177.



local em vários âmbitos: na aplicação das políticas de conservação, no apoio às populações, na coordenação e repartição de fundos públicos e privados, e na coordenação do conjunto de possibilidades jurídicas e financeiras.

Em finais dos anos 70, sob influência das ciências sociais, estava firmada a importância de vários aspectos da reabilitação que se desenvolveriam na década seguinte:

- **Aspectos sociais, particularmente quanto à manutenção das populações na área de intervenção;**
- **Coerência dos conjuntos históricos para a construção da identidade;**
- **Participação da população ao longo dos processos;**
- **Meios adequados para intervir.**

### **1.1.3 Integração das Dimensões Social, Económica e Cultural. Protecção do Património Não-Classificado. Planos de Salvaguarda (Anos 80)**

Nos anos 80, perante o desemprego e as novas formas de pobreza, motivados pela crise económica iniciada na década de 70, deixa-se de acreditar na possibilidade de as deficientes condições das áreas habitacionais degradadas virem a ser eliminadas pelo desenvolvimento económico.

Reagindo às consequências da “gentrificação” e da terciarização que as primeiras experiências de reabilitação urbana tinham gerado, continuaram a desenvolver-se preocupações com problemas sociais, económicos, ambientais e culturais, designadamente com a qualidade de vida das populações e com a sua participação no planeamento e nos projectos de reabilitação. Os textos de Michel Ragon<sup>20</sup> esboçavam à data um perfil de arquitecto que trabalha para as populações das áreas carenciadas cujas opiniões são levadas em conta.

A protecção do **património arquitectónico não classificado** foi enquadrada pela primeira vez na **Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa, do Conselho da Europa em 1985**. Esta Convenção que ficou conhecida por **Convenção de Granada**, englobou no **conceito de património arquitectónico: os monumentos, os conjuntos arquitectónicos e os sítios**<sup>21</sup> e **acrescentou ao conceito de reabilitação o de política para melhorar a qualidade de vida** em ambiente urbano e rural, e para potenciar o desenvolvimento económico, social e cultural, alertando para a necessidade de “concluir acordos sobre orientações essenciais de uma política comum”.

Os estados signatários da Convenção de Granada, entre eles Portugal<sup>22</sup>, comprometeram-se a proceder à inventariação dos monumentos, dos conjuntos e sítios a proteger, bem como a consagrar um regime legal para a sua protecção, e a proteger esse património. Obrigaram-se ainda a adoptar políticas de conservação integrada, e a fazer “da conservação, promoção e realização do património arquitectónico um elemento fundamental das políticas em matéria de cultura e

20. Historiador e crítico de arquitectura.

21. Monumentos – construções particularmente notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, incluindo os elementos decorativos que fazem parte integrante de tais construções; Conjuntos arquitectónicos – agrupamentos homogéneos de construções urbanas ou rurais, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, e suficientemente coerentes para serem objecto de uma delimitação topográfica; Sítios – obras combinadas do homem e da natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogéneos para serem objecto de uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico social ou técnico.

22. A Convenção foi Ratificada pelo Decreto do Presidente da República º. 74/91, de 23 de Janeiro.

ordenamento do território”. Assumiram o compromisso de conceder apoio financeiro à conservação e restauro do património arquitectónico, recorrendo se necessário a medidas fiscais; comprometeram-se a apoiar iniciativas privadas e a melhorar a qualidade do ambiente junto do património arquitectónico.

A Convenção de Granada fixou objectivos relacionados com a execução das políticas, que consistiam designadamente em inserir na organização político-administrativa compromissos de “cooperação efectiva aos diversos níveis dos serviços responsáveis pela conservação, acção cultural, meio ambiente e ordenamento do território”, e em criar estruturas de participação ao longo do processo de decisão. Perspectivava-se a coordenação europeia das políticas de conservação através da troca de informações sobre as políticas de conservação dos Estados Membros.

**A Carta Internacional sobre a Salvaguarda das Cidades Históricas, ICOMOS, 1987 (Carta de Washington)** veio chamar a atenção para a ameaça de destruição dos conjuntos urbanos históricos, em consequência do urbanismo praticado na era industrial, com perdas culturais sociais e económicas irreversíveis.

A Carta de Washington define “os princípios e os objectivos, os métodos e os instrumentos adequados para conservar a qualidade das cidades históricas”. Este documento aborda o património como um recurso, e a salvaguarda<sup>23</sup> dos conjuntos históricos como um processo para rentabilizar esse recurso. Recomenda, como condição de eficácia, a integração da salvaguarda dos conjuntos históricos com outras políticas. Neste sentido, a salvaguarda deve “integrar-se numa política coerente de desenvolvimento económico e social e ser tomada em consideração em todos os níveis do planeamento territorial e do urbanismo”.

Refere como **valores a salvaguardar**: “o carácter histórico da cidade e o conjunto dos elementos materiais e espirituais que determinam a sua imagem urbana”, entre outros: **a forma urbana, as relações entre os diferentes espaços urbanos, a forma e aspecto dos edifícios, as relações entre a cidade e o ambiente envolvente natural ou criado pelo homem.**

Recomenda a adopção de **planos de salvaguarda**, e especifica detalhadamente o **conteúdo desses planos**: “análises prévias, nomeadamente arqueológicas, históricas, arquitectónicas, sociológicas e económicas, devendo definir as principais orientações e as formas de acção a empreender nos planos jurídico, administrativo e financeiro (...)”. Apresenta novas orientações para a transformação do edificado, como a introdução de novas funções e redes de infra-estruturas, e o planeamento de circulação e estacionamento. Valoriza a participação e o envolvimento da população.

---

23. “Entende-se por salvaguarda das cidades históricas, o conjunto das medidas necessárias para a sua protecção, conservação e restauro, assim como para o seu desenvolvimento coerente e adaptação harmoniosa à vida contemporânea” (ICOMOS, Washington, 1987. *Carta Internacional sobre a salvaguarda das cidades históricas, Preâmbulo e definição in* Lopes & Correia, 2004, p. 216).

### 1.1.4 Integração das Questões Ambientais (anos 90 e 2000)

O Desenvolvimento Sustentável consiste numa tentativa para reconciliar a prazo, desenvolvimento económico com defesa do ambiente e qualidade de vida. Este conceito que surgiu em 1987<sup>24</sup>, em reacção aos problemas ambientais produzidos pelo modelo de desenvolvimento vigente, resultou, segundo Silva (2002), da combinação de dois conceitos: o conceito de desenvolvimento utilizado nas ciências sociais, particularmente associado à economia para qualificar os estados como desenvolvidos, subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento, e o conceito de sustentabilidade, proveniente da literatura científica e naturista, inicialmente utilizado para “qualificar a gestão dos recursos (renováveis) que é capaz de respeitar a frutificação, evitando assim o seu esgotamento.”

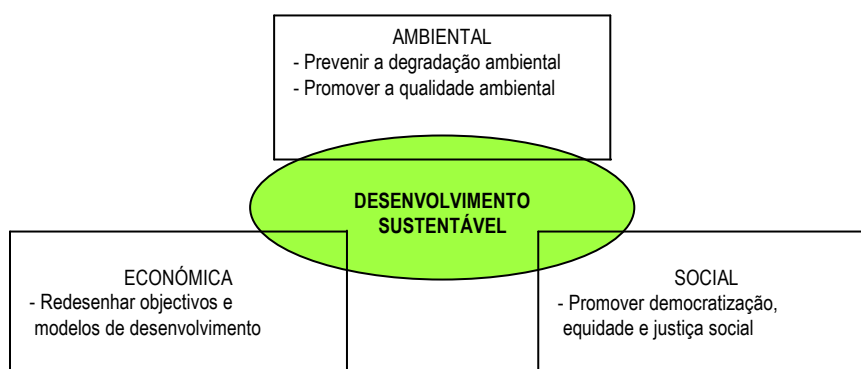


Figura 3 – As três vertentes do Desenvolvimento Sustentável  
 Fonte: Adaptado de Fidélis, 2001, p. 30.

Em Fidélis (2001) o Desenvolvimento Sustentável é apresentado como resultante da interacção das vertentes ambiental, social e económica, referindo-se o facto de existir uma “aparente consensualidade” relativamente à necessidade de promover os valores ambientais, que favorece a maior utilização da expressão “sustentabilidade ambiental”. A defesa das vertentes social e económica, por implicar “fortes alterações estruturais no funcionamento das sociedades actuais” tem tido maior dificuldade em se afirmar.

Constituem marcos de referência na aceitação e difusão do conceito de desenvolvimento sustentável, ao nível internacional: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, na qual os vários estados assumiram o compromisso de preparar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável (Declaração do

24. Relatório Brundtland “O Nosso Futuro Comum”, Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento ONU, 1987. “Sustainable development (...) is development that meets the needs of the present without compromising the ability of further generations to meet their own needs”. (WCED 1987, p.43. *Apud* Fidélis, 2001, p. 26).

SÍNTESE DO CONTEÚDO DA AGENDA 21

PRINCIPAIS CAPÍTULOS	SÍNTESE	CONTEÚDO
<b>DIMENSÕES SOCIAIS E ECONÓMICAS</b>	Refere-se à forma como os problemas ambientais e respectivas soluções são interdependentes dos problemas de pobreza, saúde, comércio, consumo e população.	Cooperação internacional, combate à pobreza, alterações de padrões de consumo, dinâmica demográfica, saúde humana, núcleos urbanos, integração do ambiente e desenvolvimento na tomada de decisão
<b>CONSERVAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS</b>	Refere-se à forma como os recursos físicos, terrestres marítimos, energéticos e os resíduos devem ser geridos para garantir o desenvolvimento sustentável.	Protecção da atmosfera, planeamento e gestão de recursos terrestres, combate à desflorestação, gestão de ecossistemas frágeis, agricultura e desenvolvimento rural, conservação da diversidade biológica, biotecnologia, protecção de oceanos e zonas costeiras, gestão de recursos hídricos, gestão de resíduos
<b>REFORÇO DO PAPEL DOS PRINCIPAIS ACTORES</b>	Refere-se à forma como os diversos grupos de actores devem cooperar na prossecução do desenvolvimento sustentável.	Acção relativa à mulher, às crianças e à juventude, reforço do papel de grupos indígenas, das organizações não-governamentais, iniciativas das autoridades locais sobre a Agenda 21. Reforço do papel dos agricultores, dos trabalhadores e sindicatos, da indústria e do comércio.
<b>INSTRUMENTO E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	Refere-se aos instrumentos disponíveis, ao financiamento e ao papel dos diferentes tipos de actividade governamental e não governamental	Criação de mecanismos e recursos financeiros, tecnologia inovadora em termos ambientais, ciência para o desenvolvimento sustentável, educação e formação ambiental, mecanismos nacionais e internacionais de implementação, informação da tomada de decisão

Tabela 1 – Síntese do conteúdo da Agenda 21  
 Fonte: Adaptado de Fidélis, 2001, p. 41

Rio) e a Agenda 21, com programas aos diferentes níveis para atingir o desenvolvimento sustentável. A Agenda 21, “talvez o documento que maiores implicações práticas pode ter, constitui uma síntese de princípios orientadores para o desenvolvimento sustentável e inclui recomendações para uma enorme diversidade de sectores” (Fidélis, 2001, p. 41).

Em Portugal, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável 2015 (ENDS)<sup>25</sup>, cujo processo foi lançado em 2002, é o instrumento de orientação política da estratégia de desenvolvimento do país<sup>26</sup> que decorre do compromisso assumido por Portugal no âmbito da Agenda 21, acordada na Conferência do Rio em 1992. A aplicação dos princípios

25. O processo de elaboração da ENDS foi lançado em 2002. A ENDS e o respectivo plano de implementação PIENDS foram aprovados por Resolução do Conselho de Ministros nº. 109/2007, publicada no Diário da República I Série, nº 159 de 20 de Agosto de 2007.

26. Insere-se na “iniciativa global, iniciada com a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (..) que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992”, e compatibiliza-se com a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável. (ENDS 2015, I – Introdução).

ao nível local, através de processos de Agenda 21 Local, tem sido incipiente, com fraco envolvimento da administração central, dos municípios e dos cidadãos<sup>27</sup>.

O conceito de desenvolvimento humano<sup>28</sup>, centrado nas pessoas, e ligado ao combate à exclusão social, ganhou importância a partir da década de 90, através do Relatório de Desenvolvimento Humano publicado anualmente pelo Programa Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Difundiu-se a ideia de que o crescimento económico não consegue propiciar padrões de vida dignos, se não for acompanhado por políticas sociais de redistribuição. Compreendeu-se a complexidade do fenómeno da exclusão social, que decorre da pobreza e da desigualdade, e assumiu-se que o seu combate implica abordagens integradas de várias matérias e uma perspectiva tendencialmente holística.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi assimilado pelas políticas europeias, designadamente pelas políticas de património, surgindo a preocupação com a gestão integrada dos recursos naturais e culturais, e a tendência para conter as expansões urbanas e dar o melhor uso possível ao solo.

Simultaneamente, as políticas regionais retomaram a ideia de que a revalorização das cidades pode contribuir para o êxito das regiões, por meio da inovação. O reconhecimento de que as áreas degradadas e os centros decadentes prejudicam a competitividade das cidades e regiões, veio de novo atrair atenções para a reabilitação urbana e reforçar a ideia do património como um recurso económico susceptível de contribuir para o desenvolvimento local.

A reabilitação urbana ligou-se à gestão integrada dos recursos naturais e culturais e influenciou o alargamento do conceito de património à arquitectura rural, ao ambiente e à paisagem, entendidos como factores de qualidade de vida. Harmonizou-se assim com a **ideia alargada de sustentabilidade** que inclui para além **da utilização racional dos recursos, a promoção da qualidade de vida das populações**.

Aplicada à escala urbana, a **sustentabilidade alargada**, induz a utilização racional do solo e a utilização do património cultural, natural e paisagístico, entendidos como recursos e, na medida em que a sua valorização contribui para a qualidade de vida das populações, reforça a identidade colectiva e a capacidade de atracção das regiões.

Pode relacionar-se a reabilitação do património urbano com o desenvolvimento sustentável, através das **dimensões ambiental, económica, cultural e social**.

– **A Dimensão Ambiental** revela-se nas acções para melhorar as condições de utilização dos espaços públicos, das acessibilidades, da circulação e estacionamento, para reduzir níveis de ruído e poluição das áreas a reabilitar, e para economizar energia.

---

27. Conhecem-se alguns projectos com graus diferentes de sucesso: Almada, Arraiolos, Aveiro, Oeiras, Eixo Atlântico e Raia 21.

28. "O conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente, e também do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão económica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana" (ONU. PNUD).

– **A Dimensão Económica** da reabilitação passou a ser entendida como factor de desenvolvimento local, capaz de promover a valorização de recursos endógenos das cidades, e de melhorar seu o estatuto, ajudando-as a tornarem-se mais competitivas. Fez difundir a ideia de que a maior utilização de mão-de-obra nas obras de reabilitação favorece a economia local. Relaciona reabilitação com dinamização do desenvolvimento local, através da criação de emprego, da requalificação funcional dos centros antigos e da criação de riqueza proveniente de novas actividades económicas introduzidas pela reabilitação.

– **A Dimensão Cultural** traduz-se na concentração de valor histórico, funções, e elementos simbólicos que representam a memória colectiva, e ligam diferentes gerações, proporcionando sentimentos de identidade colectiva. A existência de sociedades multiculturais nos bairros a reabilitar, ligada à imigração, levou a integrar as diferentes culturas dos habitantes. Esta dimensão tornou-se relevante na prevenção de conflitos sociais, contribuindo para a coesão social. O papel do património e da sua reabilitação na consolidação da identidade local saem reforçados.

– **A Dimensão Social** alimentou a tendência para promover a integração social através de intervenções no território, respondendo a problemas dos residentes no âmbito do alojamento, de saúde, de educação e de cultura. A manutenção dos habitantes no bairro e o seu envolvimento nos processos de reabilitação são entendidas como indispensáveis para o sucesso das operações de reabilitação (Conseil de l' Europe, 2004).

A **convergência entre os objectivos de conservação integrada e de desenvolvimento sustentável** facilitou o debate teórico. Na reabilitação urbana, a conservação integrada passou a visar também o desenvolvimento sustentável, estendendo-se ao ambiente e à paisagem.

O entendimento do **património como um recurso**, que pode ser **rentabilizado através da reabilitação**, e o entendimento de que os valores a salvaguardar resultam da **combinação do carácter histórico da cidade com características materiais e espirituais**, tal como havia sido fixado na Carta de Washington<sup>29</sup>, publicada pelo ICOMOS em 1987, reafirmaram a sua actualidade.

O conceito de Património continuou a alargar-se. Em 1991 o Conselho da Europa<sup>30</sup> considerou a incorporação da arquitectura do século XX no património histórico da Europa, na Recomendação nº. R (91) 13 sobre a protecção do património arquitectónico do séc. XX, e recomendou o desenvolvimento de estratégias para a sua identificação, estudo, protecção, conservação, restauro e divulgação.

Ao definir as **Orientações para o Desenvolvimento Territorial Sustentável<sup>31</sup> do Continente Europeu, em 2000**, o Conselho da Europa **incluiu a protecção do património cultural e natural na protecção do ambiente**, e considerou **o um dos princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável**, a par da **coesão social e do desenvolvimento económico**.

29. Carta Internacional sobre a Salvaguarda das Cidades Históricas. Ver p. 14.

30. É a mais antiga organização política da Europa (1949). Para além da defesa dos direitos do homem, tem por missão especial apoiar os países europeus na implementação e consolidação de reformas políticas, legislativas, constitucionais, e económicas e proporcionar conhecimentos em matérias como direitos do homem, democracia local, educação, cultura e meio ambiente.

31. Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Sustentável do Continente Europeu (Princípios de Hanôver), Hanôver, 2000. O Conselho da Europa introduziu então o princípio da coesão territorial, para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu, baseado em valores de subsidiariedade e reciprocidade.

Entrecruzaram-se as políticas do ambiente e da cultura. O conceito de património estendeu-se à arquitectura rural e à paisagem ameaçadas de extinção pelas alterações sócio-económicas e pelos problemas ecológicos, na senda de documentos anteriores<sup>32</sup>. Reforçaram-se os princípios de defesa do ambiente e da paisagem, que nas décadas anteriores tinham levado a adoptar disposições para preservar o aspecto original das paisagens; para promover o seu restauro e protecção através de planos; para proceder à classificação de sítios, e criar reservas naturais.

**A Convenção Europeia da Paisagem,<sup>33</sup> de 2000**, aprovada pelo governo português em 2005, foi a primeira convenção a centrar-se no desenvolvimento sustentável, considerando a **paisagem como um factor da qualidade de vida em todas as áreas**. A paisagem passa a ser entendida como:

“uma parte do território (...) cujo carácter resulta da acção e interacção de factores naturais e, ou, humanos;”  
 “(...)um elemento-chave do bem-estar individual e social (...)” que (...) “contribui para a formação das culturas locais, representando um componente fundamental do património cultural e natural europeu, contribuindo para o bem-estar humano (...)”

**A Carta de Cracóvia<sup>34</sup> de 2000 sintetizou a ampliação sucessiva do conceito de património** ao defini-lo como:

“O conjunto das obras do homem nas quais uma comunidade reconhece os seus valores específicos e particulares e com os quais se identifica. A identificação e a valorização destas obras como património é, assim, um processo que implica a selecção de valores”.

O documento aponta para a integração da conservação do património cultural nos processos de planeamento económico, contribuindo para “o desenvolvimento sustentável, qualitativo, económico e social das comunidades”. A principal inovação desta Carta consistiu em **orientações para a gestão das cidades históricas e do património cultural em geral**, tendo em conta “os processos de mudança, transformação e desenvolvimento”. A **gestão** é referida enquanto “adopção de regulamentos apropriados”; “tomada de decisões”, e “controlo dos resultados”.

A Carta de Cracóvia define os princípios de actuação que valorizam o **planeamento integrado** a várias escalas “entre uma parcela de um aglomerado e a totalidade de uma cidade ou aldeia”, abrangendo várias actividades, com respeito pela inter-relação entre território e paisagem, e devendo integrar os **valores imateriais**. Propõe o envolvimento de todos os sectores da população nas intervenções, e o estímulo à formação e educação na área do património, com integração do tema “nos sistemas nacionais de educação. Cada cidade e aldeia histórica, enquanto conjunto patrimonial devem “ser consideradas como um todo, com as suas estruturas, os seus espaços e as características sócio-económicas, em processo de contínua evolução e mudança”.

---

32. Principais documentos publicados nas décadas precedentes: Recomendação da UNESCO sobre a Salvaguarda da Beleza e do Carácter das Paisagens e dos Sítios em 1962, o Apelo de Granada sobre a Arquitectura Rural e o Ordenamento do Território, 1977 e também a Recomendação do Conselho da Europa Sobre a Protecção e a Valorização de Património Arquitectónico Rural, 1989.

33. Convenção Europeia da Paisagem, Florença, Outubro 2000, aprovada pelo Governo Português pelo Decreto nº 4/ 2005 publicado no Diário da República I série-A nº 31, de 14 de Fevereiro. Não obstante, o alargamento da protecção do património aos jardins históricos já tinha sido assumido na Carta de Florença, de 1982.

34. Carta de Cracóvia, Princípios para a Conservação e o Restauro do Património Construído, 2000, saída da Conferencia Internacional sobre Conservação, Cracóvia 2000 *in* Lopes F. & Correia, B. (2004) p. 295.

“ (...) a intervenção na cidade histórica deve ter presente a morfologia, as funções e as estruturas urbanas, na sua inter-relação com o território e a paisagem envolventes. Os edifícios que constituem as zonas históricas podendo não se destacar pelo seu valor arquitectónico especial, devem ser salvaguardados como elementos de continuidade urbana, devido às suas características dimensionais, técnicas, espaciais, decorativas e cromáticas, elementos de união insubstituíveis para a unidade orgânica da cidade.” (Carta de Cracóvia, 2000)<sup>35</sup>

Nas décadas de 90 e 2000, ao procurar harmonizar-se as medidas de ordenamento do território com os princípios do desenvolvimento sustentável, estas passam a centrar-se no **controlo da expansão urbana** e em melhorar as condições de utilização dos centros urbanos, para a **requalificação de áreas degradadas**, incluindo a criação de sistemas de transportes para uma mobilidade sustentável e a valorização do património cultural.

Inspirada no conceito de Desenvolvimento sustentável, a Nova Carta de Atenas de 1998 do Conselho Europeu de Urbanistas<sup>36</sup> veio apelar a “uma nova maneira de ordenar as cidades para responder às exigências culturais e sociais das gerações presentes e futuras”.

No mesmo ano, o documento **“Integrating Distressed Urban Areas”** publicado pela OCDE traça a panorâmica das áreas degradadas nos países-membros, identificando problemas semelhantes em diferentes geografias. Ao procurar “compreender o desafio das áreas urbanas degradadas” o documento refere-se a mecanismos e ciclos de declínio, evidenciando a complexidade da interligação e concentração de factores sociais, económicos e espaciais que contribuem para os processos de degradação. Chama a atenção para os custos sociais e económicos da degradação urbana, e analisa as políticas desenvolvidas em alguns países para combater o fenómeno. Os centros históricos foram identificados como uma das várias tipologias de áreas degradadas.

O documento considera que a política urbana a aplicar nessas áreas não difere muito da restante política urbana, não exigindo por isso medidas excepcionais. Trata-se de tornar as diversas **áreas de gestão das cidades** mais eficazes, dando especial atenção aos factores que geram ou mantêm as áreas degradadas. Quanto aos papéis e responsabilidades associadas à implementação das políticas, refere-se à clarificação do papel do governo central, ao relacionamento do **governo central com as autoridades locais** (parceiro ou árbitro?); e à definição de uma rede institucional para parceria.

O documento apresenta os seguintes **princípios orientadores** para **“urban regeneration policies”**:

- Tornar as “urban regeneration policies” mais compreensíveis para os actores locais e para a população;
- Reforço da coordenação horizontal e vertical;
- Adaptação da estratégia ao contexto local;
- Evitar a estigmatização de áreas especiais;
- Agir suficientemente cedo e tomar medidas preventivas;
- Desenvolver um sistema transparente para identificar áreas carenciadas;
- Activar, monitorizar e avaliar políticas.

(OECD, 1998, p.118, 119. tradução livre).

35. In Lopes F. & Correia, B .2004, p. 292.

36. Documento elaborado entre 1995 e 1998 por organizações profissionais de urbanistas de onze países, entre os quais Portugal.



A Carta de Lisboa Sobre a Reabilitação Urbana Integrada em 1995, aprovada no 1º. Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana<sup>37</sup>, veio definir **conceitos e tipologias de intervenções de reabilitação**, centrando-se na economia e desenvolvimento sustentado, na formação e informação. Argumentando que a reabilitação se inscreve nas “novas atitudes da sociedade”, abandona a tendência de atribuir uma vida útil curta<sup>38</sup> aos edifícios, e sublinha a importância da reabilitação na requalificação da cidade. Define reabilitação urbana como: “estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; (...)”

**Nos Estados Unidos os temas evolução da cidade e crescimento dos subúrbios** levaram especialistas de diversas áreas a reunir-se em 1993 no **Congresso do Novo Urbanismo** e a fixar princípios aplicáveis às várias escalas (região, bairro, edifício) para conter o crescimento das cidades, que incorporaram princípios de sustentabilidade ambiental e preocupações com a salvaguarda do património. A implantação do “Novo Urbanismo” na Europa representou um “significativo e crescente interesse que se vem dedicando às cidades, aos ambientes construídos e ao planeamento urbano” (Lamas, 2000, p. 439).

A designação “Novo Urbanismo” marca a oposição ao “Urbanismo Moderno” e “(...) paradoxalmente retoma o percurso da “Urbanística Formal” interrompida vai para cinquenta anos (Lamas, 1993, p. 388). Inserida nesta corrente, a obra “The Regional City” de Peter Calthorpe e William Fulton, de 2001, baseada no contexto da cidade americana, defende a transformação das conurbações em cidades-região para facilitar estratégias de conjunto; defende também a revitalização dos subúrbios e dos bairros antigos; apresenta um modelo de região como um conjunto de redes que se articulam; contrapõe às designações tradicionais para o uso do solo (zonamento), quatro elementos para desenhar cidades-região: **centers, districts, preserve, e corridors**.

*“The challenge of the city must become the opportunity of the region” (Calthorpe e Fulton, 2001, p. 244)*

*“... it is wrong to view inner-city revitalization as a separated problem from regional problems of sprawl and inequity...” (ibidem, p.261).*

**Na Europa**, os efeitos nefastos da desindustrialização, após a crise económica de 70, traduziram-se na **proliferação de áreas degradadas com diferentes tipologias**, designadamente centros históricos, “vazios industriais”, áreas de realojamento, associadas a fenómenos que alimentam uma espiral de declínio com efeitos que se provocam e reforçam uns aos outros: deficientes condições de vida, decréscimo demográfico, abandono e descaracterização dos locais.

A introdução dos princípios da **coesão social e territorial** reforçou a ideia de que as causas da degradação do património urbano se inserem num processo acelerado de mudanças inter-relacionando desagregação das cidades, a dispersão urbana e o decaimento das zonas antigas. Ao aceitar-se que a degradação do tecido urbano e a degradação do tecido social se associam e se reforçam mutuamente, cresceu a importância das **políticas de reabilitação em áreas urbanas desfavorecidas**.

37. Desenvolveu o tema da “reabilitação integrada do património cultural das cidades, na vertente do edificado, como do tecido social, que o habita e lhe assegura identidade Aborda a reabilitação urbana como “um processo integrado envolvendo todos os agentes interessados que, para intervirem deverão estar informados, o que conduz à necessidade de informação e avaliação”. Clarifica entre outros, os conceitos de Renovação Urbana, Reabilitação urbana, Revitalização urbana, Requalificação urbana (CML, 1995).

38. Com vantagens em economia de materiais e de energia, realizando economias em infra-estruturas e deslocações, e vantagens sociais, por proporcionar a manutenção das estruturas sociais de vizinhança e a identidade cultural da cidade.

**EVOLUÇÃO DA REGENERAÇÃO URBANA**

Período	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
<b>Tipo de política</b>	Reconstrução	Revitalização	Renovação	Promoção imobiliária sobre áreas construídas	Regeneração
<b>Estratégia principal e orientação</b>	Reconstrução e expansão das áreas mais antigas das cidades frequentemente associadas a um "masterplan"; crescimento suburbano.	Continuação do tema dos anos 50; crescimento suburbano e periférico; algumas tentativas precoces de reabilitação.	Focalização na renovação in situ e esquemas de unidades de vizinhança; ainda há desenvolvimento periférico.	Multiplicidade de grandes esquemas de promoção imobiliária sobre áreas urbanizáveis e sobre áreas construídas; projectos emblemáticos; projectos fora cidade.	Avançar para uma forma de política e prática mais abrangente; maior ênfase nos tratamentos integrados.
<b>Actores-chave e parceiros</b>	Governo central e local; Promotores e empreiteiros do sector privado.	Ir avançando para maior equilíbrio entre sector público e privado.	Aumento do papel do sector privado e descentralização para o governo local.	Ênfase no sector privado e em agências específica; aumento das parcerias.	Predominam as parcerias.
<b>Nível espacial da actividade</b>	Ênfase nos níveis locais e níveis inferiores (sítios).	Emergência de actividade a nível regional.	Inicialmente níveis locais e regionais; posteriormente, a ênfase é sobretudo local.	Nos inícios dos anos 80, os interesses focalizam-se no nível inferior ao local (sítios); posteriormente ênfase no nível local.	Reintrodução da perspectiva estratégica; aumento da actividade regional.
<b>Perspectiva económica</b>	Investimento do sector público com algum envolvimento do sector privado.	Continuação dos modelos dos anos 50 com aumento da influência do sector privado.	Limitações dos recursos do sector público e crescimento do investimento privado.	Predomina o sector privado com fundos públicos selectivos.	Maior equilíbrio entre financiamentos público, privado e "voluntário".
<b>Conteúdo social</b>	Melhoria da habitação e níveis de vida.	Melhoria do bem-estar social.	Ações de base comunitária e maior qualificação "empowerment".	Auto-ajuda comunitária com apoio muito selectivo do estado.	Ênfase no papel da comunidade.
<b>Ênfase físico</b>	Substituição das áreas centrais e desenvolvimento das periferias.	Alguma continuação das medidas dos anos 50 com reabilitação paralela das áreas existentes.	Renovação extensiva das áreas urbanas mais antigas.	Importantes esquemas de substituição e novas promoções imobiliárias; esquemas emblemáticos.	Esquemas mais modestos que nos anos 80; Património e Conservação.
<b>Abordagem ambiental</b>	Paisagismo e ajardinamento.	Melhoramentos selectivos.	Melhoramento ambiental com algumas inovações.	Aumento da preocupação com abordagens ambientais mais amplas.	Introdução de uma ideia alargada da sustentabilidade ambiental.

Tabela 2 – Evolução da Regeneração Urbana.

Fonte: Roberts P. (2006). Definition and Purpose. In Roberts P. & Sykes H –*Urban Regeneration A Hand Book* (p. 14) Sage Publications. Tradução livre.

## O PROCESSO DE REGENERAÇÃO URBANA

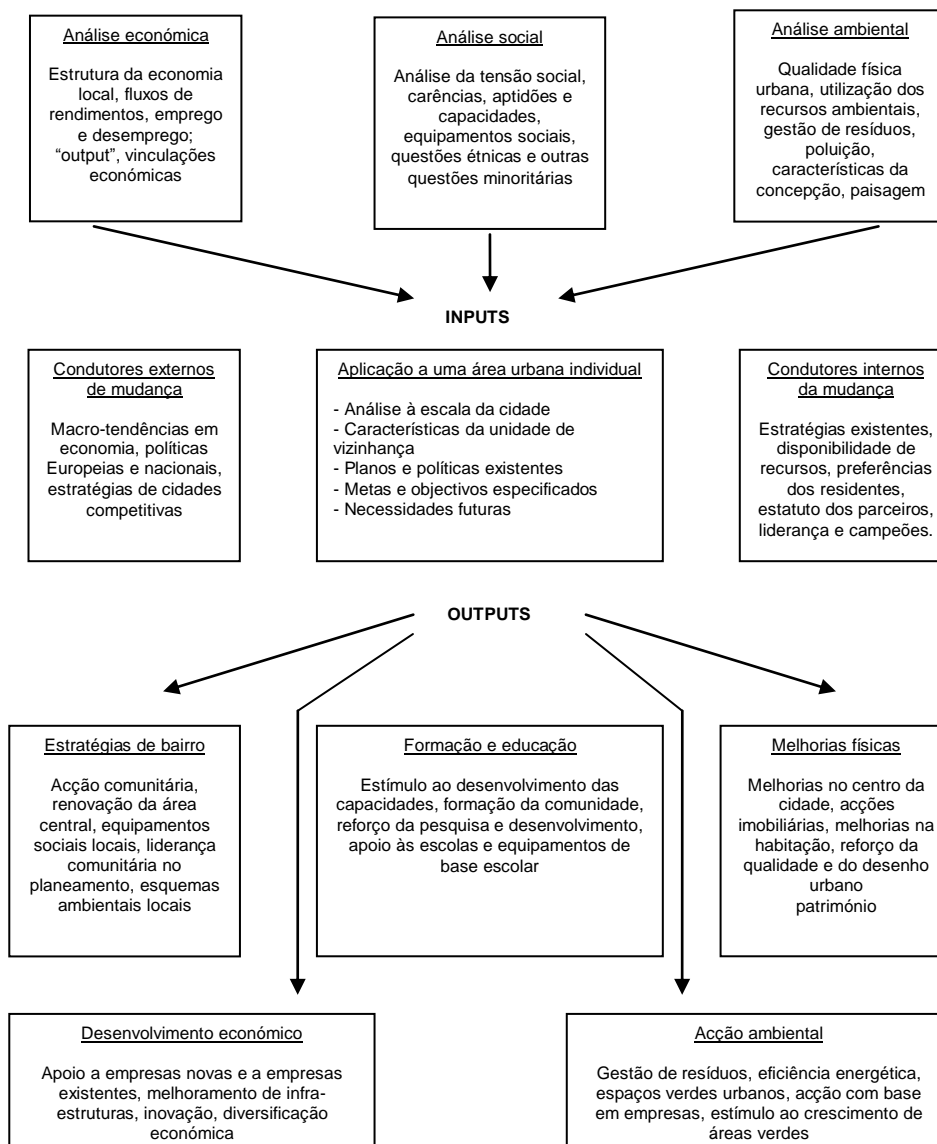


Figura 4 – O processo de regeneração urbana.

Fonte: Roberts (2006). Evolution, Definition and Purpose. In Roberts, P. (2006) Urban Regeneration A Hand Book (p.20). London: Sage Publications. Tradução livre.

Como a gestão e o planeamento tradicionais fossem insuficientes para responder à crescente complexidade dos problemas urbanos em áreas degradadas, houve que procurar estratégias de conjunto apoiadas na **concertação** e na **abordagem integrada** dos problemas, remetendo para os **métodos do planeamento estratégico**, e levando a importar soluções relacionadas com o planeamento urbano e regional experimentado na Europa a partir de 1986<sup>39</sup>.

O estudo do decaimento de zonas antigas ligado a fenómenos de exclusão social remeteu para situações de multi-casualidade, envolvendo várias disciplinas que interagem. Na Grã-Bretanha, os problemas das áreas degradadas ou em declínio permitiram acumular sucessivas experiências, desde os anos 50 à actualidade, através da reconstrução, revitalização, renovação, e desenvolvimento imobiliário sobre áreas construídas.

O evoluir destas experiências, conforme se apresenta na tabela nº. 2, conduziu a partir dos anos 90 a iniciativas de *Urban Regeneration*, designação que deu lugar em versões traduzidas à expressão **Regeneração Urbana**. Estas iniciativas relacionam-se com a procura de soluções integradas para os problemas urbanos<sup>40</sup> de áreas urbanas degradadas, com actuações nos campos económico, físico social e ambiental, visando a sustentabilidade urbana<sup>41</sup>.

Na sua versão inicial, a regeneração urbana esteve relacionada com a queda da economia inglesa baseada na manufactura. O abandono de áreas industriais e a decadência dos centros das cidades devido ao desemprego levou à concentração de excluídos e de habitações deficientes.

As bases da regeneração urbana surgiram do encadeamento entre problemas e soluções. A relação entre problemas urbanos e resposta social levou a reconhecer a importância do sucesso económico para a prosperidade e para a qualidade de vida. Pretendendo inverter o processo destas zonas através de **melhoramentos no suporte físico** e de **incentivos públicos à estrutura económica** para revalorizar a cidade, a regeneração urbana recorreu a políticas e práticas mais abrangentes no âmbito do desenvolvimento sustentável e do planeamento estratégico, donde resultou um **acréscimo de saber teórico-prático**.

As interacções entre factores e temas englobados no processo de regeneração encontram-se representadas na Figura nº. 4. Um dos elementos fundamentais da teoria da regeneração urbana “relaciona-se com o **funcionamento do sistema urbano como um todo** e com a operacionalização dos processos económico, social, físico e ambiental que determinam o conteúdo da regeneração urbana” (Roberts, 2006, p. 22)<sup>42</sup>. A regeneração urbana apresenta-se como uma actividade que assenta num **consenso entre público e privado** quanto à oportunidade de intervir para **corrigir falhas de mercado**.

---

39. Reflexão estratégica sobre a cidade de Birmingham.

40. “No processo de planeamento, entende-se por **questão ou problema** uma situação de conflito que é necessário resolver e ultrapassar (problema existente) ou prevenir (problema latente ou potencial) através da intervenção planeada e programada dos poderes públicos (...). Em qualquer caso a identificação de problemas é uma tarefa constante e progressiva que acompanha a realidade em permanente mudança, pelo que deve ter por base a experiência acumulada do passado”. (Correia, 1993, p. 211).

41. “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 as been subject to change” (Roberts, 2006, p.17).

42. Tradução livre.

Utilizando a definição do UK's Royal Institution of Chartered Surveyors, a regeneração é o **processo de reverter o decaimento físico, social e económico nas nossas cidades sempre que tenha sido atingida a fase em que as forças de mercado por si só não bastam**<sup>43</sup>.

A regeneração urbana evidenciou-se como uma **política** e uma **prática** para organizar e dinamizar iniciativas institucionais na gestão das mudanças urbanas, recorrendo a um processo estratégico de tomadas de decisão que verte em parcerias a cooperação e a co-responsabilização dos diversos actores. O processo implica a criação de **estruturas que abarcam os sectores público, privado e comunitário para gerir a mudança urbana**.

Fundamentalmente, a regeneração urbana está associada a um conjunto de actividades que procuram inverter o declínio económico, social e físico de áreas degradadas, atendendo aos princípios do desenvolvimento sustentável. Obedece a um **processo liderado pelo poder público**, com participação do sector privado em parcerias, e tem por objectivo melhorar as condições do suporte físico e a qualidade de vida da população utilizando o potencial local.

Enquanto actividade intervencionista, a regeneração urbana implica a criação de estruturas institucionais, a definição de objectivos centrais e de meios para mobilização colectiva, a fim de gerir a mudança de forma ordenada (Roberts, 2006). **A integração** é um dos recursos centrais que leva a procurar soluções integradas e abrangentes, por oposição a intervenções sectoriais isoladas.

Considerando que as tomadas de decisão envolvem questões complexas relacionadas com os **processos de mudança urbana**, implicando o recurso a opções estratégicas, requerem a **elaboração de uma agenda estratégica e a clarificação dos resultados a alcançar**. Trata-se de processos que pedem uma preparação e uma gestão eficazes, apoiadas por uma equipa de trabalho multidisciplinar e por um gestor de projecto.

É essencial entender o processo de regeneração como um ciclo de actividade a longo prazo (Roberts & Sykes, 2006, p.6)<sup>44</sup>, como uma resposta às oportunidades e desafios apresentados pela degeneração urbana num determinado lugar e num momento específico (Roberts, 2006, p.9).

Segundo Roberts (2006), a regeneração urbana apoia-se nos seguintes princípios:

- Basear-se numa análise pormenorizada das condições da área urbana;
- Ter por objectivo a adaptação simultânea das estrutura física e social, da base económica e das condições ambientais de uma área urbana;
- Tentar realizar esta tarefa de adaptação simultânea através da criação e implementação de uma estratégia integrada que aborde a resolução dos problemas de uma maneira equilibrada, ordenada e positiva;
- Procurar assegurar que a estratégia e os programas são desenvolvidos de acordo com os objectivos do desenvolvimento sustentável;
- Definir claramente os objectivos a operacionalizar e quantificá-los sempre que possível;
- Fazer a melhor utilização possível dos recursos, designadamente solo, ambiente construído, recursos sociais, económicos e naturais;

43. The process of reversing economic, social and physical decay in our towns and cities where it was reached the stage when market forces alone will not suffice. (European Commission, 1996, p. 207).

44. Tradução livre.

- Procurar atingir consensos através da maior participação e cooperação possíveis de parceiros com interesses legítimos nas operações de regeneração da área urbana, através da participação ou de outras formas de funcionamento;
- Reconhecer a importância de medir o progresso da estratégia para atingir os objectivos, e monitorizar a natureza da mudança e a influência das forças internas e externas que actuam sobre a área;
- Aceitar a probabilidade de rever os programas iniciais em consonância com as mudanças que ocorrem;
- Reconhecer que os diversos elementos de uma estratégia fazem progredir a diferentes velocidades, o que pode implicar o redireccionar de recursos ou cativar recursos adicionais, para equilibrar os objectivos englobados no projecto de regeneração e atingir a concretização de todos os objectivos estratégicos.

**No Reino Unido** estas iniciativas têm enquadramento em políticas urbanas à escala nacional, dando lugar à criação de agências de desenvolvimento e de diversas organizações de apoio institucional a iniciativas locais. Em 1993 o governo britânico introduziu um orçamento único para a regeneração urbana: o Single Regeneration Budget (SRB) ligado a vinte programas distintos.

Para Pattinson (1998), o SRB teve por objectivo proporcionar um suporte financeiro à regeneração e ao desenvolvimento económico das regiões através da coerência entre os principais programas. Os fundos eram atribuídos mediante processo de selecção de candidaturas atendendo a critérios de optimização da relação qualidade-preço.

“Os projectos deveriam dar respostas a múltiplas questões: melhorar o emprego e a formação profissional de jovens e desfavorecidos e promover a igualdade de oportunidades; melhorar a competitividade da economia local e apoiar as empresas; proteger o ambiente e valorizar as infra-estruturas, favorecer uma arquitectura de qualidade e melhorar as condições de acesso à habitação, através da renovação, da conservação, de uma melhor gestão e de uma maior diversidade das habitações; ou ainda promover iniciativas em favor de minorias, lutar contra o crime e garantir a segurança pública, e melhorar a qualidade dos equipamentos sanitários, desportivos e culturais”<sup>45</sup>.

(Pattison, 1998, p. 75).

O recurso a fundos estruturais europeus tem apoiado políticas relevantes para a regeneração urbana. A sua gestão está a cargo de uma estrutura de parceria com representação dos vários níveis de poder.

A partir dos anos 90, foram lançados sucessivamente diversos programas governamentais que evoluíram no sentido da maior ênfase à regeneração sócio-económica. Estas acções beneficiaram de financiamentos específicos para a regeneração, como o “Neighbourhood Renewal Fund” (NRF) uma subvenção atribuída às autoridades locais das zonas mais carenciadas, para que em colaboração com as parcerias locais estratégicas (Local Strategic Partnership) possam reduzir as diferenças entre as zonas mais desfavorecidas e o resto do país, e outros financiamentos destinados a intervenções específicas.

Embora frequentemente se associe a regeneração urbana a intervenções pesadas de demolição e construção sobre extensas áreas ocupadas por estruturas desactivadas e degradadas, como as Doklands de Londres, o Porto de Barcelona, ou a Expo 98 em Lisboa, **a metodologia utilizada na Grã-Bretanha tem sido aplicada em diversos contextos nacionais e a diferentes tipologias de áreas urbanas.**

---

45. Tradução livre.

As políticas de regeneração urbana incidindo principalmente na cidade consolidada e na valorização do património têm vindo a evidenciar-se, alimentadas por temas com boa aceitação junto da opinião pública (Portas, Domingues & Cabral, 2003), designadamente

- “a revitalização dos centros históricos, reforçada pela tendência da patrimonialização, da identidade, e dos sectores económicos em expansão nas áreas do turismo e da cultura;
  - o urbanismo comercial, ou a intervenção no parque residencial vazio e/ou degradado, tentando inverter a crise do pequeno comércio, a fuga da população residente ou a degradação física e social dos bairros críticos;
  - a revitalização de edifícios e conjuntos que se tornaram obsoletos, particularmente nas frentes de água e noutros locais de forte valor simbólico, ajustáveis aos “projectos de excelência”, de forte visibilidade e impacto social;
  - a súbita atenção dada ao “espaço público” depois das modificações introduzidas pelo automóvel e pelas novas vivências urbanas, etc.”
- (*ibidem*, p. 81).

### 1.1.5 Evolução do conceito de Património Cultural. Conceito Alargado de Reabilitação Urbana (após 2000)

A evolução do conceito de Património conduziu no início do séc. XXI ao reconhecimento de valores intangíveis. **A Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial da UNESCO, assinada em 2003**<sup>46</sup>, afirmou a importância do património cultural imaterial<sup>47</sup> como “gerador de diversidade cultural e garante de desenvolvimento sustentável”. Afirmou também a “profunda interdependência entre o património cultural imaterial e património material cultural e natural”. Esta Convenção veio **complementar** os acordos, recomendações e resoluções internacionais anteriores sobre **património cultural e natural**, e definir objectivos para fortalecer o papel do Património face à mundialização.

**A dimensão cultural do desenvolvimento sustentável é adicionada às dimensões económica, ambiental e social, através da Declaração de Liubiana**<sup>48</sup> do Conselho da Europa, em 2008. Na óptica da Declaração, entendeu-se “ (...) que não basta compatibilizar desenvolvimento económico com o respeito pela integridade dos sistemas naturais e da biodiversidade, e sociais da equidade, da acessibilidade e da participação; igualmente crucial (...) é que a sustentabilidade cultural seja vista também como critério a ter em conta numa estratégia de desenvolvimento territorial pleno e duradouro”. (Brito-Henriques, 2004, p.1)

**A Convenção Quadro do Conselho da Europa Relativa ao Valor do Património Cultural de 2005**<sup>49</sup>, aprovada por Portugal em 2008, veio colocar “a pessoa e os valores humanos no centro de um conceito alargado e interdisciplinar de

46. A Convenção entrou em vigor em 20 de Abril de 2006. Foi ratificada por Portugal em 26 de Março de 2008. Resolução da Assembleia da República nº 12/2008.

47. Para efeitos da Convenção, entende-se por património cultural imaterial as práticas, representações, expressões, conhecimentos e aptidões – bem como os instrumentos, objectos, artefactos e espaços culturais que lhes estão associados – que as comunidades, os grupos e, sendo o caso, os indivíduos reconhecem como fazendo parte integrante do seu património cultural.

48. Aprovada na 13ª Sessão da Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, em 17 de Setembro de 2003.

49. Resolução da Assembleia da República nº 47/2008, aprovada em 12 de Setembro de 2008. Diário da República I série, nº. 177.

património cultural”, sintetizando e articulando princípios, conceitos e modos de actuação existentes neste âmbito.<sup>50</sup>  
Define Património Cultural como:

“um conjunto de recursos herdados do passado que as pessoas identificam independentemente do regime de propriedade dos bens, como reflexo dos seus valores, crenças, saberes e tradições em permanente evolução. Inclui todos os aspectos do meio ambiente resultantes da interacção entre as pessoas e os lugares através do tempo”.<sup>51</sup>

O documento refere-se a um “processo contínuo de definição e gestão do património cultural”, e ao “valor e as potencialidades de um património bem gerido, enquanto fonte de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida (...)”. Reconhece o contributo do património cultural para o desenvolvimento humano, e o interesse público do património cultural em função da sua importância para a sociedade. Orienta no sentido de incluir “a dimensão patrimonial cultural em todos os níveis de ensino”, e de utilizar tecnologia digital na sua divulgação. Desenvolve orientações para organização das responsabilidades públicas em matéria de património cultural, quanto a: participação pública; abordagens integradas; desenvolvimento de quadros jurídicos e profissionais; métodos inovadores para a cooperação, e encorajamento de organizações não governamentais interessadas no património a actuarem no interesse público. Define orientações fundamentais para a utilização sustentável do património cultural, relacionando património, ambiente e qualidade de vida:

“Ter em conta o carácter específico e os interesses do património cultural na concepção das políticas económicas”; e “velar por que essas políticas respeitem a integridade do património cultural (...)”;

“Enriquecer os processos de desenvolvimento económico, social e cultural bem como o ordenamento do território, recorrendo a estudos de impacto do património cultural e adoptando estratégias de redução dos danos se necessário”<sup>52</sup>.

Como refere Françoise Choay:

O termo património “Tomado isoladamente e sem qualificativo (...) passou a ter o desmedido poder semântico de acumular as acepções linguísticas, literária (oral e escrita), plástica, arquitectural, urbana territorial..., quer sejam tomadas à escala local, nacional ou mundial”. Remete simultaneamente para “todos os objectos naturais, todas as obras culturais materiais e imateriais, todas as actividades, crenças pertencentes a um passado distante e cada vez mais recente, e valorizadas devido ao seu interesse histórico, científico, artístico, afectivo, identitário” (Choay, 2005. p.15).

Em síntese, após ter acompanhado a evolução do conceito de património desde o século XIX à actualidade, pode afirmar-se: “Actualmente o âmbito conceptual de património vai do monumento isolado aos conjuntos edificados e às paisagens culturais e abarca certos aspectos imateriais ou intangíveis da presença humana sobre a Terra” (Lopes & Correia, 2004, p. 20).

O alargamento do conceito de reabilitação urbana esteve ligado ao crescente interesse pela cidade. No início do milénio, a **Nova Carta de Atenas” de 2003 do Conselho Europeu de Urbanistas, sobre o futuro das cidades do séc. XX**, consistiu num conjunto de orientações dirigidas à prática do Urbanismo para tornar as cidades europeias “coerentes a todos os níveis e em todos os domínios”, baseado na “coerência social”, na “coerência económica” e na “coerência ambiental”.

---

50. Reporta-se designadamente à Convenção Cultural Europeia (1954), à Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa (1985), à Convenção Europeia para a Protecção do Património Arqueológico (1992, revista) e à Convenção Europeia da Paisagem (2000).

51. Alnea a), Artigo 2º.

52. Artigos 10º e 8º.



O documento considera que a coerência da cidade resulta de vários mecanismos de coerência: visual e física entre funções urbanas, de redes de infra-estruturas, do uso das novas tecnologias de informação e comunicação, e ainda da relação com o espaço – coerência no uso do espaço, o espírito do lugar, e a cultura na coerência da cidade e a qualidade de vida.

Em 2004, o Conselho da Europa editou o documento *Orientations sur la Rehabilitation Urbainne* para aconselhar e apoiar a decisão em projectos de reabilitação urbana. Este documento baseou-se nos textos do Conselho da Europa **sobre conservação integrada do património, sobre coesão social e direitos do homem** e apoiou-se também nas boas práticas retiradas de experiências em estados-membros e nas reflexões de grupos de peritos; **define, agrega e estrutura conceitos, princípios e métodos.**

O documento considera a **ligação entre património e desenvolvimento urbano no projecto de reabilitação**, e apresenta um modelo de intervenção para revalorizar o património e adaptá-lo às funções actuais, que pretende também dar resposta aos problemas sócio-urbanísticos e económicos que influenciam a qualidade de vida dos habitantes. Introduce ainda uma **metodologia própria** com o intuito de incrementar a eficácia das operações. **A reabilitação urbana** encontra-se definida neste documento europeu como:

“Um acto político desenvolvido através de um processo económico que age sobre a coesão social e a identidade cultural das populações, implicando a aplicação de políticas locais”.

“Um processo de revitalização ou de regeneração da cidade, a médio ou longo prazo” (...) que tem por objectivo melhorar o espaço urbano e a qualidade de vida dos habitantes, especialmente em bairros degradados ou em declínio” (Éditions du Conseil de l’Europe, 2004, p. 76, 77. Tradução livre).

Esta definição, ao caracterizar a **Reabilitação como um processo de Reabilitação e de Regeneração Urbana**, expressa um alargamento do conceito e contribui para clarificar o pensamento actual sobre reabilitação urbana, tema que terá desenvolvimento em 1.3.

## 1.2 A Prática em Portugal nas Últimas Décadas

Em Portugal, a preocupação em valorizar o património arquitectónico e urbano surgiu com maior evidência em meados da década de 70, podendo ser explicitada através das primeiras experiências de recuperação do centro histórico do Porto, por iniciativa da Câmara Municipal do Porto. A operação Ribeira-Barredo “é, à época (...) um momento de grande proximidade, em termos de objectivos, estratégia e método, ao que de melhor então se fazia no, sempre sublimado “estrangeiro” (Cabrita, Aguiar & Appleton, 1992, p. 30). “ (...) controversa na metodologia utilizada mas meritória na inegável qualidade do desenho das soluções e no facto de não ter tido, como preço, o afastamento generalizado da população residente” (Gonçalves e Dias, 1985, p. 125).

O CRUARB<sup>53</sup> na Ribeira-Barredo, actuando como gabinete local, é precursor dos Gabinetes Técnicos Locais (G.T.L.) criados a partir dos anos 80, com o apoio dos Programas de Reabilitação Urbana (PRU)<sup>54</sup> e (PRAUD)<sup>55</sup>. Estes

53. Comissariado para a Renovação Urbana da Ribeira Barredo, Constituído por Despacho conjunto dos ministros da administração interna, equipamento social e ambiente, em 7 de Outubro de 1974.

54. Despacho 4/SEHU/85 de 4 de Fevereiro.

55. Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas. Despacho 1/88 de SEALOT.

programas vigoraram entre 1985 e 2008, mediante candidaturas apresentadas por municípios com centros históricos, independentemente da sua dimensão<sup>56</sup>.

### Os Gabinetes Técnicos Locais (GTL)

Os GTL eram gabinetes multidisciplinares de carácter temporário que tinham como missão elaborar “projectos de reabilitação de áreas urbanas de valor histórico, recuperação dos seus edifícios, gestão financeira e apoio social às populações (...)” (Cabrita, Aguiar & Appleton, 1992).

Os GTL absorveram elevado número de recém-licenciados voluntariosos, e dispunham de alguma autonomia em relação à estrutura camarária. Inicialmente os seus objectivos centravam-se na **selecção de áreas-problema** onde seriam identificadas, delimitadas e programadas operações integradas num processo de reabilitação. Com o decorrer do tempo, os objectivos passaram a resumir-se à **elaboração de um plano de pormenor de salvaguarda**.

Em Lisboa, o trabalho dos gabinetes criados em 1986 nas áreas-piloto de Alfama, Mouraria e Bairro Alto foram os precursores da estrutura municipal vocacionada para a reabilitação urbana – a DMRU<sup>57</sup> que surgiu em 1990 com o objectivo de generalizar as experiências dos gabinetes aos diversos núcleos históricos da cidade.

A actividade de planeamento e a intervenção directa destes gabinetes ficou marcada pela elaboração de planos, pela difusão de regras básicas para apoiar intervenções no terreno, e pelo desenvolvimento de acções de mediação entre as populações e a administração local.

“Alguns desses planos procuraram, face a um vazio de especificação legal, integrar-se dentro da estrutura formal de planos tradicionais tentando enquadrar a “nova” reabilitação urbana na tipologia dos planos legalmente previstos” (Cabrita, Aguiar, & Appleton, 1992) de que são exemplo os planos de pormenor integrados para as áreas intra-muros de Lamego e Montalegre e estudos ou planos parciais integráveis nos planos de urbanização de Ponte de Lima, Braga e Angra do Heroísmo.

Proporcionar

Estas iniciativas inseriram-se numa acção política nacional para a reabilitação do património urbano que responsabilizava o poder local pelo património urbano do município, envolvendo e articulando os vários níveis de administração. Foi garantida a dotação de meios para reforço das capacidades técnicas dos municípios, e assegurado apoio financeiro mediante intervenções articuladas entre os níveis central e local da administração, baseadas em contratos de colaboração financeira (CCF)<sup>58</sup>.

Todavia, o princípio da reabilitação como um processo de gestão ficou comprometido por não ter sido assegurada a continuidade destas estruturas pelo tempo necessário para desenvolver a fase de gestão de projecto.

56. A partir de 1976 passou a existir em Portugal um programa vocacionado para a reabilitação de imóveis degradados (PRID) para proprietários e municípios – empréstimos a 25 anos, que embora tenha tido grande adesão nos primeiros anos, caiu em desuso por falta de interesse dos intervenientes (Gonçalves e Dias, 1985).

57. Direcção Municipal de Reabilitação Urbana.

58. Os GTL eram estruturas programadas para desenvolver a sua actividade durante dois anos financiados totalmente pela administração central, prolongável por 6 meses a um ano com financiamento a 75%. Estavam previstas participações de 50% da administração central nas obras municipais de infra-estruturas, equipamentos e recuperação de habitação. Os valores de financiamento alteram-se com o PRAUD que se desdobra em dois sub-programas: PRAUD/GTL que proporcionava a participação a fundo perdido de 75% dos encargos com remuneração do pessoal e PRAUD/OBRAS que disponibilizava a participação até 20% dos encargos assumidos com obras pelo município.

Actualmente o programa PRAUD encontra-se suspenso. Dos mais de cem GTL criados para apoio directo às populações, muito poucos se mantiveram para além do prazo de dois anos “pois poucas são as Câmaras Municipais, sobretudo de pequenos concelhos da província, que podem satisfazer financeiramente os seus encargos” (Aguiar, 1998).

Nas décadas de 80 e 90, apesar dos contextos adversos de marginalização dos centros antigos, de especulação imobiliária, de entraves político-administrativos, jurídicos, sociais e mentais referidos por Custódio (2000), desenvolviam-se intervenções exemplares em cidades património da Humanidade: Évora e Guimarães, dava-se corpo a novas ideias sobre desenvolvimento de cidade, iniciava-se a estratégia de conservação e restauro dos edifícios (...). Colocava-se a problemática do desenho urbano em continuidade com a morfologia urbana tradicional, e elaboravam-se planos de salvaguarda de diversas cidades, como Cidade da Horta, Tavira, Moura, Ponte da Barca, Évora (Lamas, 1993).

Sobre a metodologia utilizada na salvaguarda e valorização, Lamas esclarece que foram utilizadas várias escalas e níveis de trabalho para efectuar “a análise urbana de espaços, traçados e elementos morfológicos que ao longo da história construíram a cidade”, e “dos materiais e processos construtivos dos edifícios e elementos particulares que em cada cidade caracterizam a forma urbana e definem o centro histórico e a sua identidade cultural”. Esta metodologia reflectiu-se também, a prazo, nos Guias de Reabilitação, como o Guia da Cidade da Horta editado em 2003, e o Guia da Reabilitação e Construção da cidade de Loulé, editado em 2007.

O carácter exemplar das actuações em Guimarães e Évora permanece como referência de boas práticas a nível nacional. Retêm-se destes processos o elevado grau de rigor, coerência e empenhamento aos níveis técnico, político, e institucional; a ligação entre projecto e execução, e a continuidade temporal. Estas experiências têm o inconveniente de estarem associadas a quadros de excepção.

Como refere José Aguiar, Guimarães e Évora foram dos poucos centros históricos portugueses tratados como monumento pelo Estado Novo – um estatuto especial, confirmado mais tarde com a inscrição como património mundial. Como refere o autor, a propósito de Guimarães, o modelo não é facilmente exportável para outras realidades “(...) pelas mesmas razões que justificam o seu próprio sucesso, ou seja, o seu empenhado enraizamento no contexto local (...)” (Aguiar, 1998, p. 18).

**O G.T.L. de Guimarães**<sup>59</sup> desenvolveu uma prática pautada pela valorização das técnicas tradicionais e pela aprendizagem contínua, na estreita ligação entre desenho e obra e entre projecto e processo de gestão. Com actuações a várias escalas, o método foi construído por tentativas, em função dos resultados obtidos no apoio a iniciativas particulares, e em intervenções em edifícios sob responsabilidade do município e nos espaços públicos.

Foi criada uma equipa municipal, especializada em construção tradicional para execução de obras de restauro, o que permitiu ensaiar diversas soluções técnicas sob orientação directa do GTL.

Da estratégia adoptada pelo gabinete, destaca-se o **controlo das alterações de uso e da escala das intervenções privadas, para evitar a expulsão dos residentes; a adopção do princípio da intervenção mínima; a restrição às**

---

59. Assessorado por Fernando Távora e Nuno Portas.

**demolições; a moderação nas expropriações e nas aquisições de imóveis para não sobrecarregar os orçamentos municipais (custos de aquisição e custos de manutenção); evitar alterações do cadastro e da tipologia do tecido urbano; condicionar aumentos de volumetria, optar por actuações mínimas baseadas no PRID e no RECRIA.**

A selecção de intervenções de referência em espaços coerentes (praças e eixos; edifícios notáveis) fazia também parte da estratégia. Estes espaços correspondiam a unidades de projecto, relativamente às quais se procurava envolver os proprietários e incorporar elevada qualidade arquitectónica nas iniciativas municipais. Para captar financiamentos, optou-se por recorrer a todas as oportunidades de financiamento: o PRID, o PRU, o PRAUD, o PROCOM, o RECRIA.

Em Évora o Plano de Recuperação do centro histórico de 1981<sup>60</sup> a par com a execução do primeiro plano de circulação e transportes em 1980, decorreram da necessidade de intervenção e planeamento específicos para o centro histórico identificada no Plano Director Municipal de 1979.

Em 1983 foi criado um gabinete integrado na estrutura municipal – o núcleo do Centro Histórico – para desenvolver as orientações do plano em termos de planeamento e gestão. Da estratégia adoptada destaca-se o fortalecimento do centro, pela instalação de actividades terciárias, com localização de serviços públicos e de outros em edifícios adquiridos e reabilitados.

O fortalecimento do centro contou com a melhoria das condições de habitabilidade, mediante investimentos públicos e privados na reabilitação de edifícios degradados, e com os efeitos favoráveis da ampliação da Universidade que considera o seu *campus* o espaço do Centro Histórico. Contou também com o incremento do turismo devido à classificação como património mundial em 1986.

Estas orientações beneficiaram a partir de 1997 do programa EVORACOM<sup>61</sup> que tinha por finalidade contribuir para a modernização urbanística e comercial do Centro Histórico, destinando-se a beneficiar o comércio tradicional e a requalificar os espaços públicos da cidade. Para atingir os objectivos apostou-se no carácter integrado das intervenções, segundo uma metodologia que considera: “a necessidade de redefinição funcional das praças; a consolidação e o alargamento dos processos de pedonalização; a absoluta urgência de modernização de alguns equipamentos e mobiliário urbano, mais consonante com as exigências estéticas e funcionais dos nossos dias.” (Câmara Municipal de Évora., 2000).

Pretendia-se a reanimação de largos e praças decadentes mais afastados do centro, assegurando simultaneamente a execução de acções complementares como: “sistema de recolha de lixo, melhoria da iluminação geral e cénica, enterramento das infra-estruturas, regulamentação das cargas e descargas, regulamentação de publicidade, alteração do horário de funcionamento do comércio, melhoria do atendimento público, etc.” (Câmara Municipal de Évora, 2000).

---

60. Em 1986 o Centro Histórico de Évora foi classificado como Património da Humanidade.

61. Programa Especial de Urbanismo Comercial criado em 1997 por acordo entre o Município e a Associação Comercial do distrito de Évora, enquadrado no programa PROCOM da Responsabilidade da Secretaria de Estado do Comércio e Turismo (Câmara Municipal de Évora, 2000).

Apesar do êxito global da intervenção, persistiram questões por resolver: deficiente articulação com as outras partes da cidade; desequilíbrio funcional devido à grande concentração de actividades económicas e culturais no centro, envelhecimento da população, parque habitacional com problemas de salubridade.

A partir dos anos 90, os programas de apoio à prática da reabilitação em Portugal foram influenciados, de forma mais acentuada, pela evolução dos conceitos e das políticas europeias no sentido de limitar as expansões urbanas que frequentemente criam espaços urbanos desconexos, e de passar a **concentrar a atenção na cidade existente**<sup>62</sup>. Neste voltar o olhar para a cidade existente, constataram-se problemas urbanísticos que exigiam resolução urgente por referência aos princípios do desenvolvimento sustentável.

Como resposta, recorreu-se a **regimes especiais**, como aconteceu com a **EXPO 98**, ou tentou-se reproduzir o êxito desta operação quanto a qualidade do espaço urbano, através do **Programa POLIS** aplicado a cidades médias.

De assinalar ainda a **iniciativa comunitária URBAN e Reabilitação Urbana, o PROQUAL, na Área Metropolitana de Lisboa**. Mais recentemente, o Regime Jurídico Especial de Reabilitação de Zonas históricas e de Áreas Críticas introduziu as **Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)** – sociedades gestoras com poderes especiais para intervir nestes âmbitos.

### O Programa POLIS<sup>63</sup>

O Programa POLIS lançado em 1999<sup>64</sup> com apoio financeiro da Comissão Europeia destinava-se a melhorar a qualidade de vida das populações através da reabilitação urbanística e ambiental de partes de cidade. Tratou-se de um programa nacional garantido por financiamentos europeus numa percentagem superior a 50% do total do financiamento. Propunha-se melhorar a qualidade de vida das cidades e torná-las mais atractivas e competitivas; aumentar a sua importância estratégica no sistema urbano nacional, ou favorecer novas polaridades nas áreas metropolitanas, combinando a requalificação de diversas áreas da cidade com forte componente de acções de reabilitação ambiental.

Foram contempladas grandes operações integradas em 28 cidades. Destas, 18 foram designadas com o lançamento do programa e 10 seleccionadas por concurso. Abrangeram diversos enquadramentos: desde intervenções em centros históricos e áreas classificadas como Património Mundial (Angra do Heroísmo, Évora, Guimarães, Porto e Sintra), a intervenções para reabilitação de espaços públicos em áreas habitacionais de realojamento nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e ainda outras acções não enquadráveis nos grupos anteriores, mas destinadas a melhorar a qualidade da vida urbana e do ambiente.

O Programa beneficiou de um regime de excepção quanto a actos de planeamento, de licenciamento e expropriações. Para cada cidade, o programa POLIS foi definido através de um plano estratégico acordado entre o município e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, que podia contar com outros instrumentos de intervenção urbanística, como o plano de urbanização e planos de pormenor.

62. Designação utilizada por Portas, no seu artigo: Notas sobre a intervenção na cidade existente. *Revista Sociedade e Território*, (2) 8-13.

63. Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades. O Programa abordou as cidades em função de 4 tipologias: Cidades Verdes, Cidades Digitais, Cidades do Conhecimento e do Entretenimento, e Cidades Intergeneracionais.

64. Resolução do Conselho de Ministros nº 26/200 de 15 de Maio.

## Os Programas URBAN e Reabilitação Urbana

Numa linha de actuação semelhante à do POLIS, foram activados os Programas URBAN e Reabilitação Urbana para beneficiar áreas urbanas com problemas complexos de declínio socio-económico e urbano, abrangendo grande diversidade de situações<sup>65</sup>.

Segundo o Relatório da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (1997), Os Programas URBAN I e URBAN II (2000-2006) abrangeram áreas com fortes sinais de degradação física, ambiental e sócio-económica<sup>66</sup>, incluindo diferentes tipologias: bairros sociais, núcleos de barracas, zonas industriais desactivadas, áreas de construções clandestinas, zonas-dormitório em áreas sub-urbanas. Abrangeram também, centros históricos ou núcleos antigos degradados: o centro histórico de Braga, a Área Central em Coimbra, a Zona dos Couros em Guimarães, Almada Velha e Odivelas (núcleo antigo e envolvente, em situação de periferia metropolitana). Todos estes centros eram afectados pelas problemáticas típicas: "património em risco, desvitalização económica – acompanhada por vezes de espaços desactivados – o despovoamento e a degradação física das habitações, e consequente isolamento de segmentos vulneráveis da população" (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 1997, p. 12).

As áreas foram seleccionadas por concurso, deixando por resolver muitas outras situações de áreas em crise. Conforme refere o relatório da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, as situações contempladas "não esgotam nem corresponderão aos casos mais graves de áreas urbanas em crise no nosso país, limitando-se a ser aquelas para as quais foi apresentada uma estratégia de intervenção pensada com um mínimo de preocupação de integração das dimensões física, económica, social e cultural" (*ibidem*, p. 13).

Entre as práticas mais relevantes destas intervenções, destacam-se as abordagens estratégicas e os esforços para estabelecer baterias de indicadores para caracterizar situações urbanísticas, sociais e económicas complexas. Destaca-se como prática inovadora, à data, o facto de se "associar e realçar as vertentes económica e social nas operações de reabilitação", como ponto de partida para medidas e políticas integradas e o incentivo à "preparação e implementação das acções em concertação entre autoridades nacionais e municipais" com reforço do papel das parcerias locais". (*ibidem*, p. 7).

O Relatório aborda a reabilitação urbana numa perspectiva alargada: reabilitação urbana e coesão social. Considerando que é ao nível do suporte físico que se manifestam com maior visibilidade os factores de vulnerabilidade que afectam as populações residentes, as acções consentâneas com objectivos de coesão social, sustentabilidade e competitividade urbana implicam: "intervenções multissetoriais, com destaque para as que têm maior incidência nos domínios do emprego, da mobilidade, da educação, inovação e criatividade e nos domínios do ordenamento do território, do uso do solo e a habitação" (*ibidem*, p. 89).

---

65. Tipologias abrangidas pelos Programas: Bairros sociais degradados, núcleos de barracas e de construções precárias, zonas industriais desactivadas, áreas de construções clandestinas, e centros históricos.

66. Áreas abrangidas pelo Programa Urban: Vale de Campanha no Porto, S. Pedro da Cova em Gondomar, Casal Ventoso em Lisboa, Venda Nova / Damaia de Baixo na Amadora, Odivelas, e Outorela/Portela em Oeiras

Áreas Abrangidas pelo Programa Reabilitação Urbana: Almada, Braga, Cascais, Coimbra, Espinho, Guimarães, Moita, Setúbal, Sintra, Vila do Conde e Vila Franca de Xira.

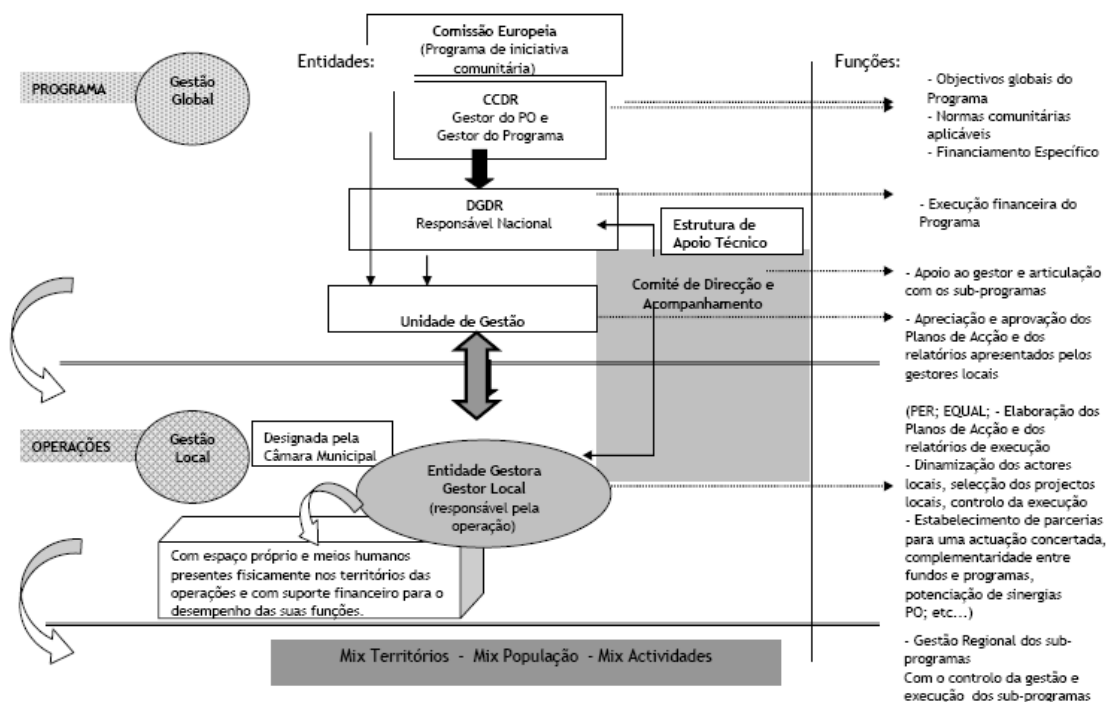


Figura 5 – Programa URBAN. Modelo de gestão.

Fonte: Guerra et al. (2005). *Políticas Públicas de Revitalização Urbana. Reflexão para a formulação Estratégica e Operacional das Actuações a Concretizar no QREN*. ISCTE/CTE Observatório do QCA III. Anexo 1 p. viii.

Como **desafios para a acção futura**, o Relatório distingue cinco temas: **O papel reservado à população; A área de intervenção; A dinamização de parcerias; Planeamento versus contratualização; A acção económica.**

Quanto às **parcerias entre vários agentes e vários níveis da administração**, porque a adesão dos particulares depende de critérios de rentabilidade, aponta a necessidade de instrumentos para viabilização de soluções de conjunto. Refere outros aspectos importantes como o poder de mobilização do espaço público relativamente ao investimento privado; a utilização na gestão urbanística de instrumentos fiscais e financeiros favoráveis ao investimento, e a capacidade de integração e coordenação por parte das entidades públicas responsáveis por programas e financiamentos.

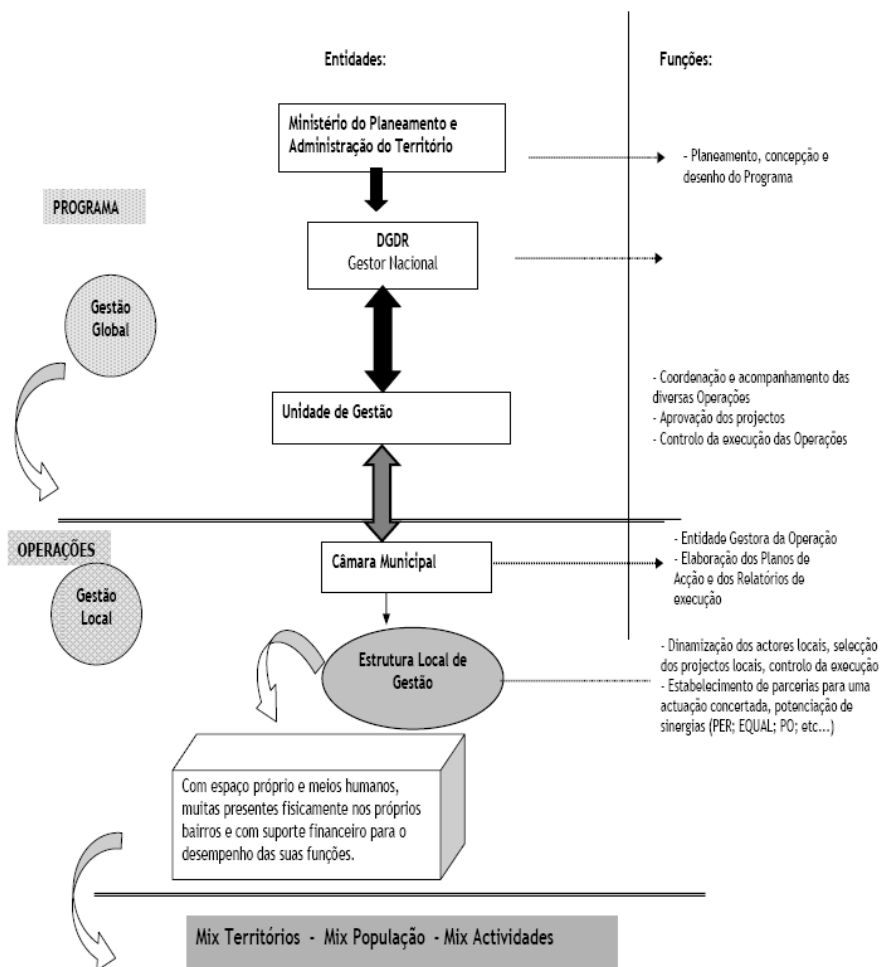


Figura 6 – Programa Reabilitação Urbana. Modelo de gestão.

Fonte: Guerra et al. (2005). *Políticas Públicas de Revitalização Urbana. Reflexão para a formulação Estratégica e Operacional das Actuações a Concretizar no QREN*. ISCTE/CTE Observatório do QCA III. Anexo 1, p. xiii.

A **contratualização, apoiada numa visão estratégica da cidade**, é considerada complementar ao planeamento quando a capacidade de regulação deste fica reduzida pela incerteza. Esta opção exige o comprometimento de todas as partes na prossecução das acções até à sua conclusão, segundo um programa de acção de curto/médio prazo apoiado por uma programação financeira plurianual, cujo cumprimento tem de ser garantido sob pena de fazer fracassar os projectos. São referidos alguns obstáculos que se colocam à prática da contratualização, designadamente dificuldades de negociação devidas a conflitos de interesses, à morosidade de processos burocráticos da aprovação de planos, de expropriação, ou de declaração de utilidade pública, e problemas de funcionamento no relacionamento com os vários sectores da administração.



Várias questões foram deixadas em aberto pela aplicação destes programas. Das dez **questões desenvolvidas para reflexão futura** (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 1997), recordam-se resumidamente as seguintes:

Como inverter o estigma social destas áreas? Como assegurar o envolvimento das populações? Quais as condições mínimas para o sucesso de parcerias? Qual o papel da escola nos processos de intervenção social? Há necessidade de novos instrumentos legais, fiscais e financeiros, ou suficiência dos existentes associados a uma nova abordagem? Como articular intervenções de carácter físico e de carácter sócio-económico? Há necessidade/conveniência em procurar soluções fora da área de estudo? Em que medida as condições de acessibilidade influenciam a crise destas áreas? O poder local é o mais pertinente para intervir nas áreas urbanas em crise? Que papel para o planeamento, como introduzir a necessidade de visão estratégica, e como articular o carácter rígido do plano com a flexibilidade da contratualização?

O PROQUAL destinava-se a beneficiar aglomerados urbanos de média dimensão, contrariando as dinâmicas de marginalização urbanística e exclusão social e contribuindo para "(...) alterar a estrutura territorial fortemente centralizada da Área Metropolitana de Lisboa, iniciando um processo de recuperação dos efeitos urbanísticos e sociais do processo de crescimento que caracterizou os anos 60-80." (CCDR-LVT, 2001, p. 6)

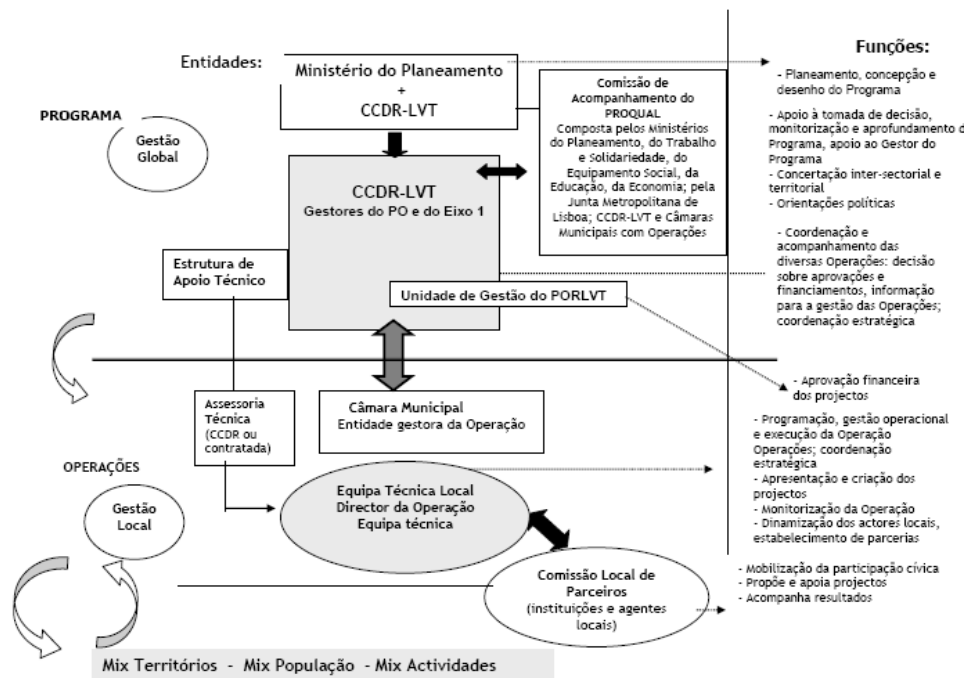


Figura 7 – Programa PROQUAL. Modelo de gestão.  
 Fonte: Guerra et al. (2005). *Políticas Públicas de Revitalização Urbana. Reflexão para a formulação Estratégica e Operacional das Actuações a Concretizar no QREN*. ISCTE/CTE Observatório do QCA III. Anexo 1, p. xviii.

Para concretizar os objectivos do Programa<sup>67</sup>, os projectos deveriam “ser “emblemáticos”, com forte impacte na: na **requalificação dos tecidos urbanos consolidados**; no **desenvolvimento das centralidades locais**; na **atração de novas actividades**; na **criação de efeitos polarizadores** que sirvam de âncora a espaços envolventes; em termos de **participação cívica**”. Estes projectos<sup>68</sup>, embora podendo ser de iniciativa municipal, tinham que envolver outros sectores.<sup>69</sup>

A coordenação estratégica era assegurada por gabinete coordenado pela CCR composto por representantes dos Ministérios envolvidos, da Junta Metropolitana e dos Municípios com operações de qualificação. As “Operações de qualificação geridas por gabinetes técnicos locais (GTL) sob responsabilidade conjunta dos Municípios e da CCR”. (CCDR, 2001, p. 11)

### **As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)**

As SRU criadas pelo Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio (Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação de Zonas históricas e de Áreas Críticas)<sup>70</sup>, são entidades gestoras destinadas a dinamizar processos de reabilitação urbana em áreas delimitadas como zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reestruturação urbanística.

Estas estruturas empresariais de capitais exclusivamente públicos estão abrangidas por um novo quadro legal de excepção quanto ao âmbito de intervenção, à organização e gestão, e aos meios e instrumentos para intervir. Dispõem de poderes especiais para: expropriar e licenciar, proceder a operações de realojamento, fiscalização de obras e posse administrativa dentro da área para a qual a SRU foi constituída – a zona de intervenção a reabilitar mediante “unidades de intervenção”.

Tratando-se de estrutura empresarial, a criação das sociedades de reabilitação depende da avaliação da sua viabilidade económica, em termos de possibilidade de concretização de receitas: “A rentabilização fundiária dos terrenos e imóveis existentes na área de intervenção, seja através da sua alienação, seja da colocação no mercado de aluguer”; “A

---

67. Os Objectivos específicos do Programa PROQUAL consistiam em: “Reduzir os desequilíbrios territoriais e as tendências de degradação e desqualificação urbanística e social; Introduzir dinâmicas de reequilíbrio social e reforçar os mecanismos de coesão social das populações; Assegurar condições de habitabilidade, de sociabilidade e de integração social das populações; Assegurar condições de formação profissional, de emprego e empregabilidade, com vista à (re) inserção profissional, à valorização dos recursos humanos disponíveis e ao desenvolvimento do Mercado Social do Emprego; Dinamizar as actividades económicas através da criação de estruturas de apoio e reforçar a iniciativa empresarial (microempresas e pequenas e médias empresas); Melhorar condições de acessibilidade e mobilidade, no sentido de reforçar a integração urbana das áreas de intervenção.

68. Foi considerada a seguinte tipologia de projectos: “Projectos de requalificação e de criação de espaços públicos de qualidade (praças, ruas e jardins), através de projectos urbanísticos e de arte pública de qualidade, (...); Projectos de requalificação e modernização dos equipamentos escolares ou criação de escolas-modelo (...); Projectos de equipamentos e espaços cívicos de apoio à vida quotidiana (...); Projectos de criação de emprego local e de condições para a instalação de novas actividades económicas; Projectos de formação e integração profissional; Projectos de apoio/acção social com vista à integração das populações mais desfavorecidas; Projectos de reabilitação/valorização do parque habitacional; Projectos de conservação/valorização do património cultural; Projecto de melhoria das condições de acessibilidade e de mobilidade; Projectos de participação dos actores locais, de envolvimento das populações e de organização de parcerias, designadamente com os agentes locais, no desenvolvimento do Programa Integrado”. (CCDR-LVT, 2001, p. 8)

69. Particularmente os Ministérios do Trabalho e da Solidariedade, da Educação, do Equipamento Social, da Economia e da Saúde.

70. “Todo o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução das obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação (...)” (nº 2 do artigo 1º do Decreto-Lei nº. 104/2004, de 7 de Maio).

maximização dos fundos públicos colocados ao dispor pelo INH que possibilitem obter verbas para a recuperação de imóveis destinados a públicos carenciados” (Quatenaire Portugal, 2004, p. 51).

A definição de reabilitação urbana adoptada neste diploma centra-se nos aspectos físicos dos tecidos antigos, omitindo as relações de interdependência entre suporte físico e questões sócio-económicas e ambientais. Inflecte assim o rumo traçado pelos Programas POLIS e URBAN no que se refere ao acompanhamento da evolução dos conceitos e dos procedimentos a nível internacional.

O processo de reabilitação prevê as seguintes etapas: 1. Elaboração do documento estratégico para cada unidade de intervenção. 2. Notificação dos proprietários sobre os propósitos do documento estratégico e início das negociações, em caso de expropriações. Negociação com os proprietários para que efectuem directamente a reabilitação ou que a acordem com a SRU. Nos casos de acordo impossível, por desinteresse ou rejeição do proprietário, admite-se a expropriação, havendo direito de preferência dos antigos proprietários na primeira transacção após a obra de recuperação. 3. Caducidade ou suspensão dos contratos de arrendamento com actualização e direito de preferência dos arrendatários no primeiro arrendamento, no prazo de 18 meses.

Foram constituídas diversas SRU cujas actividades não foram tornadas públicas, o que dificulta a apreciação das experiências que lhes estão associadas. Exceptua-se a Sociedade de Reabilitação Porto Vivo, cuja actividade é divulgada regularmente *na Internet*, com ampla informação sobre o trabalho desenvolvido e em curso no centro histórico do Porto. O caso da SRU Porto Vivo será estudado em detalhe no Capítulo 2 (Experiências de Reabilitação Urbana).

### Síntese

Considera-se que, **numa primeira etapa**, a prática da reabilitação em Portugal beneficiou do trabalho desenvolvido pelas equipas dos GTL em várias operações espalhadas pelo país. Esta etapa ficou marcada pelo aprofundamento de conhecimentos teórico-práticos, com forte contributo do desenho e do estudo dos materiais, dos processos construtivos e do espaço urbano, para tratar os problemas dos tecidos antigos, e para orientar para salvaguarda dos valores culturais e espaciais.

A partir de finais dos anos 80, os GTL apoiados por programas de financiamento ajudaram a dinamizar a defesa do património e a ampliar o interesse pela reabilitação de tecidos antigos. Desenvolveram-se reabilitações notáveis de centros históricos património da humanidade, e difundiram-se experiências que ajudaram a aperfeiçoar a análise, o diagnóstico, a inventariação e o acto de projectar na cidade antiga.

Porém, tendo-se privilegiado o plano e o desenho, criou-se a ilusão de que bastaria elaborar planos de salvaguarda e regulamentos para que o processo de reabilitação se desencadeasse. Tratou-se de actuações bem-intencionadas, mas em muitos casos insuficientes para levar a bom termo a passagem à prática, por não ter sido assegurada a sua continuidade até a fase de gestão do projecto. A inércia prevaleceu em face de instrumentos de planeamento normativos sem plano de acção associado, e frequentemente as actuações informais catalisaram os acontecimentos, produzindo transformações desregradadas.

Numa **segunda etapa**, a partir dos anos 90, a reabilitação alargou o âmbito de intervenção com respostas para **diversas tipologias de áreas urbanas degradadas**, procurando harmonizar-se com os princípios do desenvolvimento sustentável. Os centros históricos e os bairros antigos eram apenas uma das tipologias a que a reabilitação se dirigia, tendo sido desenvolvidas políticas governamentais de apoio associadas a quadros de execução excepcionais, de que são exemplo os Programas POLIS e URBAN com operatividade assegurada, organizados segundo pensamento estratégico para actuar sobre os tecidos físico e social, que conduziram a alguns casos notáveis de reabilitação.

Considera-se que as experiências que resultaram da aplicação destes programas, estando **abrangidas por estatuto de excepção**, não são directamente transponíveis para situações comuns de áreas urbanas antigas carecidas de reabilitação. Contribuíram no entanto, para reflexão posterior sobre as mudanças que é preciso introduzir nos processos de reabilitação à luz de novos conceitos e métodos, chamando a atenção para aspectos relacionados com:

- Inversão do estigma social destas áreas;
- Envolvimento das populações;
- Condições mínimas para o sucesso de parcerias;
- Papel da escola nos processos de intervenção social;
- Necessidade de novos instrumentos legais, fiscais e financeiros, ou suficiência dos existentes associados a uma nova abordagem;
- Articulação de intervenções de carácter físico e de carácter socioeconómico;
- Procura de soluções fora da área de estudo;
- Influência das condições de acessibilidade nestas áreas;
- Adequação da escala municipal para intervenção;
- Necessidade de introduzir a visão estratégica, e articulação do carácter rígido do plano com a flexibilidade da contratualização.

O Programa PROQUAL, orientado para a reabilitação de médios aglomerados na Área Metropolitana de Lisboa, **deu visibilidade a uma problemática por resolver: os desequilíbrios territoriais e as tendências de degradação e desqualificação urbanística e social, decorrentes da expansão urbana entre os anos 60 e 80**. A elaboração das candidaturas obrigou ao tratamento integrado das intervenções sectoriais dentro dos vários domínios de intervenção, e constituiu uma oportunidade de actualização dos métodos de trabalho das equipas técnicas dos Municípios envolvidos.

As SRU, que configuram um modelo mais recente de actuação, correspondem a **mais uma situação particular** dirigida à reabilitação de áreas históricas e de áreas críticas, com um campo de actuação reduzido relativamente às iniciativas precedentes dos Programas POLIS e URBAN. A reabilitação, na perspectiva do Decreto-Lei nº 104/2004, refere-se principalmente à estrutura física dos aglomerados, sendo promovida por um modelo de gestão empresarial – empresa de capitais públicos que procura rentabilizar as operações. A escassa divulgação das práticas das SRU dificulta o estudo das actividades desenvolvidas.

### 1.3 Pensamento Actual sobre a Reabilitação Urbana

O conceito de reabilitação urbana, enquanto **meio para conseguir a conservação integrada do património urbano**, foi-se alargando, acompanhando a ampliação do conceito de património. Ao evoluir em cadeia, incorporou sucessivamente novos conceitos e procedimentos, segundo um processo acumulativo de agregação, de tal forma que os conceitos adquiridos em cada etapa não invalidaram, nem substituíram, os conceitos adquiridos nas etapas anteriores. Este processo conduziu ao enriquecimento da teoria e das práticas. Através dele, constituiu-se **um corpo de conhecimentos ligando antigos e novos saberes**.

#### Os antigos saberes

**Os antigos saberes** reportam-se aos anos 60 e 70 e ao **conceito de conservação integrada do património** que se refere ao seu restauro e adaptação a funções contemporâneas. Este conceito favoreceu a tomada de consciência dos aspectos sócio-económicos da reabilitação e contribuiu para integrar as questões do património no planeamento. Está ligado à exigência de abordagem interdisciplinar: social, ambiental, económica e cultural, para evitar a repetição dos graves problemas sociais decorrentes de experiências de reabilitação que se limitaram à melhoria do edificado. O carácter interdisciplinar e o reconhecimento da dimensão social da reabilitação que se afirmaram nos documentos de referência dos anos 70 permaneceram até à actualidade.

Na mesma década consolidaram-se conceitos, princípios, objectivos e métodos da reabilitação. Passou-se a dispor de orientações detalhadas<sup>71</sup> para criação de um sistema de protecção e para a elaboração de Planos de Salvaguarda. Emergiram preocupações com aspectos que se mantêm actuais, como: **a aplicação de políticas de salvaguarda integrada a todo o território para preservar os conjuntos históricos; a necessidade de estudos pormenorizados das estruturas sociais, económicas, e culturais; as recomendações sobre disposições preventivas contra a especulação imobiliária, e as preocupações sociais relacionadas com a permanência dos residentes**.

Em Portugal, estes saberes generalizaram-se nos anos 80, principalmente através dos trabalhos dos GTL.

#### Os novos saberes

**Os novos saberes** estão relacionados com a difusão dos princípios do **desenvolvimento sustentável**, e com a ideia de elevar **qualidade de vida das populações**, através da reabilitação da cidade tradicional. Relacionam-se também com as **alterações aos métodos do planeamento em geral**, acompanhando a evolução das regras de participação democrática para modos de **governância** que enfatizam o papel dos actores e a **articulação entre decisões públicas e particulares**.

**A reabilitação reconfigurou os seus métodos, adicionou um novo léxico e incorporou mais cargas semânticas, no sentido de obter maior eficácia.**

---

71. Através da Carta Europeia do Património Arquitectónico, de 1975, do Conselho da Europa, e da Recomendação de Nairobi relativa à Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da Sua Função na Vida Contemporânea, de 1976 (UNESCO).

A **conservação integrada**, pela sua vasta abrangência, veio facilitar em finais dos anos 80 a formulação do novo objectivo para a reabilitação urbana: **a harmonização entre património e desenvolvimento sustentável**<sup>72</sup>, tomando o conjunto urbano como um todo: **estruturas, espaços e características sócio-económicas**. Os conhecimentos que tinham sido adquiridos ao longo do tempo foram mobilizados para responder a imperativos de sustentabilidade.

Aplicado neste novo contexto, o conceito de **conservação integrada**<sup>73</sup> **manteve-se válido** por abarcar temas pertinentes como a integração do património no planeamento, a reutilização e adaptação dos edifícios e dos centros históricos às necessidades contemporâneas, e a articulação entre o edificado e o espaço público, o sistema viário e os equipamentos. O conceito abarca ainda: a preocupação com a permanência dos residentes nos locais reabilitados, o reconhecimento da importância da participação da população nas decisões, nas várias fases do processo de reabilitação, e a necessidade de assegurar meios jurídicos, administrativos e financeiros para passar à acção.

A **sustentabilidade** que vulgarmente relacionamos com o controlo da poluição, ou o consumo de energia, envolve o património cultural construído e o tecido urbano como recursos insubstituíveis, relacionando-os com dimensões da sustentabilidade. De tal forma que, a partir dos anos 80, os princípios e os métodos da reabilitação urbana harmonizaram-se com os princípios da sustentabilidade, sem que isso tenha posto em causa princípios já adquiridos. As noções de **coesão social**, a atingir por meio do equilíbrio entre os vários grupos, e de **coesão territorial**, a atingir pelo equilíbrio entre os diversos bairros, vieram reforçar a adesão aos princípios do desenvolvimento sustentável: **desenvolvimento económico; coesão social; protecção do ambiente, na qual se incluiu o património natural e cultural**.

O **conceito de património** ao alargar-se gradualmente: dos monumentos isolados aos conjuntos urbanos, ao ambiente e à paisagem, levou à interligação das políticas do ambiente e da cultura. Actualmente abrange um vasto universo: conjuntos urbanos ou rurais, património não classificado, paisagens, património imaterial. O horizonte temporal do que deve ser considerado património também se alargou, ao incorporar cidades ou bairros criados com a revolução industrial ou inspirados no movimento moderno, abrangendo todas as épocas. A valorização da cidade antiga acompanhou o alargamento do conceito.

Considerando que o **património urbano faz parte do património cultural e refere-se ao tecido urbano antigo na sua globalidade com valor simbólico e valor de uso**, a reabilitação urbana teve que ultrapassar a abordagem estritamente patrimonial.

Ultrapassadas as experiências centradas no suporte físico, a tendência do planeamento foi deslocar-se para dar prioridade ao tratamento das questões socioeconómicas, e evoluiu para um modelo de “urbanismo de gestão”. A integração da salvaguarda do património no planeamento, já defendida desde os anos 70, propiciou a harmonização dos métodos da reabilitação urbana com as alterações do planeamento, relacionadas com o declínio do funcionalismo e com a crise do modelo de estado-providência, e a passagem à abordagem estratégica dos problemas. A reabilitação

---

72. Conceito surgido em 1987 e desenvolvido nas décadas seguintes.

73. Conceito introduzido pela Carta Europeia do Património Arquitectónico, de 1975, do Conselho da Europa o conceito foi alargado às zonas rurais “no âmbito do planeamento económico e do ordenamento do território” pelo Apelo de Granada, de 1977”

adopta uma nova **metodologia** que trata a cidade com um sistema<sup>74</sup>, que considera a legitimação das decisões pela comunidade (participação) e na qual os antigos saberes se inserem adequadamente em abordagens estratégicas para diagnosticar os problemas e para estruturar orientações na passagem à acção.

Para Ascher, F. (2004), as mudanças do contexto histórico que levaram ao abandono do estado-providência, e do forte investimento público baseado num planeamento de previsões, terão dado origem a uma Terceira revolução urbana que transformou profundamente os modos de conceber e gerir as cidades, e deu origem ao neo-urbanismo que marca a transição do planeamento urbano para a gestão estratégica urbana.<sup>75</sup> O neo-urbanismo é “um procedimento particularmente ambicioso que necessita de mais conhecimentos, de mais experiências e de mais democracia” (*Ibidem*, p. 99)<sup>76</sup>.

Segundo o autor, a adaptação “a uma sociedade complexa e a um futuro incerto”, levou a substituir as abordagens lineares por abordagens tendencialmente heurísticas, interactivas que se desenvolvem procurando dar coerência a múltiplos projectos, articular curto e longo prazo, e diversas escalas e interesses, com possibilidade de rever objectivos ou meios em qualquer etapa.

A Terceira revolução urbana moderna baseia-se em novos paradigmas: **complexidade, incerteza, auto-regulação, flexibilidade e governança**, e assenta numa sociedade complexa com estrutura social em rede. Está ligada ao aumento de utilização das tecnologias, e de novos avanços científicos (teoria dos jogos e escolhas limitadas, ciências cognitivas e teoria da complexidade, do acaso e do caos) que apoiaram o desenvolvimento da informática e influenciaram o planeamento. Adota acções reflexivas e abordagens processuais segundo avaliações sucessivas para redefinir elementos estratégicos e agir em contextos de incerteza.

Estas mudanças decorreram também do aumento da mobilidade, da globalização da economia e na transferência de regulação para o mercado, segundo novas modalidades, como as parcerias público-privadas. O urbanismo daí decorrente introduziu a **noção moderna de projecto**:

“Um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e implementação revelam as potencialidades e as condicionantes impostas pela sociedade, pelos actores em presença, pelos sítios, pelas circunstâncias e pelos acontecimentos. O projecto é também uma ferramenta de análise e um instrumento de negociação” (Ascher, 2004, p. 81).<sup>77</sup>

**Neste quadro de desequilíbrio e incerteza, a reabilitação urbana, incluída na actividade de planeamento, teve de adaptar a sua prática e construir métodos próprios. Influenciada por múltiplas experiências, passou de uma perspectiva estrita para uma perspectiva alargada, e adoptou a noção moderna de projecto a que se refere Ascher (2004).**

74. Sistema “é a reunião de subconjuntos entre os quais existem relações estáveis e duráveis para poderem ser precisadas por estudos adequados e depois formalizadas por modelos numéricos. O interesse da conduta correspondente, no campo do urbanismo, reside no facto de que a construção de semelhantes modelos pode permitir a elaboração de previsões quantificadas sobre a evolução futura do sistema urbano.” (Lacaze, 1993, p 46).

75. O autor demarca o neo-urbanismo do novo urbanismo norte-americano, associado a um tipo de arquitectura pastiche e kitch, a um desenho urbano que privilegia o traçado de ruas, de espaços públicos, e fundado em princípios de mistura social e funcional, no uso dos transportes públicos e no combate à expansão urbana.

76 . Tradução livre.

77. Tradução livre.

A reabilitação urbana, na sua definição actual, é apresentada pelo Conselho da Europa como: Um gesto político que se desenvolve através de um processo económico agindo sobre a coesão social e a identidade cultural das populações abrangidas. A reabilitação é com efeito um processo de revitalização, de regeneração da cidade, a conduzir a médio ou a longo prazo<sup>78</sup>.

### 1.3.1 Princípios e objectivos

O presente ponto trata os princípios e objectivos da reabilitação urbana, baseando-se nas orientações do Conselho da Europa para a reabilitação urbana expressas em Conselho de l'Europe (2004).

#### DEFINIÇÃO DA NOVA POLÍTICA EUROPEIA DE REABILITAÇÃO URBANA

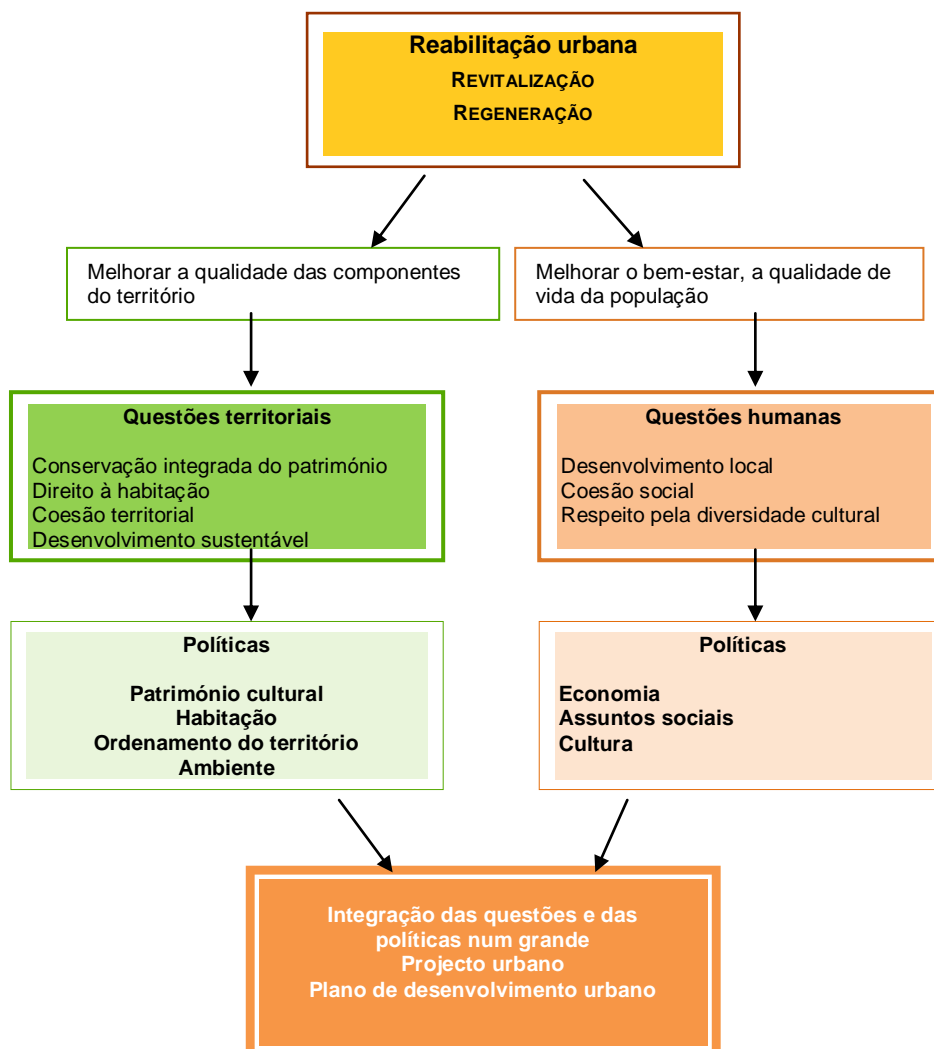


Figura 8 – Definição da nova política europeia de reabilitação urbana.  
Fonte: Conseil de l'Europe, 2004, p.77, Tradução livre.

78. Conseil de l'Europe, 2004, pp. 75-76. Tradução livre.



**A reabilitação tem por objectivo atingir a conservação integrada do património e o desenvolvimento sustentável; concentra-se em dois grupos de questões fundamentais, relativas ao território e às pessoas; envolve conceitos, princípios e objectivos que articulam património com as diversas problemáticas da cidade, e com regras da democracia:**

*CONSERVAÇÃO INTEGRADA DO PATRIMÓNIO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PROTECÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL E CULTURAL, COESÃO TERRITORIAL E SOCIAL, DIREITO À HABITAÇÃO E RESPEITO PELA DIVERSIDADE CULTURAL, PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA VIDA COLECTIVA, SUBSIDIARIEDADE ENTRE OS DIVERSOS NÍVEIS DE PODER.*

Para melhorar simultaneamente as características do território e a qualidade de vida das populações, a reabilitação é encarada como um **processo contínuo**, no qual se inter-relacionam uma multiplicidade de matérias.

É pressuposto o respeito pelos princípios democráticos difundidos pelo Conselho da Europa, como o **funcionamento democrático das instituições, a participação das populações na vida colectiva, o direito à cidade (habitação, património, cultura e ambiente e a tomada de decisões partilhadas, mediante debates entre as partes envolvidas) e o respeito pelo princípio da subsidiariedade.**

As actuações sobre o território e a população, para responder aos problemas identificados nas áreas a reabilitar, são indissociáveis. Qualquer dos âmbitos (território e pessoas) requer a aplicação integrada de políticas locais que respondam a objectivos enquadrados nos dois grupos de grandes questões. Os objectivos a atingir e as temáticas que os enquadram devem ser integrados num **grande projecto urbano ou num plano de desenvolvimento urbano.**

### **Melhorar o território**

As actuações para melhorar as componentes do território incidem sobre a envolvente paisagística, as infra-estruturas, os espaços públicos, a rede viária, o edificado, e aspectos ambientais. Estas actuações devem estar associadas a **políticas – de património cultural, de habitação, de ordenamento do território e ambiente**, para responder a *objectivos* enquadrados nas seguintes temáticas:

#### **Conservação integrada do património cultural**

**Direito à habitação,**

**Coesão territorial**

**Desenvolvimento sustentável.**

- **Conservação integrada do património**

A conservação integrada, para defender o património dos bairros antigos e sua reintegração na vida actual, tem em conta o valor de uso e observa os **princípios da intervenção mínima e da demolição excepcional** na salvaguarda de imóveis em risco; respeita os valores patrimoniais da identidade colectiva; acautela a qualidade da construção actual e a sua correcta integração na envolvente. Admite a adaptação dos edifícios e dos bairros a funções contemporâneas, com novos usos quando não é possível o inicial.

- **Direito à habitação**

Este direito social, consignado na Carta Social Europeia do Conselho da Europa<sup>79</sup>, pode ser proporcionado pela reabilitação urbana em intervenções para melhorar o quadro de vida das populações, conferindo-lhes boas condições de habitabilidade, beneficiando a manutenção nos residentes no local e a diversidade social, e evitando a gentrificação. Estas actuações devem ser complementados com o melhoramento dos espaços públicos para favorecer a convivência e o sentido de identidade.

É recomendado o recurso a financiamentos a fundo perdido; o faseamento de trabalhos de acordo com a disponibilidade financeira dos proprietários, ou uma política pública de incentivos financeiros à aquisição e reabilitação de edifícios antigos para que o custo da habitação reabilitada seja inferior ao da habitação nova.

- **Coesão territorial**<sup>80</sup>

A coesão territorial refere-se a equilíbrios entre as diversas áreas, à escala da cidade: bairros antigos e novos; centro e periferia; cidade e territórios rurais envolventes. Para estes equilíbrios contribuem diversas iniciativas como: **a promoção de boas condições de acessibilidade; a diversidade funcional entre usos compatíveis; a defesa da função habitacional; a requalificação das funções urbanas dos centros; o respeito pela morfologia urbana dos bairros antigos; a promoção de continuidades das escalas urbanas para garantir a ligação espacial, económica e cultural do bairro com a cidade.** Os objectivos podem ser melhor conseguidos com a ajuda de instrumentos, como: planos de mobilidade, de desenvolvimento, regulamentos de urbanismo, etc. A Coesão territorial relaciona-se com a coesão social, ao contribuir para a atenuar tensões sociais.

- **Desenvolvimento sustentável**

O desenvolvimento sustentável traduz-se na aplicação dos princípios da sustentabilidade à reabilitação urbana, e reflecte-se na capacidade em adaptar os edifícios e os bairros às necessidades actuais, para evitar que a degradação evolua até se tornarem obsoletos. Relaciona-se com a redução da poluição, com a mobilidade sustentável<sup>81</sup>, e com a reutilização de elementos da construção e a protecção do ambiente.

A reabilitação pode contribuir para a redução de ruídos e da emissão de gases, mediante acções para melhorar a circulação e o sistema de transportes públicos, designadamente através da elaboração de um plano global de mobilidade. A reabilitação urbana evita a expansão dos espaços urbanizáveis, e consequentes ampliação das redes de infra-estruturas e aumento dos fluxos pendulares centro-periferias.

---

79. Direitos sociais: Direito à habitação, ao emprego, saúde protecção social, educação, não discriminação no uso dos direitos (Conselho da Europa, 2004, p 81) . Tradução livre.

80. A coesão territorial visa “um desenvolvimento sócio-económico equilibrado do conjunto do território europeu” a várias escalas: “entre estados-membros (ricos e pobres), regiões ricas e pobres, cidade e campo” (Conselho da Europa , 2004, p. 84). Tradução livre.

81. O plano de mobilidade é um instrumento que trata as questões de transporte, público, privado e pedonal à escala dos bairros para reorganizar a circulação no seu interior, e para disciplinar as ligações entre centro e periferia. O plano de mobilidade difere do tradicional plano de circulação que trata do reordenamento da circulação automóvel e do estacionamento, devendo ser integrado nos planos de ordenamento do território.

- **Melhorar a qualidade de vida da população**

Paralelamente à beneficiação do suporte físico, as actuações para melhorar a qualidade de vida dos residentes e dos utilizadores dos bairros pressupõem políticas nos campos económico, social e cultural, com respostas a longo termo, segundo objectivos de:

**Desenvolvimento local**

**Coesão social**

**Respeito pela diversidade cultural.**

- **Desenvolvimento local**

O desenvolvimento local consiste na **mobilização integrada de forças locais para um projecto de mudança** e requer o debate de problemas ao nível local, para procurar respostas com auxílio do Estado. Apoia-se no desenvolvimento económico endógeno, envolvendo os sectores que podem contribuir para a revitalização social e económica, e **acrescenta um potencial económico ao valor cultural do património**. Este potencial reflecte-se na economia, no emprego, no comércio e nos serviços, fazendo crescer benefícios colaterais na imagem geral da cidade, por reforçar a sua identidade e acrescentar vantagens para a competitividade.

- **Coesão social**

A coesão social refere-se à igualdade de oportunidades dos cidadãos relativamente aos direitos sociais e económicos. Enquanto projecto de desenvolvimento social, **implica especial atenção aos grupos mais desfavorecidos**. No campo da reabilitação, o objectivo de coesão social implica que os problemas de habitação, da saúde, do emprego, da cultura, tenham tratamento integrado e articulado com intervenções no tecido urbano, para melhorar a habitação, os espaços públicos, o património, as infra-estruturas.

- **Respeito pela diversidade cultural**

O respeito pela diversidade cultural opõe-se à uniformização propiciada pela globalização e estimula a apropriação do bairro pelos residentes. Requer o conhecimento do valor patrimonial do local e o ensino da História, a construção da memória das origens e o diálogo inter-cultural. Está relacionada com a tendência para a multiculturalidade dos bairros antigos e com a necessidade de combater a segregação. As políticas de apoio social e de regulação das iniciativas privadas de reabilitação podem contribuir para este objectivo.

As políticas de protecção e de conservação do património contribuem para facilitar o acesso à cultura como direito fundamental, e para favorecer a construção da identidade local.

### **1.3.2 Metodologia**

Ao deixar de ser um projecto autónomo, centrado exclusivamente na valorização do património, para passar a preocupar-se com a melhoria da qualidade de vida da população e com a sustentabilidade em sentido alargado, a grande quantidade de informação envolvida no projecto de reabilitação remeteu para **abordagens estratégicas integradas e interactivas**, que levaram a formas de intervir mais complexas.

**MEIOS DE ACÇÃO NECESSÁRIOS PARA O ÊXITO DAS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO**

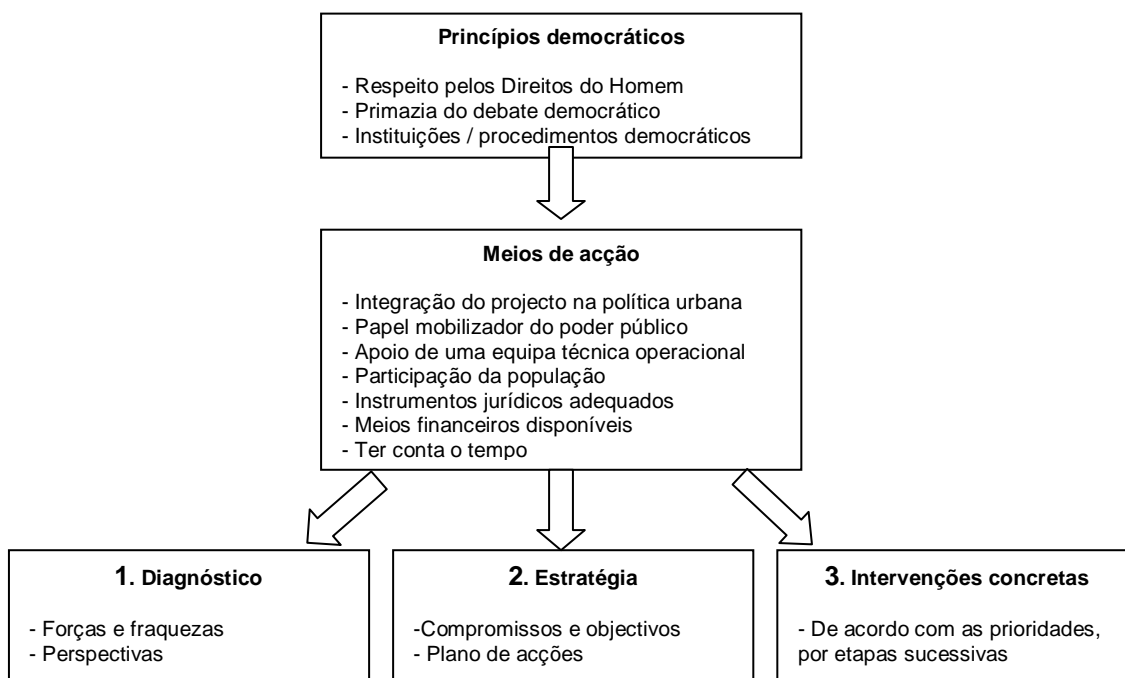


Figura 9 – Meios de acção nas diferentes etapas do processo de reabilitação.  
 Fonte: Conseil de l'Europe (2004). Orientations sur la réhabilitation urbaine (p. 104). Tradução livre.

Em Conselho de l'Europe (2004) a reabilitação é apresentada como um **processo de transformação dinamizado pelo poder local** que tem que assegurar estruturas organizativas adequadas à especificidade de cada caso, e à dimensão e multiplicidade dos problemas a resolver. **O objectivo fundamental é a passagem à acção. As questões e as políticas territoriais e humanas são integradas num grande projecto urbano**, para passar da estratégia ao plano de acções.

O processo desenvolve-se em três etapas: **Diagnóstico, Estratégia, e Intervenções concretas**, segundo um método que pretende conciliar a conservação do património com progresso social e desenvolvimento económico sustentável. Deve estar associado a um projecto de desenvolvimento urbano com mobilização dos agentes locais, e articular a aplicação de diversas **políticas relacionadas com os objectivos** a atingir: **política de património cultural, habitação, ordenamento do território, ambiente, políticas económicas, sociais e culturais**. Este processo requer uma cultura de **avaliação**.

Os planos de desenvolvimento são considerados fundamentais para a intervenção pública. Têm carácter participado, coordenam e conferem coerência aos vários actores e acções. Estabelecem princípios, prioridades e planos de reabilitação. Definem o limite da intervenção, objectivos, acções e respectivos meios a afectar, bem como os

instrumentos jurídicos e financeiros aplicáveis e as parcerias envolvidas. Contêm ainda critérios de acompanhamento e de controlo.

Segundo as Orientações europeias, para concretizar as políticas de reabilitação nos **âmbitos territorial e humano**, a intervenção pública tem que estar ligada a **meios de acção eficazes** que consistem em:

Integração do projecto na política urbana, Papel mobilizador do poder público, Apoio de uma equipa multidisciplinar, Participação da população, Instrumentos jurídicos adequados de urbanismo e de política fundiária, Meios financeiros disponíveis e Factor tempo.

- **Integração do projecto na política urbana**

A Integração do projecto na política urbana de forma coerente, refere-se ao tratamento do projecto de reabilitação como uma **operação urbanística inserida na política urbana local**, que parte da identificação e da hierarquização das características fundamentais<sup>82</sup> e dos problemas a resolver, e deve conduzir a uma estratégia de desenvolvimento, a transpor para acções concretas.

#### O DIAGNÓSTICO QUE PRECEDE A ESTRATÉGIA

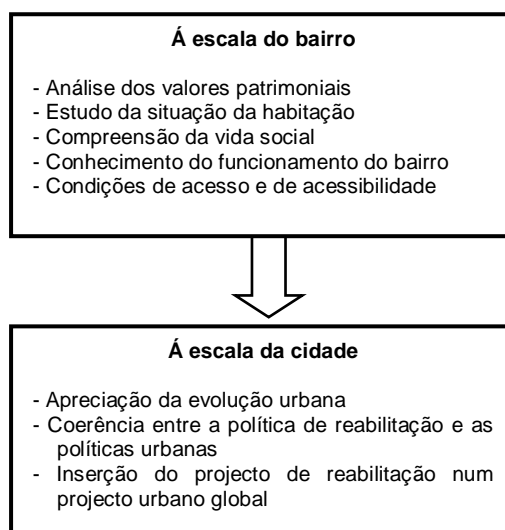


Figura 10 – Realização do diagnóstico que precede a definição da estratégia.

Fonte: Conseil de l'Europe (2004). Orientations sur la réhabilitation urbaine (p. 109). Tradução livre

82. Análise da morfologia urbana e da arquitectura, pontos fortes e fracos dos valores patrimoniais, do estado da habitação, do tecido social, dos equipamentos e serviços, das acessibilidades.

A reabilitação parte de uma análise detalhada da área, em temas como: **valores patrimoniais, alojamento, vida social, funcionalidades e acessibilidades, para um diagnóstico elaborado a diferentes escalas** que identifica as características do bairro. O diagnóstico desenvolve-se a partir dos problemas e das oportunidades diagnosticadas no quarteirão, e deve ampliar-se à escala da cidade, antes da definição da estratégia, conforme exemplifica a figura nº 7.A análise à escala da cidade estuda a evolução das transformações que a afectaram, e avalia se as problemáticas identificadas se reflectiram ao nível do bairro.

- **Papel mobilizador do poder público**

O Papel mobilizador do poder público corresponde à necessidade de um **envolvimento forte do poder público** nas três etapas do processo: **no diagnóstico, na estratégia e nas intervenções concretas**, tendo em conta a diversidade dos intervenientes e o recurso a parcerias público-privadas<sup>83</sup>.

- **Na fase de diagnóstico:** para garantir o desenvolvimento dos estudos necessários ao levantamento da situação existente, e para definir as problemáticas dos bairros e sua integração no contexto urbano mais alargado. O resultado do diagnóstico carece de validação pelas autoridades.

- **Na fase de desenvolvimento da estratégia: para definir opções estratégicas baseadas no diagnóstico aprovado.**

Estas opções estratégicas devem ser transpostas para planos urbanísticos, ou planos de acção a curto prazo, para intervenções prioritárias designadamente quanto ao papel do bairro no desenvolvimento cidade, funções a privilegiar e intervenções a efectuar nas várias áreas: habitação, equipamentos, espaços públicos, mobilidade. Os cenários esperados têm que estar enquadrados nas grandes opções do município.

- **Nas operações concretas:** envolvimento no campo social, na valorização e reutilização de edifícios antigos, no fortalecimento da rede de equipamentos, na intervenção em espaços públicos, no controlo do mercado imobiliário pela contratualização com operadores imobiliários, na realização de uma política fundiária através da dinamização de instrumentos como expropriação, aquisição, ou outros, e na introdução de incentivos financeiros à reabilitação com objectivos sociais.

O papel mobilizador do poder público reflecte-se na gestão integrada do processo de reabilitação, devendo as autoridades assegurar **mecanismos de coordenação horizontal** (coordenação da multidisciplinaridade), **vertical** (coordenação dos vários níveis de poder) e **territorial** (relação da área de estudo com as áreas vizinhas), atendendo à complexidade dos problemas e às diversas escalas de abordagem.

- **Apoio de uma equipa multidisciplinar**

O Apoio de uma equipa multidisciplinar cuja composição pode variar nas diferentes fases, é indispensável, devido à complexidade dos processos.

A **intervenção técnica** na formalização do projecto, centra-se na análise da tipologia do edificado e dos valores patrimoniais, do tecido urbano, do traçado viário, e na definição dos tipos de intervenção (reabilitação, demolição, reconstrução, etc.), a partir das condições de conforto salubridade e segurança diagnosticadas.

---

83. "O primeiro factor de sucesso de um programa de reabilitação é um compromisso político claro, firme e infalível quaisquer que sejam as contrariedades e dificuldades" (Conselho da Europa, 2004, p.110).

No desenrolar do processo, **as equipas técnicas apoiam procedimentos** de carácter jurídico, financeiro e administrativo, elaboram simulações de financiamentos, programas de financiamento e preparação de dossiers na montagem das operações. Apoiam ainda no terreno os trabalhos de reabilitação, o diálogo e a discussão pública com a população, identificam actores, propõem estratégias e soluções adaptadas, e fazem acompanhamento social em situações de pobreza.

- **Participação da população**

A Participação da população e de outras entidades com interesses na área deve ser garantida pela **participação alargada, nas várias fases do processo**, respeitando regras pré-definidas: “os técnicos estudam e propõem, a população informa e valida, a administração local decide”.

A participação na construção do projecto, envolve debates com a população, para decidir o que mais convém à colectividade, e pode conduzir a modelos de co-produção. Na fase de diagnóstico, a participação pode complementar as abordagens técnicas. Na fase de debate público, pode contribuir para avaliar o impacto local da estratégia de desenvolvimento para a cidade. Os actores poderão contribuir com propostas para a formatação final do projecto se conseguirem antever as transformações, devendo estar convenientemente informados sobre as principais questões e sobre o projecto.

- **Instrumentos jurídicos de urbanismo adequados**

Os Instrumentos jurídicos de urbanismo e de política fundiária, ao nível nacional e local, são **uma das bases para apoiar a intervenção pública nos projectos de reabilitação**, designadamente **no relacionamento com o sector privado, e para coordenar as diversas acções e agentes envolvidos**. É preciso proceder ao levantamento da estrutura legal que rege a actividade urbanística: planos, loteamentos, construção, e outros temas relacionados. O documento europeu recomenda que se adopte um “**plano de reabilitação**” ou um “**plano de gestão**”. Importa também dispor do levantamento exaustivo dos instrumentos disponíveis relativos a política fundiária, para apoiar intervenções em operações imobiliárias, e garantir a defesa de propósitos sociais, expropriações, ou negociações que envolvam acordos.

- **Meios financeiros disponíveis**

Torna-se necessário inventariar os **meios financeiros disponíveis aos diversos níveis**, enquadrados nas **políticas sectoriais nacionais, regionais e locais**, para verificar se são adequados às acções propostas, considerando-se a possibilidade de parcerias entre organismos públicos, parcerias com privados (empresas, proprietários, ONG.), e com parceiros europeus, ou ainda acções de carácter exclusivamente privado segundo as orientações do plano. Apesar da **tendência para reforçar o papel do sector privado** no financiamento de grandes projectos, sublinha-se o **carácter imprescindível da intervenção pública** para coordenar os diversos actores, os meios, e os procedimentos a adoptar em novas formas de contratualização. A intervenção pública é igualmente indispensável para **garantir os objectivos sociais da reabilitação**, para **reforçar políticas fundiárias e intervir no funcionamento do mercado fundiário**, e também para defender **a manutenção das populações nos bairros envolvendo diversos actores e meios financeiros**.

## MEIOS DE ACÇÃO NAS DIFERENTES ETAPAS DO PROCESSO DE REABILITAÇÃO

<b>1.</b>	<b>Integração do projecto nas políticas urbanas</b>
	– Elaboração do projecto ao nível do bairro
	– Integração do projecto ao nível da cidade
<b>2.</b>	<b>O papel mobilizador das autoridades públicas</b>
	– Compromisso claro e firme, a montante e a jusante do projecto
	– Intervenções públicas nas fases de diagnóstico, estratégia e operações concretas
	– Uma gestão continuada para uma abordagem integrada e coordenada
<b>3.</b>	<b>Apoio de uma equipa técnica multidisciplinar</b>
	– Natureza multidisciplinar das equipas técnicas
	– Intervenções técnicas na configuração do projecto, na montagem das operações e nos trabalhos
	– O papel de acompanhamento social do projecto
<b>4.</b>	<b>Participação da população</b>
	A participação de toda a população
	– Participação da população nas fases de diagnóstico, estratégia e operações concretas
	– Maior envolvimento da sociedade civil através da co-produção
	– Criação de mecanismos democráticos de participação
<b>5.</b>	<b>Instrumentos jurídicos adequados</b>
	– Instrumentos adequados para uma política fundiária pública
	– Instrumentos jurídicos de regulamentação da actividade urbanística
	– Elaboração de um plano de reabilitação ou plano de gestão
<b>6.</b>	<b>Meios financeiros disponíveis</b>
	– Parcerias eficazes entre sector público e sector privado
	– Apoio financeiro das instâncias regionais, nacionais e europeias
	– Manutenção necessária de equilíbrio entre público e privado
	– Financiamento público da política de habitação
<b>7.</b>	<b>O tempo</b>
	– Ter em conta o tempo durante todo o processo de reabilitação
	– Uma abordagem por etapas sucessivas possuindo grande visibilidade

Tabela 3 – Meios de acção necessários para o êxito da Reabilitação.

Fonte: Conseil de l'Europe (2004). *Orientations sur la réhabilitation urbaine* (p. 127). Tradução livre

Cabe ao poder público lançar o projecto e acompanhar todo o processo, e garantir a **concretização de objectivos sociais não rentáveis**, designadamente através de comparticipações a conceder aos proprietários para beneficiação de fogos degradados ocupados por populações desfavorecidas. Para garantir equilíbrios sociais, deve ser considerado o financiamento público da política de habitação através da criação de habitação social em áreas de reabilitação e a prestação de ajudas específicas a proprietários residentes com baixos recursos.



- **O tempo**

O tempo está associado à **necessidade de programar o processo** de reabilitação, desde o diagnóstico, às opções estratégicas e à operacionalização. A necessidade de aprofundar análises físicas e sociais, perante problemas complexos, podem torná-las mais demoradas.

O projecto é desenvolvido ao longo de vários anos. É executado por etapas. Obedece a programações anuais para articulação entre objectivos, prazos e recursos financeiros. A compreensão e a apreciação do projecto pela população requerem tempo para gerir a informação disponibilizada. A avaliação dos resultados também se processa ao longo do tempo, podendo implicar a reorientação do projecto.

### **Analogia entre Reabilitação e Regeneração Urbana**

Após abordagem detalhada das Orientações do Conselho da Europa para a Reabilitação Urbana, considerou-se fundamental **alargar a análise**, procurando **explicitar as relações de analogia** entre reabilitação e regeneração urbana, para melhor compreender a definição adoptada no documento europeu.

“Um processo de revitalização ou de regeneração da cidade, a médio ou longo prazo” (...) que tem por objectivo melhorar simultaneamente a qualidade do espaço urbano e a qualidade de vida dos habitantes, especialmente em bairros degradados ou em declínio (Conseil de l’Europe, 2004, p. 76).

Esta definição incita a ultrapassar a aparente clivagem entre a ideia de **reabilitação**, associada vulgarmente às práticas dos anos 80 e 90 consolidadas em Portugal através dos planos de salvaguarda dos centros históricos, e a **regeneração**, como prática internacional mais recente iniciada no Reino Unido, que incorporou os princípios, os conceitos e os métodos para intervir em áreas degradadas em geral, no sentido de inverter o processo de declínio e reintegrá-las na cidade.

A regeneração urbana, é abordada no presente estudo, na medida em que se considera relevante compreender o seu contributo para o aperfeiçoamento do método da reabilitação urbana, através da teoria e das práticas que fizeram reviver antigos centros em decadência. **Estão excluídas do âmbito do estudo as intervenções maciças de demolição para apropriação de zonas abandonadas, e de operações que visam essencialmente a reconstrução e não envolvem problemas relacionados com uma comunidade residente.**

O relatório do Grupo de Peritos sobre Ambiente Urbano da Comissão Europeia, ao referir-se em 1996 a “sustentabilidade e regeneração urbana”, considerava que a actividade podia dizer respeito à reabilitação de estruturas existentes, à reconstrução de edifícios e lugares, ou à reutilização de solo urbano, e podia envolver a reabilitação, e renovação urbanas e o tratamento de áreas contaminadas, utilizando vários caminhos para o desenvolvimento sustentável (European Commission, 1996, p. 207)<sup>84</sup>.

---

84. “Urban regeneration can involve the rehabilitation of existing structures, redevelopment of existing buildings and sites, or simply the reuse of urban land”.

É também este o entendimento do Conselho Europeu de Urbanistas (2002) quando se refere às **relações entre desenvolvimento urbano, património cultural e regeneração urbana**<sup>85</sup>, colocando-os entre as principais preocupações da actividade dos urbanistas, sublinha as oportunidades e ameaças que o desenvolvimento urbano oferece ao património cultural.

Para Roberts (2006) a regeneração urbana distingue-se de outros tipos de intervenções urbanas, por esta implicar a prévia definição de um objectivo estratégico a longo termo para combater os problemas das cidades. O autor refere que **os objectivos e resultados da regeneração urbana ultrapassam os da reabilitação urbana que carece de um método preciso de abordagem para guiar a acção e ultrapassam os da renovação urbana que incide principalmente sobre a mudança física do desenvolvimento urbano.**

O **argumento** da ausência de método na reabilitação urbana **tende a esbater-se** com a divulgação das Orientações do Conselho da Europa sobre Reabilitação, em 2004. Estas orientações para a acção propõem uma **metodologia própria para o desenvolvimento da reabilitação, como um processo que agrega a evolução dos conceitos de património e de conservação integrada, e a evolução dos princípios e dos métodos do planeamento.** Este processo desenvolve-se segundo uma matriz de referência que utiliza abordagens estratégicas articulando vários conhecimentos, meios de acção e instrumentos para passar à prática.

Pretendendo-se verificar se os meios de acção estudados para a reabilitação também estão presentes nas 3 etapas do processo de regeneração urbana, recorreu-se ao texto “Organization and Management” de Lichfield<sup>86</sup>, baseado na experiência do Reino Unido, para clarificar o modo de organização e gestão das operações, e assim poder identificar relações de analogia entre os processos.

Lichfield destaca os papéis do grupo de trabalho e do gestor de projecto, para um planeamento eficaz e uma boa direcção. Enfatiza a necessidade de partilhar conhecimento e acções entre os intervenientes na regeneração urbana, e sublinha a importância de identificar quem conhece as condições existentes e quem irá beneficiar das mudanças, salienta ainda a importância de adoptar estratégia e recursos integrados.

- **A primeira etapa – Scoping** (Definição do âmbito), tem por objectivo a definição de um programa preliminar. Compreende a identificação prévia dos problemas, dos objectivos potenciais e dos actores. É fundamental, para esboçar o projecto, compreender o processo declínio / regeneração da área utilizando indicadores de degradação, e identificar os aspectos que podem ser alterados pela estratégia.
- **A segunda etapa – Finalising the organisation and preparing the strategy** (Construindo a organização e preparando a estratégia) visa a preparação da estratégia com os parceiros. Compreende a selecção dos actores, a preparação da estratégia e a elaboração formal da proposta.
- **A terceira etapa – Into action** (Passar à acção), corresponde à acção, após a aprovação das autoridades. Inclui o desenvolvimento de aspectos administrativos, financeiros e acções de planeamento detalhadas.

85. “A regeneração urbana trata da reabilitação, da renovação dos edifícios e sítios existentes, ou da reutilização do solo urbano; com frequência tem a ver com solos degradados ou contaminados” (Conselho Europeu de Urbanistas, 2002, p.23).

86. Lichfield, D. Organization and Management *In* Roberts, P. & Sykes H., 2006, pp. 228-253

**A 1ª etapa – Scoping (Definição do âmbito).** Refere-se à compreensão do processo de declínio da área, através da identificação de forças e fraquezas e dos aspectos que podem ser alterados pela estratégia. Inclui a captação de apoios locais, e a designação de um gestor de projecto.

**PRIMEIRA ETAPA: DEFINIÇÃO DE UM PROGRAMA PRELIMINAR**

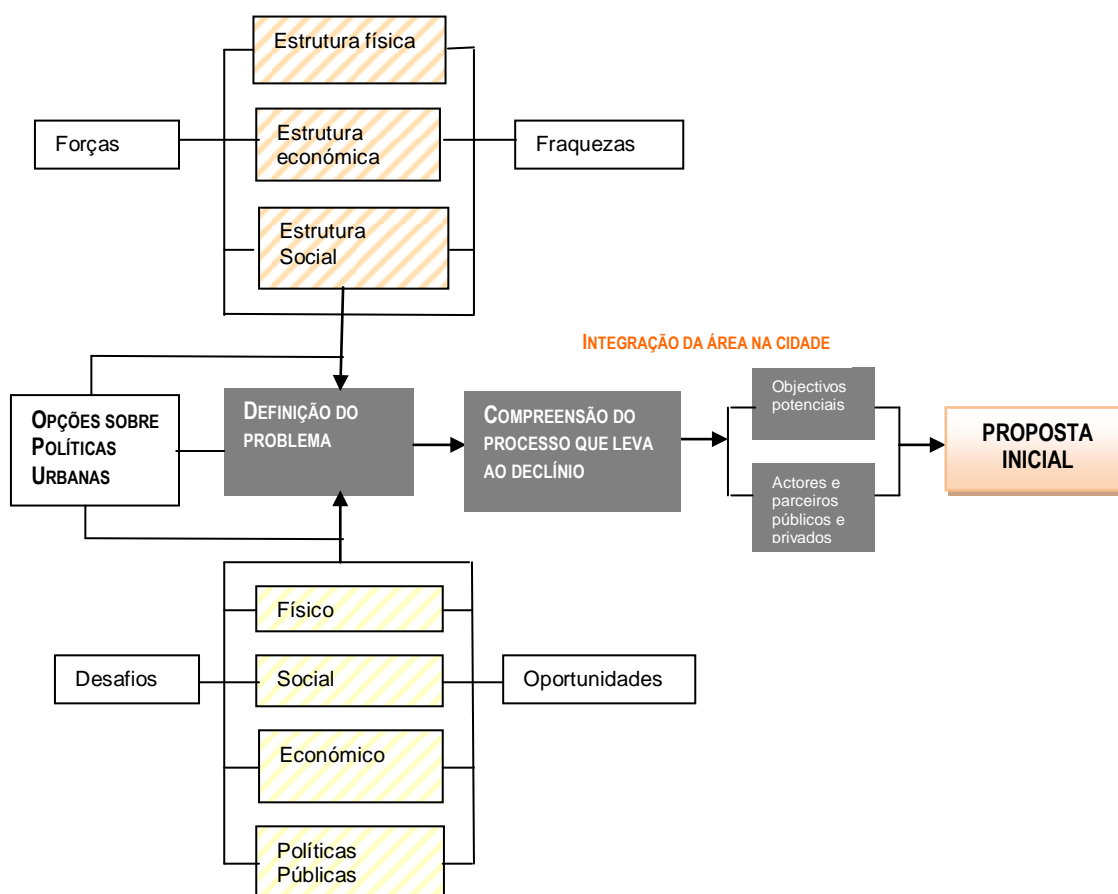


Figura 11 – Primeira etapa: Definição do programa preliminar. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield D. Organization and Management In Roberts, P. & Sykes H., 2006, pp. 228-253

O processo inicia-se com a identificação das mudanças urbanas cujas consequências físicas, sociais, e económicas, levaram à necessidade de intervir. Estes aspectos são clarificados na identificação de forças e fraquezas, desafios e oportunidades, que constituem as bases para um projecto ou programa.

Antes de se delinear o projecto e de se indicar os actores-chave, pode atingir-se uma amostragem provisória a partir das primeiras reuniões, que será aperfeiçoada posteriormente, mediante:

– a **exposição e definição do problema**, baseada nas definições de declínio e nos sistemas de indicadores utilizados em documentos internacionais, para avaliar o estado de degradação da área, e compará-la com outras.

– a **compreensão do processo de mudança e a identificação dos actores**, mediante inserção da área de estudo na cidade, em termos económicos e sociais, para avaliar a capacidade de atrair actividades; quais os encadeamentos que conduziram ao estado actual; se trata de situação de pobreza estabilizada ou de um processo progressivo de degradação; o que é devido a mudanças decorrentes de acções locais e o que resulta de forças exteriores.

– a **produção de uma proposta inicial** que conta com os actores e os parceiros afectados pelos problemas, e com actores e parceiros públicos e privados susceptíveis de contribuir para a mudança.

**A 2ª etapa – Finalising the organisation and preparing the strategy (Construindo a organização e preparando a estratégia).** Visa a preparação da estratégia com os parceiros, para definir compromissos e objectivos susceptíveis de virem a integrar um plano de acções.

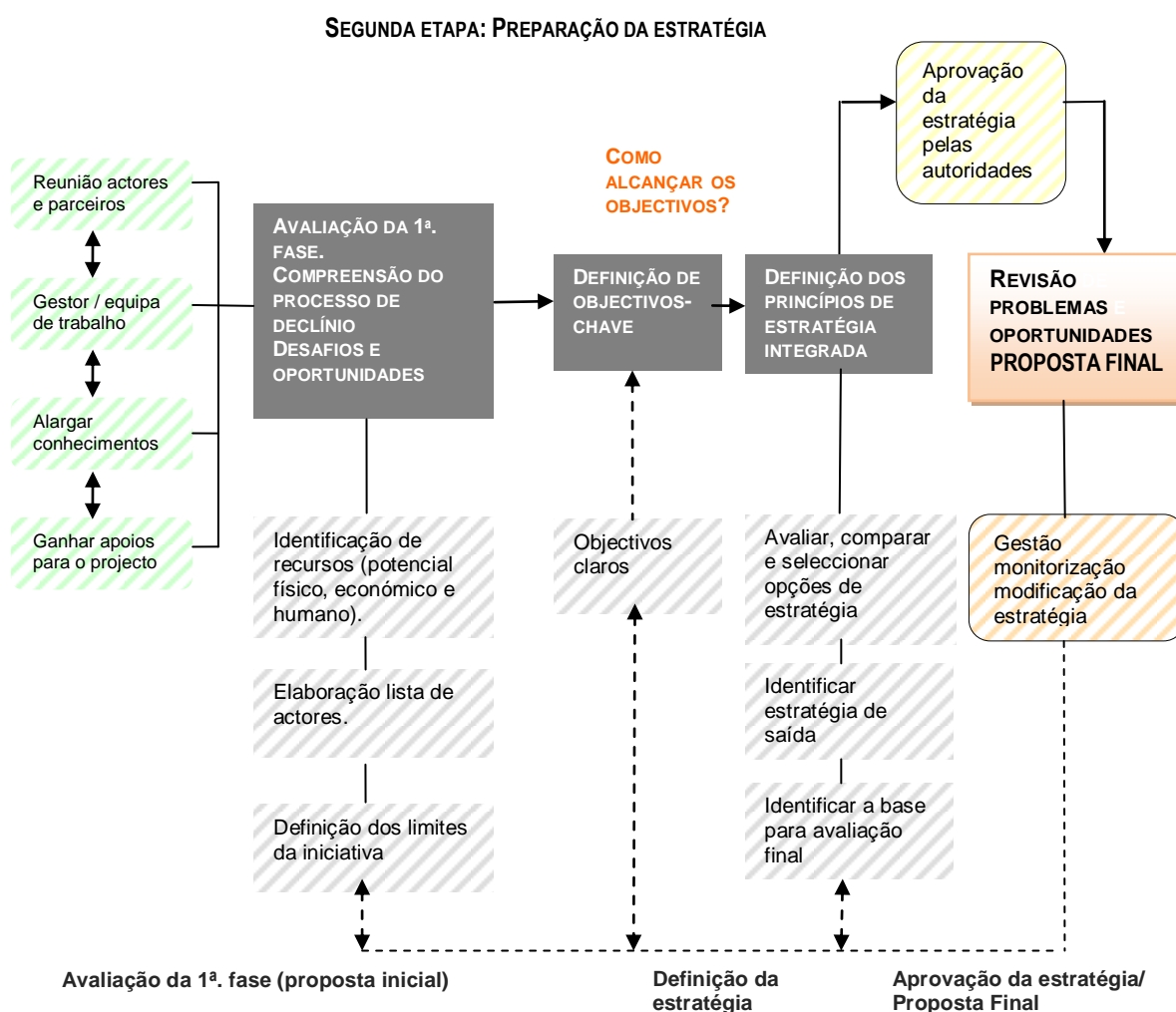


Figura 12 – Segunda Etapa: Preparação da estratégia com os parceiros. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield D. Organization and Management. In Roberts, P. & Sykes H., 2006, pp. 228-253.

Após uma primeira revisão, pelos parceiros, dos problemas e das oportunidades identificados na primeira fase, vai-se acordar entre eles uma estratégia a submeter às autoridades, e elaborar um programa de parcerias provisórias, considerando os actores que intervêm e os que sofrem os efeitos das mudanças.

### **Identificação e selecção de actores**

O gestor do projecto deve seleccionar os actores e parceiros que devem participar no planeamento e na implementação, e assegurar que estão envolvidos no processo todos os actores adequados, e aqueles cujas actividades podem interferir no destino da área: autoridades locais, associações de voluntariado, empresários, financiadores de determinadas iniciativas, como organismos da administração central, e grandes investidores Na elaboração da lista de actores, identificam-se os directamente envolvidos nas acções, tais como promotores, maiores empregadores e governo, e aqueles que são afectados pela mudança; e em ambos os casos os que actuam dentro da área e fora da área. Alguns dos actores verificam ambas as situações: intervêm e sofrem os efeitos.

### **Preparação da estratégia**

A preparação da estratégia requer a compreensão do processo de declínio no relacionamento entre problemas e potencialidades, desafios e oportunidades. Reclama criatividade em novas formas de resolver erros anteriores, e o domínio de boas práticas experimentadas em casos de sucesso. Requerer ainda avaliação correcta dos limites e dos actores a envolver; liderança e organização.

A preparação da estratégia desenvolve-se em cinco etapas, **baseadas na integração**, que podem não acontecer de forma sequencial:

- 1– Abordagem integrada para definição da estratégia e dos objectivos-chave
- 2– Gerar acordo de forma integrada
- 3– Acordar os princípios de uma estratégia
- 4– Identificar os recursos potenciais e outros requisitos
- 5– Definir os limites da iniciativa

**A abordagem integrada** consiste num entendimento comum entre os elementos da equipa, para definir objectivos e estratégia. Justifica-se pela complexidade dos fenómenos de declínio e de regeneração, e pela necessidade em harmonizar culturas, objectivos e interesses diversos dos vários intervenientes<sup>87</sup>.

A abordagem integrada refere-se a vários tipos de integração:

- **Integração geográfica**, que consiste no estudo das condições e problemas existentes e dos melhoramentos a introduzir na área, enquanto parte de uma cidade ou região;
- **Integração de dados**, que se refere à agregação de dados de diferentes fontes num sistema de informação utilizável por todos os envolvidos nas diversas áreas: educação, serviços sociais, e outros.
- **Interpretação integrada do cenário**, que se refere à compreensão das interacções entre as várias actividades: educação, rendimentos, habitação, e outros factores, e à importância das redes (por exemplo: disponibilização sobre oportunidades de emprego e formação);

---

87. Antes de preparar a estratégia, a equipa deve explorar os limites da área e do programa, dominar as noções de “planeamento estratégico” e de “planeamento integrado” e promover debates com outros actores (residentes, empresários, instituições,) ou com a população, sobre o declínio e as perspectivas de transformação da área, bem como sobre os princípios e os métodos a utilizar.

- **Equipa de planeamento integrada**, pressupondo trabalho interdisciplinar e o envolvimento de diversos actores.
- **Planeamento e implementação integrados**, incluindo considerações sobre sistemas de exequibilidade;
- **Regimes de financiamento integrados** que se referem à utilização de financiamentos de diversas proveniências, de forma complementar.
- **Políticas integradas**, significando coerência entre as políticas de vários departamentos do governo central e entre os vários níveis de governação, da administração central à local.
- **Ação integrada**, que se traduz na colaboração entre todos os envolvidos na implementação das acções.

**Acordar os princípios de uma estratégia**, refere-se ao enquadramento para a acção e à forma genérica de como alcançar objectivos.

A estratégia deve estabelecer objectivos claros, apoiar-se no conhecimento dos processos de forças e fraquezas, nossos e “dos outros”, e na capacidade para utilizar recursos existentes e interferir nos processos. Deve ainda perspectivar bons resultados face aos investimentos, traduzidos em benefícios financeiros, sociais, económicos e ambientais, por comparação de diversas opções.

**A identificação dos recursos potenciais e de outros requisitos** da área é determinante porque os recursos sub-utilizados (físicos, económicos e sociais) representam dispêndio de recursos financeiros, como acontece nos casos de desaproveitamento do solo, ambiente deficiente, e economias não concretizadas, ou nas pessoas que não podem usar todo seu potencial humano.

**A definição dos limites** relaciona-se com diversos aspectos: aplica-se para significar as fronteiras físicas que definem a área e para designar zonas de actividades; para designar as fronteiras comunitárias de uma comunidade ou um bairro, ou para referir-se a uma comunidade de interesses numa área geográfica alargada, e às fronteiras operacionais. Os limites podem ser estabelecidos de diversas formas. Por exemplo, em função de áreas de influência de actividades económicas, ou referir-se a limites administrativos.

Costuma-se distinguir a “área-alvo”, das áreas envolventes que contribuem para o problema e hipoteticamente para as soluções, podendo ainda considerar-se áreas exteriores afectadas pelo programa<sup>88</sup>. A estratégia tem de ser aprovada pelas autoridades.

### **A preparação da proposta final**

A preparação da proposta final parte da perspectiva provisória dos problemas e das estratégias potenciais adquiridas na primeira fase, e confirma ou modifica essa perspectiva, mediante acordo de todos os envolvidos no processo. Segundo Lichfield, desenvolve-se em oito níveis<sup>89</sup>:

- Adquirir informação adicional e gerar a evidência necessária para suportar a aposta;
- Confirmar os objectivos e processos potenciais de regeneração;
- Definir o contexto para a proposta;
- Identificar a necessidade de recursos;

88. A “área-alvo” é aquela onde se concentram os maiores benefícios; “área de estudo” a que inclui um contexto alargado, como seja toda a cidade, e “área de acção” aquela onde uma intervenção afectará a área-alvo, podendo estar dentro ou fora da área-alvo.

89. Lichfield, D. In Roberts, P. & Sykes H., 2006, p. 244. Tradução livre.

- Preparar as opções da estratégia;
- Avaliar as opções e seleccionar a estratégia;
- Identificar a estratégia de saída;
- Identificar as bases para monitorização e avaliação final.

No que se refere à **compilação e análise de dados**, os dados validados devem ser partilhados por todos os actores, para que todos estejam igualmente informados. É recomendada a utilização de um sistema de informação geo-referenciada que reúna informação das várias áreas (físico, social e económico).

**A confirmação dos objectivos genéricos** é formulada depois da discussão dos objectivos e dos processos de mudança pela equipa e pelos parceiros, com possível reajustamento do quadro de actores. Os objectivos e as ideias de projecto existentes são elencados, para serem avaliados posteriormente em função de estimativas de custos e dos recursos disponíveis.

**A definição dos limites** refere-se às diversas fronteiras em termos de geografia e de actividades: limite da área de estudo e da área de acção, e ao aprofundamento das relações com a cidade mais ampla, tendo em conta os efeitos de diversas estratégias sectoriais públicas ou de privados, nomeadamente habitação, transportes, educação.

**A identificação dos recursos** aborda os recursos financeiros, económicos e humanos, considerando recursos externos, recursos redistribuídos e os recursos sub-utilizados.

Os recursos externos provêm de financiamentos de entidades oficiais, de beneficência, e de investimentos comerciais. Os recursos redistribuídos resultam da alteração das prioridades de financiamento, ou da transferência de uma actividade. Os recursos sub-utilizados podem ser edifícios e terrenos sub-utilizados, áreas não acessíveis à população, ou pessoas cuja disponibilidade não é aproveitada, ou a falta de articulação entre universidades e empresas.

**A avaliação da estratégia proposta** inclui a avaliação ex-ante que avalia as propostas antes da implementação, geralmente comparando-as com outras alternativas ou com a alternativa de “nada fazer”, para prever os benefícios das opções propostas e ajudar na selecção da estratégia mais adequada. O critério para esta avaliação pode variar, mas deve sempre ter em conta os impactos sobre as pessoas afectadas pelas mudanças.

A avaliação ex-ante é de grande importância por permitir testar as preferências de grupos de interesse diferentes face a diferentes opções.

Segundo Lichfield, uma avaliação do impacto deve considerar todos os grupos da comunidade beneficiados ou prejudicados em resultado da estratégia: os residentes e a comunidade de negócios; a comunidade local e a comunidade da cidade alargada, segundo uma perspectiva actual, e de futuro, indicando quem ganha e quem perde em cada opção.

Os critérios de avaliação ex-ante devem também ser usados na avaliação depois da implementação do projecto.

Com a **estratégia de saída pretende-se evitar um corte abrupto na dinâmica criada**, no fim do período para o qual foram constituídas as agências de regeneração com orçamento limitado.

A estratégia de saída deve ser incluída na estratégia geral, e deverá ser avaliada pela avaliação ex-ante das propostas, por exemplo, para estimar até quando é preciso apoiar intervenções depois de terminar o financiamento, para que produza efeitos auto-sustentados.

Segundo Lichfield, para avaliar os custos e benefícios de cada actividade, devem-se colocar as seguintes questões:

- Qual o grau de sucesso da actividade. A sua importância mantém-se, foi modificada, ou cessou?
- Se se quiser continuar, que orçamento e recursos vão ser necessários?
- Um programa de financiamento descontinuado pode ser substituído por outras fontes públicas, de beneficência, actividades auto-financiadas incluindo tributação de serviços?
- O mecanismo normal da actividade é capaz de existir continuamente, com completa responsabilidade, sem o apoio da agência de regeneração?
- Caso não possa continuar, existe um grupo credível que possa tomar conta da actividade, e se existir?

Após ponderar estas questões, o gestor de projecto está em condições de propor o programa.

**A monitorização e avaliação do projecto** devem ocorrer durante e após a implementação, para manter a equipa de projecto informada sobre o êxito ou o fracasso dos planos, e permitir eventuais correcções da estratégia ou da acção. A monitorização é também útil para prestação de contas sobre a operação às autoridades e ao público.

As bases para a avaliação são recolhidas durante as fases de planeamento, de modo a que os critérios usados estejam relacionados com os critérios ex-ante, e para utilização de base de dados na avaliação das mudanças.

Quando a proposta toma forma, devem consultar-se os grupos de financiamento para procurar entendimentos e evitar eventuais rejeições das versões finais das propostas. Uma vez aprovada a estratégia pelas autoridades, dispõe-se de uma proposta para apoiar a passagem às intervenções concretas.

**A 3ª etapa – Into action (Passar à acção).** Corresponde à passagem à acção inicia-se após a aceitação da estratégia desenhada na fase anterior, referindo-se às intervenções concretas, e englobando a montagem do gabinete de projecto e a transferência da estratégia para projectos detalhados.

### Terceira etapa: A acção – montagem do gabinete e transferência da estratégia para projectos

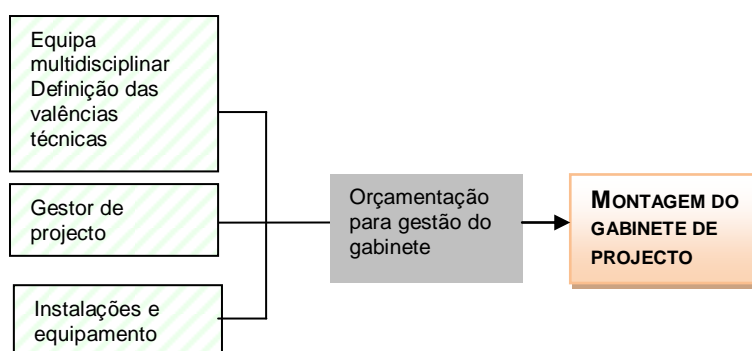


Figura 13 – Terceira Etapa: Montagem do gabinete. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield, D. *Organization and Management*. In Roberts, P. & Sykes H., 2006, pp. 228-253.



Para a montagem do gabinete há que identificar as valências técnicas necessárias<sup>90</sup> e elaborar o orçamento para funcionamento<sup>91</sup>, avaliando-se a vantagem de instalar o gabinete no local de intervenção do projecto. O orçamento para a gestão do gabinete deve incluir custos principais (custos para montagem do gabinete e aquisição do equipamento), despesas gerais e custos de funcionamento, e despesas administrativas.

### Terceira etapa: A acção – transferência da estratégia para projectos

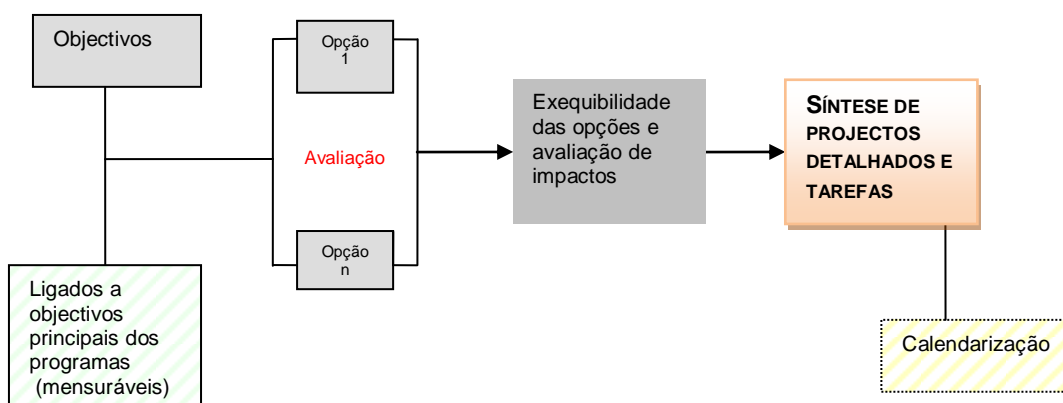


Figura 14 – Terceira Etapa: Transferência da estratégia para projectos. Interpretação do processo de regeneração urbana a partir do texto de Lichfield D. Organization and Management. In Roberts, P. & Sykes H., 2006, pp. 228-253.

No que se refere à **transferência de estratégia para projectos detalhados**, “o método incide particularmente em relacionar objectivos e opções; exequibilidade, avaliação de impactos, e comparação de opções”<sup>92</sup>.

Na passagem dos propósitos aos objectivos operacionais e aos impactos, os projectos devem estar ligados a objectivos principais do programa, como: emprego, habitação, etc., e obedecer a requisitos para a especificação de objectivos mensuráveis.

Considerando que esses objectivos podem ser alcançados por diversas formas com resultados semelhantes, mediante diferentes opções, custos, e efeitos colaterais, importa que as opções se revistam de transparência.

90. Geralmente consideram-se as áreas de economia, sociologia, engenharia e transportes, planeamento e desenho urbano, avaliação e direito, podendo ser necessários outros saberes. Deve sempre contar-se com as funções de secretariado.

91. Implica decidir sobre recrutamento interno ou externo, definir papéis da equipa e de outros profissionais, e avaliar a necessidade de formação profissional contínua para melhorar o desempenho.

92. Lichfield, D. Organization and Management. In Roberts, P. & Sykes H., 2006, p. 25. Tradução livre.

A **exequibilidade** analisa, para cada uma das opções propostas, as condições para a sua implementação, ou para a sua suspensão, segundo várias dimensões:

- A **viabilidade financeira** refere-se à contabilização de recursos e dos retornos financeiros esperados, podendo envolver fontes externas e parceiros do projecto. É possível coexistirem entre os parceiros vários modos de medir os retornos;
- A **análise da exequibilidade económica** preocupa-se com a existência de procura suficiente para alimentar as actividades propostas (por exemplo interesse em actividades culturais para manter uma nova sala de exposições ou procura comercial para o emprego em comércio);
- A **exequibilidade de construção** refere-se aos aspectos físicos, como acessos e redes de infra-estruturas;
- A **exequibilidade pública** analisa a capacidade de resposta política e social, tentando identificar de onde podem vir as oposições.
- O **impacto da avaliação e comparação de opções** avalia os efeitos das acções, mesmo aqueles que não correspondem a objectivos fixados à partida, e que podem favorecer ou prejudicar diferentes grupos.

A comparação das opções deve ter em conta níveis de impactos em todos os grupos afectados: económicos e financeiros, mas também ambientais e sociais, atendendo às várias dimensões da sustentabilidade. A síntese de projectos detalhados e acções tem de estar ligada a uma calendarização: **importância do factor tempo**.

O estudo das várias etapas do processo de regeneração, permitiu confirmar a **analogia entre reabilitação e regeneração**, tendo em conta os objectivos a atingir e os meios de acção utilizados.

- Em termos gerais, trata-se de proceder a abordagens integradas de carácter multidisciplinar para a compreensão do processo de declínio.
- O papel mobilizador do poder público exprime-se em parcerias através de associações entre o sector público e o sector privado, envolvendo a administração local, a quem cabe o papel principal na liderança.
- A abordagem inicial da estratégia requer o envolvimento dos actores locais. Os participantes devem utilizar uma linguagem comum, partilhar conhecimentos sobre as questões e ainda os recursos necessários (integração).
- O desenvolvimento de parcerias implica também partilhar conhecimento e acções entre os intervenientes, adoptar estratégia e recursos integrados e identificar quem conhece as condições existentes e quem irá beneficiar das mudanças, devendo captar-se apoios locais para a proposta (integração e participação).
- A preparação da estratégia assenta em abordagens interdisciplinares integradas para definir objectivos-chave e gerar acordo de forma integrada, para acordar os princípios de uma estratégia, identificar recursos potenciais e definir os limites da iniciativa.
- As actuações pressupõem o conhecimento dos instrumentos jurídicos adequados de urbanismo e de política fundiária, e a mobilização de meios financeiros disponíveis para demonstrar que os planos conduzem a bons investimentos, para definir de forma clara dos objectivos, para a monitorização dos progressos e dos resultados; para a indicação da estrutura de parceria, e para elaboração um guia de verificação dos objectivos e resultados, estabelecendo o que mais convém às circunstâncias específicas de cada área.
- A síntese dos projectos tem que apoiar-se numa calendarização (o factor tempo).

## 1.4 Orientações a Reter

- O património urbano foi afectado ao longo do tempo pelos fenómenos relacionados com a evolução das cidades, segundo um longo processo de agregação de dimensões analíticas e de conceitos.

A reabilitação urbana, que surgiu das preocupações com a preservação do património dos centros históricos, assenta actualmente numa abordagem patrimonial que ultrapassa a protecção de edifícios e monumentos isolados, e vai para além da recuperação de edifícios e conjuntos degradados, ou afectados por obras anteriores desqualificadas<sup>93</sup>.

Considerando os conjuntos urbanos como um todo: estruturas, espaços e características sócio-económicas, assumiu que a identidade das áreas urbanas com valor patrimonial é conferida pela morfologia e imagem urbanas, mas também pelos tecidos sociais, pelas identidades culturais e pelas características da actividade económica que nelas se desenvolvem.

- Por consequência, a **reabilitação do património da cidade** beneficiou do contínuo enriquecimento da teoria e da prática nesse processo acumulativo de agregação e de compatibilização, estando hoje **ligada a antigos e a novos saberes**.

**Dos antigos saberes**, destacam-se o conceito de conservação integrada do património, e noções com ele relacionadas: abordagens integradas, integração dos objectivos da reabilitação no planeamento, planos de salvaguarda, mobilização dos recursos locais.

**Os novos saberes** emergiram quando a harmonização entre património e desenvolvimento sustentável<sup>94</sup> passou a ser o novo objectivo para a reabilitação urbana. Os novos saberes reflectem as mudanças introduzidas pela ideia de sustentabilidade (conceitos, princípios, objectivos) e apoiam-se em quadros metodológicos que orientam as práticas segundo abordagens estratégicas, por influência dos procedimentos do planeamento urbano e regional no fim do século XX, tentando **reconciliar desenvolvimento económico com defesa do ambiente e qualidade de vida**. O património, e mais particularmente o património urbano, adquiriu maior importância por contribuir para a qualidade de vida, e passou a ser tratado como um recurso, nas suas várias dimensões.

- Os problemas de decaimento das áreas antigas, que se pretende resolver, não são novos. Mas porque mais agudos, conseguiram sensibilizar estruturas políticas e mobilizar a procura de métodos de intervenção mais eficazes.

- O pensamento actual sobre reabilitação funda-se no **alargamento do conceito de património cultural**, na **adaptação do corpo conceptual de referência aos princípios da sustentabilidade**, e na **articulação com as alterações metodológicas do planeamento**. Utiliza novas estratégias inseridas num **método**, para atingir os objectivos. Assenta em princípios de **participação democrática e da subsidiariedade entre os vários níveis de poder**.

---

93. Recuperação – Espaço edificado degradado no qual se inverte no sentido de o tornar novamente utilizável. (Pardal, Costa Lobo & Correia, 2000, p. 257).

94. Conceito surgido em 1987 e desenvolvido nas décadas seguintes.

- O que mudou fundamentalmente no modo de tratar a reabilitação da cidade antiga a partir de 2000 refere-se ao **método**, apoiado num processo complexo, à escala do bairro e da cidade, que surge como condição de eficácia para ultrapassar as dificuldades em passar à acção com que a reabilitação se deparou ao longo do tempo.

- Para analisar, decidir, projectar e intervir em áreas urbanas antigas, as Orientações do Conselho da Europa para a Reabilitação, divulgadas em 2004, constituem um documento orientador de acção estratégica que consolida a ideia de reabilitação como um **processo contínuo de gestão permanente desenvolvido segundo metodologia própria**, direccionada para abordagens mais precisas e alargadas.

- A metodologia inscrita no documento europeu, apresenta diversos pontos de contacto com o método geral da teoria da Regeneração Urbana, subjacente às operações desenvolvidas no Reino Unido a partir dos anos 90 em áreas degradadas. Esta analogia foi confirmada através do estudo do modelo genérico de organização e gestão das operações de regeneração urbana, apresentado por Lichfield, baseado nas experiências britânicas de gestão da mudança urbana liderada pelo poder público.

Verificou-se que, ao pretender dar vida a áreas em declínio, **as orientações do Conselho da Europa e a perspectiva de Lichfield apontam procedimentos semelhantes**, com evidente paralelismo entre as 3 etapas identificadas em cada um dos casos:

- **Na construção do diagnóstico integrado** que deve explicar o conjunto de problemas a que é preciso dar resposta, a partir de análises detalhadas a várias escalas, considerando a integração da área na cidade;
- **Na definição da estratégia** ligada a políticas integradas e à participação dos agentes;
- **Na transposição da estratégia para a acção**, com inscrição dos meios e dos modos num plano de acção calendarizado, e ainda na avaliação do avanço da estratégia.

Os princípios e os meios de acção destacados nas Orientações europeias para a reabilitação estão presentes em ambos os casos, sendo alguns deles transversais a todo o processo, como: **o papel mobilizador do poder público, a participação, o factor tempo, os meios jurídicos e financeiros adequados.**

Os modelos estudados têm ainda como **denominadores comuns: o destaque da figura do gestor urbano, o recurso a abordagens integradas, à perspectiva estratégica, a parcerias, a financiamentos público e privado, à valorização do papel da comunidade, e uma ideia alargada de sustentabilidade ambiental.**

- Mantendo-se fiel à defesa do património da cidade, a reabilitação de áreas urbanas antigas, preocupada em compatibilizar adaptação das antigas estruturas às exigências da vida contemporânea, e em preservar valores patrimoniais a transmitir às gerações futuras, beneficiou dos novos instrumentos e dos métodos utilizados nas intervenções em áreas degradadas.

Estas experiências acrescentaram às formas tradicionais da reabilitação dos anos 70 os princípios do desenvolvimento sustentável e do planeamento estratégico. Embora sendo aplicáveis à generalidade do tecido urbano, a reabilitação

orientou estes princípios para as especificidades das áreas urbanas antigas. Convocando antigos e novos saberes, adoptou um método convergente com o método geral de “regeneração urbana”, para apoiar a passagem à prática.

O projecto de intervenção configurou-se como um “projecto urbano”, e alargou a escala de intervenção, com análise à escala da cidade, procurando integrar-se nas políticas urbanas. **Passou a considerar igualmente as pessoas, e a assegurar a interdependência entre património construído e natural, e entre património material e imaterial.**

Entre os diversos meios acção da reabilitação, **a intervenção do poder público** é fundamental para mobilizar todos os intervenientes, em todas as fases do processo, não devendo confundir-se a partilha do poder de decidir decorrente da participação, com um menor envolvimento público no processo.

A administração pública deve estar presente aos vários níveis, de forma articulada, por referência ao princípio da subsidiariedade. A reabilitação de áreas urbanas segundo um processo baseado apenas na rentabilidade financeira é indesejável. **A reabilitação deve assegurar o interesse geral.** O poder público é chamado a intervir para evitar que a revalorização económica das áreas reabilitadas gere contradições relativamente aos objectivos sociais, e prejudique os grupos desfavorecidos.

Lichfield (2006), adverte que uma boa ideia não se implanta por si própria, e chama a atenção para a necessidade de ultrapassar dificuldades desde o início, através de construção sob a forma de programa ou projecto, e do entendimento **da gestão como uma questão central.**

As Orientações do Conselho da Europa referem-se a um “compromisso claro e firme” por parte das autoridades públicas “a montante e a jusante do processo”, em todas as fases: diagnóstico, definição da estratégia, e acções concretas, de forma que o papel mobilizador do poder público se traduza na “gestão continuada para abordagens integradas e coordenadas”.

- **A abordagem estratégica** inicia-se com análises e diagnósticos de carácter multidisciplinar e integrado das questões físicas, culturais, sociais e económicas, para compreender a situação actual da área e as causas que levaram à necessidade de intervir. A preparação da acção deve ser enquadrada pela estratégia.

Deve demonstrar as vantagens e os inconvenientes para os vários grupos, nos vários cenários, orientados por opções políticas, estimar as necessidades em meios financeiros e humanos para desenvolver um programa de acção, e demonstrar a exequibilidade da operação face aos financiamentos.

Os objectivos devem apoiar-se no sistema de forças e fraquezas e no potencial local mobilizável (físicos, culturais, económicos, sociais). Do plano de acção constarão os objectivos principais, de longo e de curto prazo, devidamente quantificados para poderem ser avaliados.

- **A participação da população e de outros agentes interessados** é a prática utilizada na ponderação e avaliação das várias opções estratégicas. Esta prática (*advocacy planning*) surgiu nos países anglo-saxónicos e corresponde a uma nova forma de definir as necessidades das populações, em alternativa aos procedimentos

tradicionais de programação que utilizavam listas de equipamentos e de serviços para garantir os níveis de cobertura a suportar pelo Estado, de acordo com a teoria funcionalista.

Não se trata mais de apresentar uma solução para o problema, e de convencer os actores de que é a mais adequada, devendo aceitar-se que os actores participem na definição da estratégia e das acções que contribuam para garantir melhores condições de vida através da redistribuição dos recursos.

**O princípio da participação** pressupõe que o poder público partilhe o poder de decidir. Mas para que esse poder seja exercido pelas populações, é preciso criar condições para que as pessoas possam compreender e discutir os projectos e as alternativas inerentes a diferentes cenários, e assim estejam aptas para alimentar o debate sobre as actuações no espaço colectivo. Das dinâmicas locais deveriam emergir as necessidades a satisfazer.

As orientações europeias subscreveram esta prática, ao sublinhar a importância da participação cívica das pessoas e dos grupos afectados pelos processos de mudança. A participação é transversal às diversas etapas do processo.

A frágil cultura de participação em Portugal, e na generalidade dos países do sul da Europa, recomenda maior investimento público em técnicas de participação e maior atenção aos grupos desfavorecidos, em regra menos capacitados para fazer valer os seus direitos.

- **O princípio do partenariado** na reabilitação decorreu da adopção de políticas e de financiamentos integrados e formas de cooperação público-privado, principalmente a partir dos anos 90.

Na sequência das mudanças de fundo operadas no comportamento dos actores, com a introdução do estado neo-liberal, os orçamentos municipais não comportam mais o peso dos custos da reabilitação. Por consequência, o quadro de financiamento teve que englobar e articular financiamentos de diversos tipos e com diversas proveniências.

O princípio do partenariado diz respeito à repartição de responsabilidades e de riscos a assumir entre o estado, e entidades públicas e privadas, associações, proprietários, e representantes do tecido económico e social.

O partenariado é o suporte para o financiamento e para a responsabilização dos actores e, por isso, é uma questão central no desenvolvimento do processo. Está relacionado com a participação e implica acções de monitorização e de avaliação.

- **A passagem à acção** após a aprovação da estratégia pelas autoridades, envolve questões organizacionais na montagem do gabinete de projecto, e na transferência da estratégia para projectos detalhados com soluções a curto e a médio prazo, apoiadas por várias fontes de financiamento, e articuladas com outras políticas (económicas, sociais, ambientais) e programas, em função dos quais é preciso desenvolver processos administrativos e financeiros, a par de projectos detalhados.

- **A monitorização e avaliação** refere-se à medição do avanço da estratégia, relativamente aos objectivos que foram traçados, para que a estratégia possa ser avaliada e se necessário revista.

A avaliação traduz-se em cada caso, numa atitude de acção/reflexão/acção aplicada à relação entre os resultados atingidos e o que se esperava que acontecesse.

Os resultados devem ser validados nas várias fases do processo, medindo-se a influência dos factores internos e externos.

- **A integração** é um conceito aplicado a diversas situações. Refere-se a análises integradas, e a abordagens integradas para definir estratégia e objectivos. A reabilitação aborda as áreas urbanas como partes de cidade e considera o comportamento dos sistemas urbanos no seu todo. A visão da cidade como um sistema, leva a incluir a reabilitação urbana na política das cidades, e a adoptar *políticas integradas* que favorecem acções integradas. A garantia de *financiamentos integrados* contribui para a coerência dos planos de acção.

- **A interdisciplinaridade** é inerente à abordagem de problemas urbanos complexos cuja origem se atribui a causas internas e externas à área afectada. A definição do problema e a compreensão do processo que levou ao declínio da área a reabilitar, pressupõe a interdisciplinaridade e a abordagem integrada dos vários aspectos.

As análises têm de ultrapassar visões sectoriais da realidade, conduzir a diagnósticos integrados, e utilizar indicadores adequados para avaliar a evolução no sentido desejado, e para conduzir a um diagnóstico claro, antes de construir a estratégia baseada na relação entre necessidades e oportunidades, e passar a um plano de acção.

As respostas para reabilitar estas áreas têm que considerar as dimensões físicas e culturais do património urbano, a par de questões ambientais e do foro socioeconómico relacionadas com a qualidade de vida dos residentes, a nível individual e colectivo. Pretende-se que as respostas aos problemas urbanos mobilizem o potencial local desaproveitado, incluindo o capital humano.

- **O factor tempo** é valorizado no processo. Quer o tempo necessário para estudar os problemas, quer para gerar acordos, ou para atingir os efeitos esperados quando se estabelecem prioridades e programação. A calendarização corresponde à projecção das acções no tempo.

À medida que se foi avançando no estudo do pensamento actual sobre reabilitação, surgiram algumas reflexões e temas a aprofundar:

### Reflexões finais

- A reabilitação urbana move-se actualmente entre contradições que decorrem do processo de globalização. Por um lado, a globalização permitiu a difusão mundial do conceito de Património; por outro, propicia a uniformização e a homogeneização dos ambientes urbanos, criando imagens massificadas; gera zonas de exclusão e de degradação, física e social, e fomenta a efemeridade e conseqüente obsolescência<sup>95</sup> funcional dos edifícios e das infra-estruturas urbanas, e leva ao abandono de áreas desactivadas.
- A sustentabilidade surge como tomada de consciência global de que os recursos da Terra são escassos. Mas ainda não foi possível conciliar diversos interesses antagónicos, inerentes ao modelo de desenvolvimento económico, que podem comprometer o desenvolvimento sustentável. Paralelamente, tem-se desenvolvido um discurso mediático generalista ligado às questões da sustentabilidade, do património e do ambiente, que tende a esbater conteúdos, dificultando a sua compreensão.

---

95. "A obsolescência apresenta geralmente uma dimensão económica, ligada às necessidades de reprodução do capital ou ligada a uma vontade de legitimar equipamentos inovadores julgados preferíveis num contexto de mudança social. Ela pode ter por contrapartida o apelo social aos valores do passado". (Merlin & Choay, 2005, p. 582. Tradução livre).

- As novas atitudes induzidas pelo método da reabilitação requerem uma aprendizagem por parte de todos os intervenientes, para saber fazer de outra forma. São mudanças que implicam alterações de fundo a nível institucional, no relacionamento dos vários níveis de poder: do sub-local (organizações cívicas) ao supra-nacional (instituições europeias), mas que exigem fundamentalmente mudanças de mentalidades, no que toca à criação de capacidades nos indivíduos e nas organizações para interferir na mudança.
- A reabilitação como “processo de transformação dinamizado pelo poder local” carece de um enquadramento mais geral que reclama a atenção de todos os níveis de poder, por referência aos princípios de coesão social e territorial. Requer estruturas organizativas adaptadas aos problemas concretos a resolver.
- Entre nós, desenvolveram-se algumas iniciativas sobre áreas urbanas antigas, ao abrigo de programas europeus enquadrados pelos princípios do desenvolvimento sustentável (POLIS, URRBAN) que introduziram formas inovadoras de gestão com carácter experimental. Porém o carácter excepcional destas intervenções, a banalização do recurso ao conceito de sustentabilidade e a falta de divulgação de relatórios de avaliação destes programas, não foram propícios a uma reflexão de fundo sobre as mudanças que é preciso imprimir para generalizar práticas favoráveis aos objectivos da sustentabilidade, para os quais a reabilitação urbana contribui.
- No panorama nacional manifesta-se uma dicotomia entre formulações teóricas e acção: conceitos, princípios e metodologias, revestidos de elevado grau de coerência e racionalidade, contrapostos a uma realidade territorial, institucional e cultural desconexa.
- Apesar de cada caso ter características únicas, seria desejável retomar e desenvolver as questões deixadas em aberto pelas experiências destes programas, assumir o risco de tentar generalizar as práticas nas abordagens de áreas urbanas com valor patrimonial, e procurar os instrumentos adequados para a gestão de casos concretos, questionando como se garantem as fontes de financiamento proporcionais ao investimento necessário em reabilitação.
- Quando ainda se alimentam expectativas de preenchimento de vastas áreas de expansão urbana incluídas em planos directores municipais, um dos principais obstáculos à mudança de atitude, poderá situar-se na falta de convicção profunda de todos os agentes quanto à necessidade de aproveitamento racional dos recursos do território, e quanto à importância do papel que cada parte antiga da cidade pode desempenhar, “reciclando-se”, ou recompondo-se, readquirindo qualidade urbana, devolvendo qualidade de vida aos seus habitantes, e voltando a interagir de forma positiva com o sistema urbano.



## 2. Experiências de Reabilitação Urbana

A análise de experiências de reabilitação foi motivada pela necessidade de alargar horizontes, e compreender como é que as práticas se vinculam aos princípios e às orientações determinados pelo pensamento actual sobre reabilitação. Ao estudar a passagem à acção, pretende-se identificar boas práticas que contribuam para responder às questões formuladas à partida, relacionadas com a procura de metodologia municipal para a reabilitação de espaços urbanos.

Elegeram-se como casos a estudar no contexto europeu, um exemplo bem sucedido à escala internacional e um exemplo de referência à escala nacional:

– O Bairro de Temple Bar, no centro histórico de Dublin (Irlanda)

– O Centro Histórico do Porto (Portugal)

Assinalam-se significativas diferenças de escala entre as cidades de Dublin e Porto, e entre estas e os pequenos e médios aglomerados antigos da Área Metropolitana de Lisboa, como Sacavém ou Bucelas no Município de Loures. Reconhece-se à partida que os modelos não podem ser repetidos de forma automática em diferentes contextos. Em cada um dos processos ir-se-ão reter os aspectos mais marcantes à escala local e à escala nacional: organização, metodologia, gestão do processo, estruturação de instrumentos de apoio, e resultados atingidos.

### 2.1 Introdução ao Estudo de Casos

Procura-se conhecer em que contextos se desenvolveram os processos inerentes às duas experiências; os principais objectivos, as estratégias utilizadas e o modo como foram transferidas para a prática; como se desenrolou a participação dos intervenientes nas operações; qual o papel dos vários níveis de poder; como se articularam intervenções de carácter físico e sócio-económico; como se garantiu o suporte financeiro à transformação; quais os instrumentos legais, fiscais e financeiros utilizados.

#### Temple Bar

O processo que fez reviver este Bairro é referido por Brito Henriques (2006) como uma “Experiência de Reabilitação”, sendo abordado por Stafford e Payne (2004) como “Regeneration of Temple Bar área of Dublin City” no seu artigo *The Politics of Urban Regeneration in Dublin*.

O presente estudo apoia-se sobretudo nestes dois trabalhos. Recorre também à consulta de documentos oficiais irlandeses publicados, legislação de suporte (ACTS) e à informação disponibilizada por diversas instituições, nomeadamente pela Câmara Municipal de Dublin e pelo Ministério das Finanças Irlandês através da *Internet*.

A intervenção em Temple Bar, uma das experiências recentes de reabilitação de centros históricos com maior êxito na Europa (Brito Henriques, 2006) está ligada ao sucesso da recuperação económica da Irlanda entre os anos 90, e os anos anteriores à presente crise financeira internacional. Foi num contexto favorável em que a Irlanda cresceu acima da média europeia da UE15, durante a década de 90, que o bairro recuperou população, melhorou o quadro de vida, adquiriu novas funções e promoveu a área da cultura (Brito-Henriques, 2006).

A experiência de Temple Bar destacou-se principalmente pela capacidade de organização das instituições num contexto de administração centralizada. Beneficiou da convergência de circunstâncias favoráveis, entre elas a política de incentivos fiscais introduzida no início da década de 80 para apoiar intervenções nos centros degradados das principais cidades irlandesas. Iniciado no final dos anos 80 e desenvolvido até 2000, este processo conseguiu garantir a sustentabilidade a longo prazo, ao alimentar uma dinâmica que chegou aos dias de hoje.

### **Centro Histórico do Porto**

A intervenção de reabilitação em curso no Centro Histórico do Porto, destaca-se no panorama nacional pela persistência na acção, e pela densidade e coerência de documentos produzidos e amplamente divulgados. O processo iniciou-se na zona da Ribeira-Barredo, nos anos 70, configurando-se essencialmente como operação de realojamento suportada pelo Governo (Loza, 2000). Nos anos 80, o controle da operação foi transferido para o Município, ampliando-se a área e os domínios de intervenção que passaram a incluir reabilitação do espaço público, construção de equipamentos colectivos, animação cultural, etc.

O processo foi impulsionado pela classificação da cidade como Património Mundial e, mais recentemente, encetou uma nova etapa com a criação da sociedade gestora Porto Vivo SRU, uma sociedade de capitais públicos que lidera o processo desde 2004. A sua actuação privilegia o papel regulador da intervenção pública para criar condições propícias às actuações particulares na recuperação de edifícios e na dinamização da economia.

Esta orientação demarca-se das iniciativas anteriores, assentes no investimento predominantemente público, harmonizando-se nesta matéria com o espírito do Decreto-Lei 104/2004 de 7 de Maio, que instituiu o Regime Excepcional de Reabilitação Urbana para as Zonas Históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística.

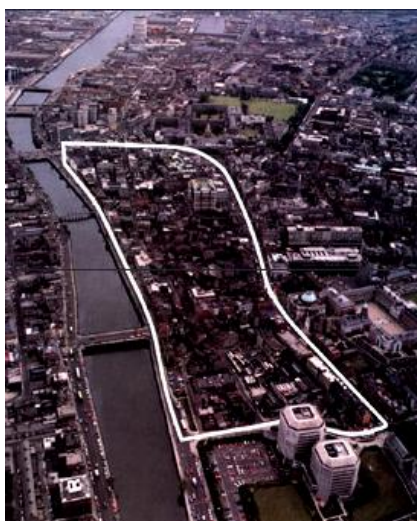
## **2.2. Bairro de Temple Bar, no Centro Histórico de Dublin**

O bairro de Temple Bar, no centro histórico da capital irlandesa, estende-se por 14 hectares entre o rio Liffey, a Norte e a Dame Street a Sul, o Bank of Ireland a Este e a Christ Church Cathedral a Oeste. Nos anos 70 e 80, o Bairro outrora muito ligado à actividade portuária, apresentava-se desertificado e degradado sob o ponto de vista físico, social, funcional, e do ambiente urbano.

A estratégia para inverter a situação de decadência, baseou-se na ideia de transformar Temple Bar num “bairro cultural”. O processo desenvolveu-se durante aproximadamente uma década, e foi apoiado por um plano de acções diversificadas, como: criação de empregos, captação de novas funções e valorização do ambiente urbano.

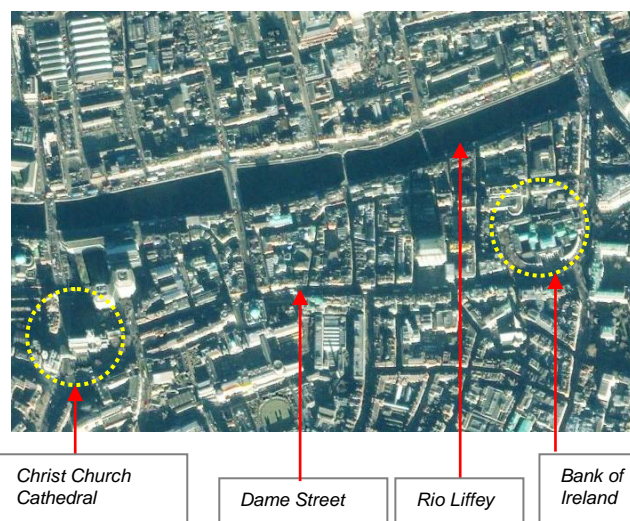
Stafford & Payne (2004) identificam 3 fases no desenvolvimento do processo:

- A primeira, sem apoio de financiamentos públicos, desenvolveu-se mediante cooperação informal entre arrendatários da Companhia de Transportes, lutando para que a área fosse preservada;
- A segunda correspondeu à beneficiação do espaço público, através da execução de trabalhos preliminares como: pavimentação e iluminação;
- A terceira correspondeu a efectivos apoios legais e financeiros para a realização do projecto.



Limite da área de intervenção.

Fonte: [www.reflectingcity.com/2002/0305.html](http://www.reflectingcity.com/2002/0305.html)



*Christ Church  
Cathedral*

*Dame Street*

*Rio Liffey*

*Bank of  
Ireland*

.Elementos estruturantes do Bairro de Temple Bar. Fonte: [www.bing.com/maps/](http://www.bing.com/maps/)

Figura 15 – O Bairro de Temple Bar. Vista aérea.

### 2.2.1 História e enquadramento

Temple Bar teve origem na expansão de Dublin no séc. XVII, através da qual a cidade se prolongou para a margem esquerda do rio Liffey. O bairro de malha ortogonal irregular, foi construído sobre aterro; a sua ocupação de cariz popular, esteve ligada às profissões relacionadas com o desenvolvimento da actividade portuária.

No séc. XVIII é criada uma autoridade para o planeamento urbano que determinou reformas urbanísticas na cidade para adequar os traçados das ruas aos princípios neoclássicos.

O êxodo rural para Dublin no séc. XIX, devido à crise na indústria e na agricultura, provocou o aumento da população da cidade, sem que tenham sido tomadas as medidas necessárias para assegurar o correspondente acréscimo de habitações. A falta de medidas adequadas fez surgir sobreocupação dos fogos e fenómenos de degradação e de insalubridade. No séc. XX, até aos anos 60, desenvolveram-se acções de realojamento em bairros periféricos de baixa densidade, sem que a resolução dos problemas urbanos fosse considerada prioritária.

Temple Bar, tradicionalmente local de habitação de classes populares e de usos ligados às actividades portuárias, como armazéns, pequena indústria, e actividades nocturnas, tornou-se uma das áreas mais degradadas de Dublin à medida que as infra-estruturas portuárias se foram deslocando, com progressiva decadência das actividades, e abandono do bairro.

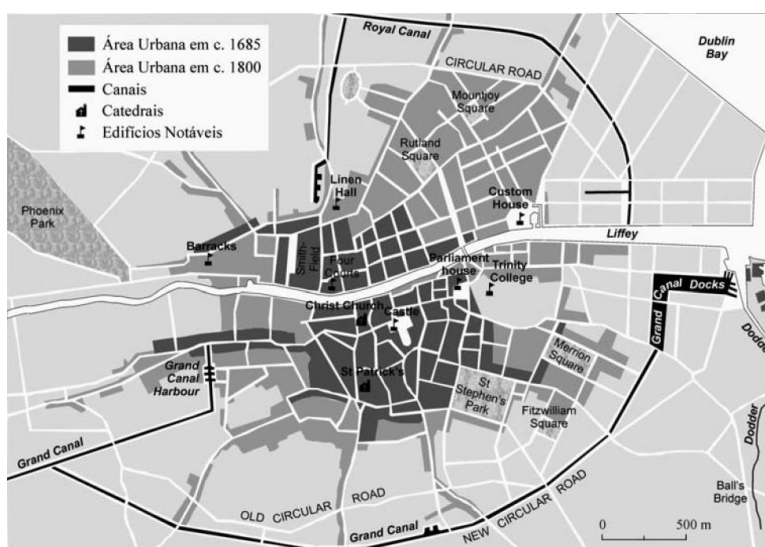


Figura 16 – O crescimento de Dublin até ao século XIX.

Fonte: Brito-Henriques, 2006, p. 51



Figura 17 – Vista aérea da área delimitada na ilustração anterior, no século XXI.

Fonte: Imagem acedida em 22/07/2009, em Bing Maps : <http://www.bing.com/maps/>

Nos anos 70, a Companhia Nacional de Transportes Rodoviários Irlandeses (CIÉ) decidiu construir uma grande estação rodoviária relacionada com um plano de modernização de transportes, à custa da demolição de parte do bairro. A antevisão da demolição massiva afastou ainda mais os ocupantes da zona.

A crise económica da segunda metade da década de 70 levou a companhia a suspender a realização do projecto, e arrendar a baixo custo a artistas e retalhistas, os imóveis que entretanto já havia adquirido para demolição. O carácter de arrendamento temporário e as baixas rendas atraíram ao local actividades menos convencionais, em muitos casos geridas por jovens: ateliers, lojas de artigos em segunda mão, oficinas de artesanato urbano.

Do encontro em lugares públicos entre estes novos ocupantes, e dos contactos destes com outros artistas e intelectuais, resultaram redes de relações, e sentimentos de solidariedade na defesa de um outro destino para Temple Bar, por via da reabilitação. Os interessados na reabilitação do bairro constituíram em 1988 o *Temple Bar Development Council (TBDC)* que funcionou como um grupo de pressão, para forçar as administrações local e central no sentido da defesa do património e das actividades culturais. O projecto de construção da estação de camionagem foi abandonado em 1990. No contexto de preparação da “Cidade Europeia da Cultura” em 1991, foi decidida a transformação da área num bairro cultural.

<b>Ano</b>	<b>Principais acontecimentos no período</b>
<b>1965</b>	Documento Transportation in Dublin: recomenda estação central de autocarros.
<b>1975-1976</b>	Relatório de Skidmore, Owens e Merrill para a CIÉ impulsiona propostas anteriores sugerindo localização da estação central de autocarros na área de Temple Bar.  CIÉ aprova esta proposta e começa a adquirir propriedades na área e a arrendar edifícios com rendas baixas a artistas, retalhistas, etc.
<b>1985-1986</b>	<i>Temple Bar – A Policy for the Future</i> , publicado por Na Taisce.  Temple Bar Study Group produz relatório instando o Município de Dublin a repensar o seu apoio à estação de autocarros.
<b>1988-1990</b>	Temple Bar Development Council apresenta uma petição ao Departamento de Planeamento do Município de Dublin que se ocupa do Plano de Urbanização da cidade.  Na antevisão de Dublin Cidade Europeia da Cultura 1991, o Município de Dublin prepara um plano de acção para Temple Bar.  O Gabinete do Primeiro-ministro em parceria com o Temple Bar Development Council prepara uma proposta a apresentar à União Europeia para financiamento de Projectos Urbanos Piloto ao abrigo do Artigo 10 do FEDER. Esta proposta é bem sucedida e contemplada com 3, 6 milhões de libras irlandesas pela Comissão Europeia.  O Ministro dos transportes e Turismo direcciona CIÉ para abandonar os seus planos para um centro de transportes na área.
<b>1991</b>	O Plano de acção do Dublin City Council para a área de Temple Bar é incluído no Dublin City Development Plan, 1991  O Finance Act, 1991, define as disposições fiscais aplicáveis na área de Temple Bar até 1996.  O Temple Bar Area Renewal and Development Act, 1991 estabelece os poderes financeiros e estatutários das duas empresas criadas para liderar o desenvolvimento de Temple Bar.  Outubro – Concurso de Desenho Urbano por iniciativa da TBP de desenho urbano e de arquitectura para enquadrar o projecto.
<b>1992</b>	Março – TBP publica o Development Programme for Temple Bar, composto por seis sub-programas.
<b>1994</b>	Os Fundos Estruturais da União Europeia do programa Operacional para o Desenvolvimento Local Urbano e Rural – Sub Programa 3, Medida 5, sublinham o financiamento do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu e do Tesouro para um desenvolvimento continuado do Programa Cultural.
<b>1996</b>	Novembro – o Instrumento de planeamento aposentado pela TBP para reconstrução do west end de Temple Bar com uso misto habitação e lojas.
<b>2000</b>	Desenvolvimento de Centros Culturais concluídos com a inauguração do Projecto. A construção de West End de Temple Bar também foi completada.

Tabela 4 – Reabilitação de Temple Bar. Principais acontecimentos.  
Fonte: Payne, & Stafford, 2004, p.11. Tradução livre.



## 2.2.2 Análise

Na análise do processo de reabilitação de Temple Bar consideram-se as seguintes dimensões: **Participação, Organizacional, Cultural, Física e ambiental, Social e Económica, Imobiliária e Fundiária, Económica.**

### Participação

A participação da população esteve na base deste projecto. No início da década de oitenta, o perfil socioeconómico dos arrendatários do Bairro distinguia-se dos perfis vulgarmente associados a áreas degradadas. Tratava-se de uma população jovem e activa, formando uma elite intelectual, com capacidade de organização e participação e segundo (OECD, 1998) de um país com tradição de iniciativas de desenvolvimento comunitárias.

Numa reunião pública do TBDC, constituído para fomentar oposição à construção do centro de transportes, foi elaborada uma proposta com objectivos dirigidos a diversos níveis da administração, do nacional ao local.

Entre os vários aspectos daquela proposta, destaca-se a referência a incentivos fiscais para estimular o investimento privado, e o apelo ao cumprimento das recomendações de um Órgão de defesa do Património construído e natural irlandês, no que se refere à listagem de imóveis na área de Temple Bar.

A ideia veio a merecer o bom acolhimento da administração central. Em finais de 1988, conseguiu-se sensibilizar o Primeiro-Ministro Charles Haughey para os projectos de transformação de Temple-Bar no novo bairro cultural de Dublin. O apoio do governo central foi decisivo nas primeiras fases do processo, e revelou-se determinante para o êxito do projecto, através de articulação com o trabalho de activistas de base. O Gabinete do Primeiro-ministro trabalhou directamente com o TBDC e com o Município de Dublin na elaboração de candidatura a financiamento europeu para projectos urbanos-piloto (Stafford & Payne, 2004a).

A aplicação do modelo de governância imposto pela Comissão Europeia<sup>96</sup>, que impunha parcerias de actores públicos e privados aos diversos níveis, do local ao central, deparou-se com as dificuldades decorrentes de uma administração local hierarquizada segundo uma organização vertical, com débil estrutura. A administração irlandesa, organizada segundo um modelo de decisão centralizada, sob numa cultura de clientelismo, teve de evoluir para modelos de governância baseados num sistema de parceria envolvendo diferentes actores, do nível local ao europeu.

A partir de final da década de 80, o governo irlandês sob pressão da Comissão Europeia para criar estruturas de participação na preparação dos processos de Fundos Estruturais, optou por criar novos organismos para transpor a administração local, tida por pouco eficiente. A *Temple Bar Properties* foi criada para garantir o controlo pela administração central e estabelecer parcerias com agentes locais: artistas, empresários, residentes (Stafford & Payne, 2004).

Na opinião de Marshall (2002)<sup>97</sup>, a criação de um regime especial para Temple Bar erodiu o poder das autoridades locais existentes.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Decorrente do acordo do primeiro Quadro Comunitário de Apoio da União Europeia no âmbito da Reforma dos Fundos Estruturais.

<sup>97</sup> Marshall (2002). *Apud* Stafford & Payne, 2004, p. 16.

<sup>98</sup> "the creation of a special regime for Temple Bar further eroded the power of existing local authorities".

O Município, conotado com a fraqueza do poder local, foi relegado para um segundo plano, e não teve papel relevante na dinamização do processo. Contribuiu, apesar disso, com trabalho de planeamento e com ideias para a mudança, segundo diferentes perspectivas. As organizações culturais desenvolveram um trabalho inicial de pesquisa sobre eventuais apoios, mas sem atitude de colaboração, com grupos rivais a tentar cativar fundos públicos limitados. (Stafford & Payne, 2004)

Na Irlanda verificou-se o reconhecimento oficial do papel da comunidade sob a forma de grupos comunitários pelas agências estatais, e a adopção de políticas ambientais que usam parceria e participação como conceitos-chave (OECD, 1998).

O processo de Temple Bar desenvolveu-se num momento de charneira. A partir de meados da década de 90, o governo produziu reformas na administração local, com destaque para documentos como o “*Better Local Government – A Programme for Change*” (1996) e “*A New Deal for Local Government*” (1999), que constituíram guiões para a governação local no século XXI, no sentido de a tornar mais eficiente no exercício do poder democrático, e reforçaram o financiamento do poder local.

Simultaneamente, foi solicitada a criação de comissões de política estratégica ao nível local<sup>99</sup>, para preparar as bases para a discussão de políticas. Estas comissões eram também utilizadas para preparar e aplicar planos locais integrados para áreas degradadas a renovar, os *Integrated Area Plans*. (Stafford & Payne, 2004).

### Dimensão Organizacional

Apesar das orientações da Comissão Europeia para adopção de políticas de subsidiariedade, o projecto de Temple Bar foi gerido segundo o modelo centralizado de governação, através de agências: A Temple Bar Properties, Ltd. (TBP) e a Temple Bar Renewal, Ltd. (TBR). Estas entidades gestoras facilitaram a criação de parcerias com agentes locais, e garantiram as estruturas de gestão necessárias ao desenvolvimento do processo de reabilitação.

A TBP é uma empresa privada de capitais maioritariamente públicos, que actua em três frentes: **imobiliário, cultura e marketing**. Esta empresa teve a maior relevância no processo de reabilitação do bairro e permitiu assegurar a consulta à comunidade e o controle por parte da administração central.

A reabilitação do bairro baseou-se num plano estratégico desenvolvido em 1991, mediante concurso internacional, promovido pela Temple Bar Properties Ltd. (TBP): o *Temple Bar Framework Plan*. Entre os seus objectivos fundamentais do plano contava-se a recuperação de uma população residente, a consolidação do seu carácter, a conservação do tecido urbano e integração de propostas de renovação<sup>100</sup>.

Este plano foi complementado por um programa de desenvolvimento integrado: o *Temple Bar Development Programme* publicado pela TBP em 1992. Foi garantida a coordenação do programa, e a gestão integrada da área a sujeitar à operação. A sua concretização foi suportada por fundos da administração central e da Comissão Europeia, no âmbito do apoio a projectos urbanos inovadores.

99. O facto de um terço dos seus membros serem representantes sectoriais, contribui para inserir interesses sectoriais e comunitários na construção das políticas locais.

100. TBP, 1991, p. 16, *Apud* Brito-Henriques, 2006, p. 55. Tradução livre.

O modelo de gestão centralizado na aplicação dos Fundos Estruturais manteve-se com o apoio do Primeiro-Ministro até à reorganização geral dos departamentos governamentais em 1993, no sentido de maior articulação entre os vários níveis de poder. A partir de então, a responsabilidade pelo projecto de Temple Bar transitou para o Ministério do Ambiente. (Stafford & Payne, 2004).

A actuação da TBP prolongou-se para além da finalização do projecto de intervenção urbanística em 2001, como instituição sem fins lucrativos encarregue de desenvolver e manter Temple Bar como um bairro cultural. As receitas obtidas da actividade imobiliária são obrigatoriamente reconduzidas para actividades culturais, como funcionamento de centros culturais, animação de espaços públicos, garantia de oferta de arrendamento de espaços para actividades culturais a baixo custo, e ainda na promoção da imagem do Bairro (Brito-Henriques, 2006).

### **Dimensão Física (construído e infra-estrutura; higienista e Ambiental)**

A reabilitação física apoiou-se no *Temple Bar Framework Plano (plano estratégico)* complementado pelo *Temple Bar Development Programme (programa de acção)*. O plano estratégico *considerava* a conservação do património como uma regra, admitindo demolições excepcionais. Nos casos de renovação, recomendava a exemplaridade de novos edifícios cuidadosamente inseridos na escala da sua envolvente. Dedicava grande atenção aos espaços públicos.

Prevvia a criação de novos espaços públicos, designadamente a valorização de um eixo longitudinal principal do Bairro com prioridade ao peão, e melhores condições de circulação; a criação de pequenos largos de utilização pública, a abertura de ligações utilizando lotes desocupados, ou demolição de construções sem interesse, e o melhoramento dos cais. A qualificação do espaço público abrangeu a modernização de redes de infra-estruturas e aplicação de um novo plano de tráfego.

O *Temple Bar Development Programme* estruturava-se em cinco eixos de desenvolvimento que abrangiam os sectores **cultural, residencial, comercial, marketing (promoção da imagem), e ambiente urbano**.

As medidas ligadas **ao eixo do ambiente** relacionavam-se principalmente com a salvaguarda e protecção do património e a qualificação do espaço público, juntando a qualidade do espaço urbano à exigência de uma imagem de referência do bairro e a operações de marketing (Brito-Henriques, 2006).

A reabilitação física abrangeu restauro, adaptação de edifícios desactivados a novos usos e construção de arquitectura contemporânea. Articulou salvaguarda e reabilitação do património com demolições, reconstruções, e alterações controladas da morfologia urbana com demolições pontuais para efectuar emparcelamentos, abrir ligações e criar passagens.

Diversas medidas e acções convergiram para o objectivo principal de especializar o bairro na economia cultural, como o apoio à fixação de usos diversificados, destinando os pisos térreos a actividades de comércio, bares e galerias; habitação ou escritórios nos pisos superiores, e criação de equipamentos de âmbito cultural.

### **Dimensão Cultural**

A TBP investiu num programa cultural tirando partido das características singulares do bairro. A salvaguarda e valorização do património arquitectónico, urbanístico e arqueológico deram suporte ao desenvolvimento de múltiplas



acções de valorização: melhoramento de infra-estruturas, aplicação de novo plano de tráfego, apoios à instalação de organizações da área da cultura. Acções como animação de rua e programação cultural, apoio ao emprego, captação de investimento para sectores relacionados com a cultura, ajudaram também a transformação da área num “bairro cultural”.

O subprograma do *Temple Bar Framework Plan* dedicado à área cultural contribuiu para o objectivo fundamental através de investimento em equipamentos culturais, reforçando os equipamentos destinados às artes, e criando novos nas áreas das artes gráficas, multimédia e audiovisual. A realização de cursos de formação e a programação de centros culturais também foi apoiada. A componente cultural do programa foi considerada a mais inovadora pela Comissão Europeia, tendo justificado o financiamento no âmbito do FEDER para Projectos-pilotos Urbanos. (Brito-Henriques, 2006).

Actualmente, a área acolhe diversas instituições culturais que atraem as pessoas, como: *O Irish Potography Center*, *O Irish Film Institute*, *O Temple Bar Music Centre*, *O Temple Bar Gallery and Studio*, *O Project Arts Centre*, *A Gaiety School of Acting*. O ambiente cosmopolita é alimentado pela diversidade de actividades culturais e pela capacidade de instalações ligadas ao turismo, com ofertas diversificadas em termos de cultura, lazer e consumo, tal como ambicionaram os mentores do processo.

### **Dimensão Social**

As políticas urbanas nacionais encorajavam desde o princípio de 80 a reabilitação de centros degradados nas principais cidades, mediante atribuição de incentivos fiscais. Porém tratava-se apenas de intervenções no suporte físico. A complementaridade entre a reabilitação física e o reequilíbrio do tecido funcional e social constituiu um dos factores de sucesso de Temple Bar.

Para inverter a situação de exclusão social existente à partida, combinaram-se diversas actuações orientadas por um plano estratégico. Os incentivos fiscais introduzidos pelas leis de 1991 permitiram captar investimento privado para produção de habitação.

O *Temple Bar Framework Plan* tinha entre os seus objectivos a regeneração social do bairro, pretendendo passar de uma população inicial de duzentos habitantes para uma comunidade com características diversificadas, e com perfil etário equilibrado. Nessa linha, preconizava a diversificação das tipologias a construir (habitações para estudantes, famílias, ateliers para artistas, etc.).

Esses objectivos foram atingidos com o contributo do sub-programa do *Development Programme for Temple Bar* destinado à habitação, através da recuperação e reabilitação de edifícios antigos, e da transformação de outros usos em habitação (Brito-Henriques, 2006).

A construção de novos edifícios em novas áreas residenciais, particularmente na segunda etapa de implementação do programa, entre 1996 e 1999, ajudou a diversificar a oferta dos fogos introduzidos no mercado. Brito Henriques (2006) refere que nesta segunda fase foi construída a oeste de Parliament Street habitação para cerca de 700 pessoas.

Para a captação de diversos níveis sócio-económicos contribuiu a reserva de fogos produzidos para habitação social, em resultado de parceria entre a Administração Local e a Temple Bar Properties, Lda. (TBP). Parte dos fogos destinou-se ainda a residências universitárias.

A recuperação e revitalização demográfica foram conseguidas com sucesso, registando-se em 2003 um número de habitantes 10 vezes superior relativamente à situação de partida, “estimando-se que em 2003 ascendesse já a mais de 2.500 residentes” (Brito Henriques, 2006)

### **Dimensão Imobiliária / Fundiária**

Diversos aspectos da transformação do bairro, numa área atractiva, influenciaram a dinamização do mercado imobiliário, ao reduzir o risco do investimento em reabilitação:

- A confiança gerada pelos fortes apoios institucionais. Criação de regime legal especial, aplicável à área de intervenção: *Temple Bar Renewal and Development Act, 1991*;
- A atribuição de incentivos fiscais ao restauro e reabilitação de edifícios, numa primeira fase entre 1991 e 1996, e à produção de novos empreendimentos para habitação, especialmente na área a Poente de *Parliament Street*, entre 1996 e 1999;
- As acções de valorização do património e dos espaços públicos e o melhoramento de redes de infra-estruturas e da circulação, com conseqüências na imagem e no ambiente urbano;
- O fortalecimento da estrutura empresarial e da centralidade do bairro, pela grande concentração de actividades culturais que atraiu empresas de outros sectores;
- A criação da marca Temple Bar associada a uma identidade forte, e de Gabinete de apoio a potenciais investidores, residentes e visitantes;
- A segurança pública do bairro, acautelada por um plano de segurança com instalação de sistema de vídeo-vigilância em que estiveram envolvidos a TPB, o Ministério da Justiça e a Polícia.

A Temple Bar Properties, Lda. (TBP), responsável pela valorização e gestão imobiliária, com competências de planeamento, infra-estruturação, expropriação e disponibilização de solo público, interveio no mercado imobiliário utilizando os seus poderes para adquirir e arrendar os imóveis da empresa nacional de camionagem, tornando-se no maior proprietário imobiliário. A concentração da propriedade fundiária num único proprietário de natureza pública e de finalidade não-lucrativa é apontada como um dos factores de sucesso da operação. (Brito-Henriques, 2006; Williams, 2006).

A revitalização funcional do Bairro foi dinamizada pela Temple Bar Renewal, Ltd (TBR) que auxiliou a redinamização do comércio gerindo de forma estratégica a instalação de estabelecimentos, segundo um modelo semelhante ao utilizado na gestão dos centros comerciais. Garantiu a oferta de espaços para actividades diversificadas complementares da habitação e a concentração de actividades culturais, rejeitando usos indesejáveis tais como armazéns ou fábricas, segundo as orientações da Secção 4 do *Temple Bar Área Renewal and Development Act, 1991*.

### Dimensão Financeira

Na Irlanda, as políticas dirigidas à transformação de áreas em declínio evoluíram a partir dos anos 80, quando essas áreas passaram a ser prioritárias, tendo sido introduzidos incentivos fiscais para estimular a construção e a reabilitação das áreas centrais das principais cidades (Norris & Gkartzios, 2009).

O Urban Renewal Act de 1986<sup>101</sup> criava incentivos dirigidos a diversos sectores: promotores, inquilinos, ocupantes-proprietários, senhorios e arrendatários. O conjunto das medidas ficou conhecido por “Urban Renewal Scheme” e consistia resumidamente no seguinte:

- Dedução ao imposto de rendimento (allowance), ou ao imposto sobre sociedades, do investimento em construção ou reconstrução de edifícios comerciais;
- Dedução pelos inquilinos, do dobro do valor da respectiva renda (double rent allowance), para novos arrendamentos em edifícios comerciais; por um período de 10 anos;
- Dispensa de pagamento de taxas por um período de 10 anos;
- Benefícios fiscais para ocupantes-proprietários de unidades residenciais renovadas ou remodeladas;
- Redução da tributação para investidores em imóveis residenciais arrendados dentro de limites de área especificados;
- Redução do imposto sobre sociedades em 10% para empresas envolvidas em serviços financeiros internacionais localizados no Centro de Serviços Financeiros Internacional<sup>102</sup>.

Segundo Williams, 2006, de 1986 a 2006, na Irlanda os incentivos fiscais para a *urban regeneration* constituíram uma importante componente das políticas de desenvolvimento urbano. Numa primeira fase, com o país em recessão económica, tratou-se de conceder incentivos fiscais a qualquer tipo de construção, a investidores e ocupantes<sup>103</sup>. Nos anos seguintes à criação de incentivos, a construção de habitação e os rendimentos dos residentes em áreas degradadas aumentou. Nos anos 90, o estado das finanças públicas melhorou. (Norris & Gkartzios, 2009).

À data da conclusão do processo de Temple Bar, em finais de 90 e primeiros anos de 2000, a Irlanda beneficiou de elevado crescimento económico, superando a média da Europa dos 15 (Brito-Henriques, 2006). A capital viu aumentar o nível de infra-estruturação, e ampliar as áreas de habitação e escritórios, e turismo (Stafford & Payne, 2004). Apesar disso, foram mantidos os incentivos fiscais à reabilitação.

Na década de 90, os planos de intervenção favoreciam a construção residencial, mas ainda se referiam só aos aspectos físicos. Privilegiavam a renovação em detrimento da reabilitação, sem gerar benefícios nas áreas sociais.

A revisão do *Urban Renewal Scheme* em 1998 direccionou a reabilitação para as questões sócio-económicas e ambientais em áreas de degradação mais profunda, privilegiando articulação de construção de habitação social e

---

101. Os objectivos principais do Urban Renewal Act de 1986 consistiam na designação de áreas de cidades a beneficiar de incentivos especiais, na promoção do investimento na construção e no crescimento do emprego: “Designation of areas for Special Incentives with the aim of revitalization of those parts of the city, which, in the absence of such intervention were likely to remain derelict or undeveloped”. “The stimulation of investment in the construction industry and expansion of employment.” (Williams, 2006, p. 6).

102. Williams, 2006, p. 6. Tradução livre.

103. “Urban policy in Ireland can be described as resulting from ongoing experiential learning curve which has moved from a simplistic approach based largely on stimulating any form of new development activity, to a broader integrated area planning approach encompassing social and economic objectives” (Williams, 2006, p. 4).

habitação própria, e diminuindo apoios à construção comercial. A gestão destas medidas pela Temple Bar Properties teve carácter excepcional relativamente ao panorama nacional, em que o poder local foi responsável pela delimitação de áreas e pela administração das medidas no terreno (Norris & Gkartzios, 2009).

A partir de 1999, a presença simultânea de desenvolvimento físico, ambiental, social e económico passa a ser condição para a atribuição de benefícios fiscais. Simultaneamente foi adoptado um modelo de planeamento integrado segundo os *Integrated Area Plans (IAP)* elaborados para cada área a incluir no *Urban Renewal Scheme*. Segundo Williams (2006), o pacote de incentivos fiscais apresenta uma nova distribuição<sup>104</sup>:

- Dedução ao imposto de rendimento de 50% dos custos elegíveis com a construção comercial ou industrial no 1º ano e 4% ao ano nos seguintes até atingir a totalidade;
- Dedução ao imposto de rendimento dos proprietários-ocupantes de 50% dos custos elegíveis com nova construção residencial, 5% por ano por 10 anos;
- Dedução ao imposto de rendimento dos proprietários-ocupantes de 100% dos custos elegíveis com remodelação de construção residencial, 10 % por ano por 10 anos;
- Dedução ao imposto de rendimento dos investidores de 100% dos custos elegíveis com remodelação ou nova construção residencial.

A intervenção em Temple Bar surgiu à data como um caso de reabilitação de sucesso que conseguiu sustentabilidade a longo prazo e benefícios no campo do emprego. Respeitou valores patrimoniais e marcou a transição para uma nova abordagem das áreas degradadas. Apesar da adesão do sector privado, nesta experiência destaca-se o grande peso do investimento público.

As operações foram financiadas por fundos públicos irlandeses e comunitários, através do apoio previsto no FEDER, cativados pelo programa integrado *Development Programme for Temple Bar*. “Por outro lado, graças aos incentivos financeiros que a lei de 1991 veio criar, foi também possível captar investimentos privados para o programa residencial” (Brito-Henriques, 2006, p. 58). Os investimentos públicos concentraram-se na economia da cultura, na promoção de equipamentos culturais, das áreas de multimédia e desenho gráfico. O programa residencial foi cumprido através do investimento privado apoiado por incentivos financeiros.

Na sequência da adjudicação do FEDER, o governo solicitou a criação de legislação para dotar a área de estruturas de gestão adequada. O 1991 “Finance Act” e o “Temple Bar Area Renewal and Development Act”, que serviram de apoio à criação da TBP e da TPR, introduziram incentivos fiscais à fixação de actividades no bairro, atraindo o investimento privado na reabilitação e renovação de edifícios. Conforme determinações da “Temple Bar Area Renewal and Development Act, a TBR tinha competências para aprovar propostas que permitiam aceder aos incentivos fiscais previstos no “Finance Act”. Para intervenção no sector imobiliário, a TBP recorreu a empréstimo do Banco Europeu de Investimentos (Brito-Henriques, 2006).

---

104. Williams, 2006, p. 11. Tradução livre.

### 2.2.3 Conclusões

A reabilitação assente na ideia de “bairro cultural” beneficiou da convergência temporal de circunstâncias excepcionais favoráveis que catalisaram o processo entre finais de 80 e 2000, ajudada pelo ambiente de crescimento económico, num contexto de políticas urbanas favoráveis à intervenção em áreas degradadas. Ressaltam também neste processo a capacidade de actuação e o comprometimento do poder público, e a capacidade de iniciativa e mobilização dos utilizadores da área, num país com tradição de actividades comunitárias.

A experiência de Temple Bar, sendo um modelo de intervenção que apostou na atractividade da cidade, configura um projecto de urbanismo competitivo assente na economia da cultura, como factor de diferenciação, que conseguiu atrair investimentos e gerar dinâmicas próprias de um círculo virtuoso, no qual diversas acções de reforçam mutuamente<sup>105</sup>. Temple Bar em Dublin, ilustra a ideia expressa por Acher (2010) de cidades que constituem uma espécie de mercado para os investidores, em função da capacidade de atrair empregos e investimentos, e também a ideia de Hall (1996) de que a concorrência entre cidades converte-as num produto, e lança-as no mercado como se fossem automóveis, tratando-se de um fenómeno que surgiu quando as antigas vantagens relacionadas com a situação espacial começaram a desaparecer.

Sendo apontada como exemplo de reabilitação com benefícios transversais nos campos físico e sócio-económico, a passagem à acção baseou-se na actuação de agências de desenvolvimento urbano e apoiou-se em financiamentos públicos e privados, com grande peso do investimento público. Para além de ter beneficiado de financiamento directo, o processo beneficiou de financiamento indirecto através de um sistema de incentivos fiscais dirigidos a promotores, inquilinos, ocupantes-proprietários, e arrendatários. Foi criada legislação especial para a área. A concessão de incentivos fiscais à reabilitação de áreas degradadas na Irlanda perdurou mesmo depois de atingida a prosperidade económica, tornando-se mais selectiva ao privilegiar projectos integrados.

Na medida em que a intervenção em Temple Bar teve que articular procedimentos com instâncias europeias, a experiência contribuiu para a reforma do funcionamento da administração local, marcando a transição para uma nova forma de governância. A mudança reflectiu-se ao nível nacional, a partir de final da década de 90. As políticas de reabilitação urbana irlandesas assentes na colaboração entre sectores público e privado, passaram a contar com maior participação da comunidade e intervenção do poder local.

#### **Salientam-se alguns dos aspectos que terão contribuído para o êxito de Temple Bar:**

- A existência, à partida, de uma organização de residentes com capacidade participativa.
- A reabilitação urbana, e o combate às áreas degradadas da cidade, como um desígnio da administração central.
- A criação de uma entidade gestora de capitais públicos e sem fins lucrativos, responsável pela operacionalização do programa e pela gestão integrada da área, facilitando a constituição de parcerias.
- A reforma legislativa e fiscal que introduziu estímulo ao investimento e medidas administrativas de apoio à gestão.

---

105. Reabilitação do património / criação de forte oferta cultural em espaços culturais e programação cultural / centro urbano cosmopolita / dinamização do turismo / revitalização do comércio / fixação de novas actividades económicas / atracção de consumidores exigentes, grupos profissionais mais qualificados / fixação de alguns residentes desses grupos / criação de uma imagem de marca / atracção de novos investimentos / criação de novos empregos.

- A clareza na definição dos objectivos e a existência de um plano estratégico ligados à ideia de transformar a área num bairro cultural, no âmbito de Dublin Capital Europeia da Cultura.
- A operacionalização por meio de um programa integrado, com articulação dos vários domínios, garantindo a complementaridade entre reabilitação física e reequilíbrio do tecido funcional e social: valorização física e acções para a recuperação demográfica da população (infra-estruturas e equipamentos, habitação, ambiente urbano, marketing).
- O grande peso do investimento público através de apoio dos fundos europeus e de investimento público nacional, e a forte liderança pública que permitiram criar confiança ao investimento privado.

### 2.3 Centro Histórico do Porto

A cidade do Porto, na margem direita do Rio Douro, ocupa o segundo lugar na hierarquia das cidades portuguesas. O seu Centro Histórico, classificado como Património Mundial, e respectiva área de protecção, **inserem-se numa Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística (ACRRU)** com cerca de 1000 hectares. O processo de reabilitação está a decorrer, a cargo da Porto Vivo – SRU<sup>106</sup>.

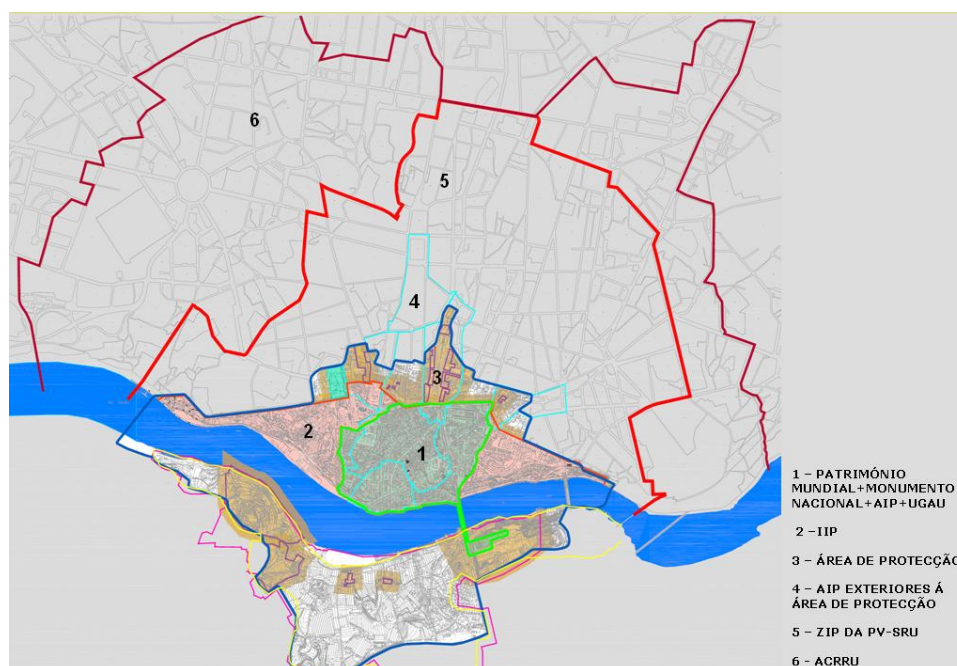


Figura 18 – Zona de Intervenção Prioritária da Porto Vivo SRU (3) e outros limites em vigor.

Fonte: Apresentação do Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial. Câmara Municipal do Porto em: 09/9/2009 em [www.cm-porto.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=cmp.stories/10708](http://www.cm-porto.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=cmp.stories/10708)

106. “A Porto Vivo tem por objecto social promover a reabilitação, e reconversão do património degradado da área crítica de recuperação e reconversão urbanística do Concelho do Porto, definida no Decreto Regulamentar nº. 11/2000, de 24 de Agosto, utilizando para o efeito as prerrogativas que lhe estão legalmente concedidas”.

(Estatutos da Porto Vivo SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, S. A.. Consultado em 26 de Agosto de 2009, em Porto Vivo Sociedade de Reabilitação Urbana: [www.portovivosru.pt/pdfs/Estatutos\\_12.12.2008.pdf](http://www.portovivosru.pt/pdfs/Estatutos_12.12.2008.pdf).)

Para fins operacionais foi delimitada dentro da ACRRU uma área de intervenção mais restrita designada **Zona de intervenção Prioritária (ZIP)** com cerca de 500 hectares<sup>107</sup>, que se estende de Sul para Norte entre o rio Douro e a Praça do Marquês/Constituição e de Este para Oeste entre o Bonfim e a Rua da Restauração/Carvalhosa.

A ZIP abrange a área delimitada como Património da Humanidade, e a expansão da cidade nos séculos XVIII e XIX (Figura 18).

Considerando que a situação existente “resulta de muitas décadas de processos complexos de urbanização” (Loza, 2005, p. 55), o processo procura ultrapassar tentativas anteriores para combater a degradação física e social do Centro Histórico sustentadas pelo investimento público<sup>108</sup>. Harmonizando-se com as tendências internacionais, pretende criar condições favoráveis para mobilizar actores e aliciar o investimento privado de forma a estimular a oferta e a procura. No horizonte está a recomposição sócio-económica da área de intervenção, e a **afirmação do Centro Histórico da cidade à escala internacional**.

O processo em curso herda uma vasta experiência de reabilitação iniciada nos anos 70 ligada a preocupações com as condições de habitabilidade e com a defesa dos tecidos antigos da cidade, contrariando a tendência da época para resolver situações de degradação urbana através da demolição maciça de tecidos antigos insalubres, transferindo os moradores para habitação social na periferia. Identificam-se 3 etapas no desenvolvimento do processo:

- Entre 1975 e os anos 80, a operação de “renovação da Ribeira-Barredo” é conduzida pelo CRUARB, e suportada pela administração central;
  - Nos Anos 80 e 90, a intervenção é assumida pelo Município numa área alargada, apoiando-se principalmente no investimento público;
  - A partir de 2005, a intervenção é conduzida por uma sociedade de capitais públicos, que conta fundamentalmente com o investimento privado. Procura aproximar-se, em termos de objectivos, metodologia, estratégias e instrumentos, das boas práticas saídas de experiências anteriores em cidades europeias, na senda de um urbanismo competitivo.
- “O Porto deve posicionar-se desde já como um caso europeu de Revitalização urbana, social e económica. A europeização do processo da Baixa do Porto será uma mais-valia para a cidade e para o país” (Porto Vivo – SRU, 2005, Síntese executiva, p.8).

---

107. A definição da ZIP encontra-se fundamentada no Masterplan, pela análise de um conjunto de indicadores estatísticos, e seu tratamento cartográfico, e das condições de qualificação da área em estudo em função de atributos relacionados com os residentes e o tecido edificado. O território da ZIP foi por sua vez subdividido em 9 sectores homogéneos.

108. Desde as propostas de demolição massiva e transferência da população para as periferias em meados do século XX, baseadas no combate à insalubridade, às intervenções da iniciativa da administração central a partir de 1974 e da administração local entre 1982 e 2003.



### 2.3.1 História e enquadramento

O Centro Histórico do Porto apresenta testemunhos de diferentes épocas: Pré-Romana, Romana, Gótica, Renascentista, Barroca, Neoclássica e Moderna.

De assinalar a importância da actividade mercantil do Porto no século XIV que levou à construção de novas muralhas<sup>109</sup>. No século XVIII houve novo crescimento para além das muralhas, com prolongamento de diversas vias e criação de novas, como S. João, St<sup>a</sup>. Catarina e St<sup>o</sup>. Ildefonso, ligadas à actividade dos urbanistas João e Francisco de Almada, que se associam a obras de arquitectura de referência projectadas por Nicolau Nazoni.

No século XIX, a migração rural do interior, em procura trabalho na cidade industrial, fez crescer a produção de habitação para a classe operária em ilhas<sup>110</sup>, originando a sub-divisão, sub-arrendamento ou ampliação em altura das construções existentes. Este fenómeno levou à degradação sócio-urbanística. Mais recentemente, a desindustrialização e a desactivação do porto, contribuíram também para a decadência económica e social do Centro Histórico.

Contrariando a tendência para demolição sistemática de tecidos degradados no início do século XX, o Relatório do Arqt<sup>o</sup>. Fernando Távora sobre a área Ribeira/Barredo, nos anos sessenta, debruçou-se sobre o valor patrimonial do edificado e sobre as deficientes condições de habitação, procurando valorizar a identidade sócio-cultural em presença.

Em 1982 a operação é assumida pelo Município, e alargada a área de intervenção. Acentua-se a tendência para a terciarização da zona da Ribeira, com a recuperação de imóveis com valor patrimonial para funções turísticas e introdução de actividades lúdica.

No início da década de 90 era “o Bairro da Sé o núcleo contínuo mais degradado” (Loza, 2004). Por iniciativa do Município<sup>111</sup> foi criada a Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (FDZHP), em Dezembro de 1990, “para assegurar o desenvolvimento de uma Acção-modelo para as freguesias da Sé e S. Nicolau, no âmbito do III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza.”<sup>112</sup> Após a conclusão desta acção em 1994, desenvolveu uma operação integrada, intervindo na área social e na reabilitação urbana.

Na década de noventa as acções de reabilitação repartiram-se entre o CRUARB e a FDZHP. Vocacionada para a reabilitação social, a Fundação candidatou-se a “programas nacionais e comunitários com o objectivo de desenvolver projectos experimentais e de ensaiar novas respostas aos problemas sócio-urbanísticos”.<sup>113</sup>

109. A cidade era então constituída por três áreas: alta, baixa e Monte do Olival, às quais correspondiam: Clero, População ligada à actividade portuária como pescadores, mercadores e operadores financeiros, e População judaica ligada à actividade agrícola.

110. Correspondem à construção de alojamentos em um ou dois pisos ao longo de corredores em logradouros de edifícios principais, com serviços comum: tanques, retrete, chafariz.

111. A Fundação foi instituída pela Câmara Municipal do Porto, pelo Comissariado Regional do Norte de Luta contra a Pobreza, pelo Centro Regional de Segurança Social do Porto, pela União das Instituições Particulares de Solidariedade Social e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional. Pertenciam também à Fundação: as Juntas das Freguesias da Sé, da Vitória, de Miragaia e de S. Nicolau; as Instituições Particulares de Solidariedade Social sediadas nas freguesias do Centro Histórico; as Associações Recreativas e Desportivas; a Administração Regional de Saúde do Porto e a Comissão de Coordenação da Região Norte.

112. Fundação para a Zona Histórica do Porto. Consultado em 09/10/2009, em: [www.fdzhpporto.pt](http://www.fdzhpporto.pt)

113. *Ibidem*.



No Bairro da Sé foi desenvolvido projecto-piloto financiado pela União Europeia com o apoio do FEDER para renovação de infra-estruturas, criação de equipamentos sociais, valorização social e turística e desenvolvimento económico (Loza, 2000). O modelo adoptado pelo CRUARB apoiava-se sobretudo no investimento público. Implicava um esforço de programação para garantir a sua continuidade: aquisições, realojamentos, projectos, obra. Iniciando-se com a reabilitação de imóveis municipais, a mecânica da operação assentava na aquisição de parcelas degradadas pelo Município, por compra ou expropriação, realojamento dos moradores e elaboração de projectos. Concluídos os projectos, era lançado o concurso de empreitada de construção civil.

Com a entrada em vigor do Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação<sup>114</sup> e a constituição da Porto Vivo SRU, no final de 2004, o modelo de actuação foi substituído por um novo modelo que assenta na rentabilização dos recursos da cidade através do investimento privado, num quadro de urbanismo competitivo. “O período 2004-2007 fica marcado pela criação da Porto Vivo, SRU, e pela preparação de um projecto a longo prazo para a Baixa e Centro Histórico do Porto (Porto Vivo - SRU, 2008).

<b>Ano</b>	<b>Principais acontecimentos no período</b>
1964	Estudo piloto do Barredo para CMP pelo Arqtº. Fernando Távora
Antes de 1974	CHP uma das cidades mais degradadas da cidade (ruína moral e social, pobreza extrema, miséria humana)
1974	Criação do CRUARB – (Desp. Conj. Ministérios Administração Interna, do Equipamento Social e do Ambiente)
1982	CRUARB é integrado na Câmara Municipal do Porto com 1º. alargamento da área do Centro Histórico do Porto)
1985	Primeira declaração de ACRRU (8 zonas do CHP)
1990	Criação da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto
1993	CRUARB publica a 1ª. edição do livro “Porto a Património Mundial” com a candidatura à lista da UNESCO
1994	CHP é declarado, no seu conjunto, como ACRRU; Início do Projecto Piloto Urbano do Bairro da Sé
1996	Inscrição do CHP na lista de Património Mundial (5 Dezembro, cidade Mérida, México)
1997	CHP classificado por proposta do IPPAR como Imóvel de Interesse Público
1998	Editado II Vol. do livro “Porto Património Mundial”
2001	CHP classificado como Monumento Nacional pela publicação da Lei de Bases do Património
2002	UNESCO faz a revisão do programa e guia operacional para implementação da Convenção, exigindo um PG
2003	Extinção do CRUARB
2004	Constituída a Porto Vivo, SRU
2005	Envio do Relatório sobre a aplicação da Convenção do Património Mundial à UNESCO
2006	Publicação do Plano Director Municipal do Porto (PDMP)
2007	Elaboração do Plano de Gestão para o Centro Histórico do Porto Património Mundial

Tabela 5– Reabilitação do Centro Histórico do Porto. Principais acontecimentos.

Fonte: Apresentação do Plano de Gestão consultado em Porto Vivo – SRU, em: [www.portovivosru.pt](http://www.portovivosru.pt)

114. Regime jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas e de zonas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Decreto-Lei nº. 104/2004 de 7 de Maio.

### 2.3.2 Análise

Pretendendo-se relacionar os procedimentos em curso no Porto com as ideias actuais sobre reabilitação urbana explanadas no ponto 1, recorre-se às dimensões de análise definidas para o estudo da reabilitação de Temple Bar, tendo em vista a comparação entre as duas experiências.

#### Participação

Nos anos 70, a população da Ribeira-Barredo afectada pela forte degradação do bairro, participou num movimento que exigia habitação digna. A actuação reivindicativa das comissões de moradores, foi posteriormente redireccionada para o processo de realojamento de parte da população para o Bairro do Aleixo<sup>115</sup>.

A participação da população pautou-se pelo confronto interno, e com o CRUARB, numa primeira fase, pela concertação numa segunda fase, e pelo enfraquecimento numa terceira fase coincidente com a afectação do CRUARB à administração municipal (Meireles et al., 1985).

Segundo os autores, a partir de 80, verifica-se “só uma pontual movimentação de reivindicação da população mal alojada na zona;” e paralelamente a “indiferença do CRUARB relativamente à participação desta população e da que já se encontrava em casa renovada;” (p. 65).

Em 1985 o Grupo de apoio ao Bairro da Sé (G.A.B.S.) constituído por um grupo de residentes na Freguesia da Sé, chamava a atenção para a complexidade dos factores de degradação do Bairro e para as condições de realojamento da população excedente após reabilitação dos edifícios. Contrapunha à actuação do CRUARB a defesa de uma solução integrada que enfatizasse a vertente social e contrariasse a especulação imobiliária.

Actualmente, o conceito de Gestão de área urbana (GAU) adoptado pelo **Masterplan**<sup>116</sup> que enquadra o processo de reabilitação da ACRRU, considera uma actuação estratégica e integrada para “a articulação da intervenção no edificado com as dinâmicas económicas, sociais e institucionais próprias de cada território” e de Gestor da Área Urbana, como interface entre a SRU e os agentes, com funções de informação, acompanhamento, concertação, etc.

Trata-se de um modelo de gestão de base territorial inserido na ZIP da SRU, que visa assegurar a articulação entre entidades nos vários níveis da administração, a participação dos parceiros: proprietários, investidores, moradores, associações, e a valorização, protecção e preservação com fins sociais, culturais, turísticos e económicos (Porto Vivo – SRU, 2008).

O **Plano de Gestão do Centro Histórico** faz coincidir o objecto de intervenção da GAU com a área Património Mundial e desenvolve detalhadamente um eixo dedicado ao envolvimento da população (Eixo II – Comunidade). Admite que o “Centro Histórico” não tem explorado todo o potencial de afirmação que apresenta, nem a ligação íntima e de afecto que deverá existir entre os seus utilizadores e moradores” (Porto Vivo – SRU, 2008, Vol. II, p. 197).

115. Um olhar retrospectivo sobre a população envolvida na Ribeira-Barredo, revela que, das 3.000 pessoas recenseadas inicialmente, ficaram a residir na área de intervenção cerca de 1.250 pessoas (276 famílias). A saída de 69% da população, correspondeu à concentração de 1.550 pessoas no Bairro Social do Aleixo (Meireles et al., 1985).

116. O Masterplan é um plano local desenvolvido pela Porto Vivo, SRU, que tem por objectivo promover intervenções que garantam a sustentabilidade nos seus diversos domínios.

Ainda não se conhece uma prática continuada associada a este modelo de gestão que reconhece às organizações de base local um papel de grande intervenção junto das populações na auscultação de preocupações, pedagógico e de mobilização. Foi muito recentemente instalado o gabinete GAU da Área de Intervenção Prioritário Sé/Vitória.

### Dimensão Organizacional

Actualmente a reabilitação do Centro Histórico é gerida por uma empresa de capitais públicos com participação do Estado, através do IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e da Câmara Municipal do Porto<sup>117</sup>. A sua acção é orientada para fomentar a iniciativa privada. Na perspectiva de Loza, nesta etapa está em causa “a procura do equilíbrio entre a salvaguarda do interesse público com o património e os valores tangíveis e intangíveis da cidade, e a defesa do interesse do investidor, do proprietário ou do morador, (...)” (Loza, 205, p. 58).

A SRU dispõe de poderes especiais atribuídos pelo Decreto-lei nº. 104/2004. Tem competências para licenciar, expropriar, proceder a operações de realojamento e fiscalização de obras de reabilitação; celebra parcerias público-privadas para execução da reabilitação de unidades de intervenção, por concurso público, com subsequente celebração de Contrato de Reabilitação Urbana, a partir da aprovação dos “documentos estratégicos” para os quarteirões nas Áreas de Intervenção Prioritária.

Apoia-se em instrumentos de planeamento estratégico: **Masterplan para a Baixa, e o Plano de Gestão do Centro Histórico Património Mundial**. Utiliza **instrumentos de planeamento físico** (Estudos urbanísticos para as Áreas de Intervenção Prioritária Aliados e Sé/Vitória, e “documentos estratégicos por área de intervenção”), e ainda **instrumentos de carácter regulamentar** (Sistema multicritério SIM)<sup>118</sup>.

Os instrumentos de planeamento estratégico são elaborados segundo abordagem interdisciplinar, e definem a execução calendarizada de acções, enquadradas por grandes objectivos, com recurso a parcerias entre sectores público e privado. Prevêem a monitorização.

- **O Masterplan** é um documento de enquadramento para acções a desenvolver segundo objectivos de “requalificar o tecido urbano”, “surgimento de novas centralidades territoriais” e “reafirmação do papel da cidade na dinâmica regional”; é “um documento de enquadramento e de orientação do processo de reabilitação urbana da Baixa Portuense, no qual se definem os objectivos e as metas a atingir, a estratégia e os instrumentos operativos” e também “...um documento de comunicação com a opinião pública, com as populações envolvidas e as instituições, com os investidores e, de um modo geral com os agentes da transformação.” (Porto Vivo – SRU, 2005, pp. 61, 62).

O plano atende às várias dimensões da reabilitação, e define estratégias e objectivos para intervenções a médio e a longo prazo. As **grandes linhas de actuação** desenvolvem-se em três vertentes-base: **física, funcional e mobilidade**,

---

117A SRU dispõe de competências para orientar o processo, elaborar a estratégia de intervenção servir de mediador entre proprietários e investidores, entre proprietários e arrendatários e, em caso de necessidade, tomar a seu cargo a operação de reabilitação. A sua acção tem por objectivos: A reabilitação a Baixa do Porto; O desenvolvimento e promoção do negócio na Baixa do Porto; A revitalização do comércio; A dinamização do turismo, cultura e lazer; a qualificação do domínio público (apresentação da Sociedade no *site* oficial).

118. Publicado no Diário da República, 2ª. Série, nº. 199, de 16 de Outubro.

**social e económica**, e abrangem os seguintes campos de acção: **Habituação; Desenvolvimento económico; Espaço público; e Mobilidade**. A operacionalização conta com parcerias públicas e/ou privadas, de carácter formal ou informal.

- **O Plano de Gestão para o Centro Histórico do Porto Património Mundial** foi elaborado sob recomendação da UNESCO<sup>119</sup> e aprovado por esta entidade e pelo IGESPAR. É “(...)um documento estratégico de gestão para toda a área classificada(...)”, “uma ferramenta de planeamento capaz de permitir o melhor desenvolvimento possível das acções de preservação e valorização do Centro Histórico (...)”, “um documento de **parceria**, que deve proporcionar orientação a todos os agentes intervenientes no Sítio classificado como Património Mundial, com vista a uma intervenção coordenada e integrada deste espaço.” (Porto Vivo – SRU, 2008, pp. 14, 15).

O plano procede ao diagnóstico e caracterização do território, identificando as principais oportunidades e desafios. A estratégia proposta está consubstanciada num plano de acção com prioridades, por referência a objectivos estratégicos: Preservar, Conservar e Reestruturar o Património edificado e Requalificar o espaço público (...), Mobilizar os utilizadores actuais e futuros (...) na defesa e promoção do Centro Histórico do Porto (...), Contribuir para a excelência da experiência turística (...), Estimular a criação de um *cluster* criativo que se inspire na excelência do património cultural envolvente, Reforçar o papel do Rio Douro enquanto elemento essencial na interpretação, vivência e comunicação entre as duas margens (...). Encontra-se definido o processo de monitorização do Centro Histórico.

Para implementar o plano e o programa de acções, está prevista numa estrutura<sup>120</sup> que assegura o envolvimento dos actores em articulação horizontal, “privilegiando a óptica territorial sobre a lógica sectorial” (Porto Vivo SRU, 2008, p.259), segundo um modelo de gestão delineado para o Centro Histórico, inserido na SRU para articular as várias entidades e agentes envolvidos na reabilitação. O modelo de gestão apresenta as seguintes características<sup>121</sup>:

- De base territorial (ZIP da Porto Vivo)
- De articulação de entidades (Serviços municipais e outros níveis de administração)
- De participação de parceiros (proprietários, investidores, moradores, associações)
- De valorização (protecção e preservação, objectivos sociais, culturais, turísticos e económicos)

### **Dimensão Física (construído e infra-estrutura; higienista) e Ambiental**

Os instrumentos de planeamento estratégico definem acções fundamentais no âmbito da habitação, do espaço público, do património, das infra-estruturas e da mobilidade.

**O Masterplan** define a zona de intervenção prioritária, delimita áreas de intervenção prioritária e define os vectores de intervenção. Considera que a “habitação é o objecto central do processo de revitalização”, e que deve ser cruzado com outras temáticas. Toma a qualificação do domínio público como um dos vectores de desenvolvimento, englobando as infra-estruturas e o espaço público de convivialidade. Define **acções específicas de base territorial com importância**

119. Portugal é signatário da Convenção para a protecção do património mundial, cultural e natural, UNESCO, Paris, 1972.

120. Esta estrutura irá funcionar dentro da Porto Vivo SRU, mediante protocolo com o Município com poderes atribuídos pelo Presidente da Câmara, apoiada por uma reduzida equipa técnica, recorrendo directamente aos serviços da câmara que interferem no CHP.

121. Apresentação do Plano de Gestão do Centro Histórico Património Mundial. Consultada em Porto vivo, SRU em: [www.portovivosru.pt](http://www.portovivosru.pt)

**estratégica (projectos-âncora): Parque da Inovação, Frente Ribeirinha, Mercado do Bolhão, Linha do eléctrico histórico, e Projecto Avenida da Ponte.**

**O Plano de Gestão** define cinco objectivos estratégicos em dois **eixos transversais: Património e Comunidade**, e três **eixos temáticos: Turismo, Indústrias Criativas e Rio Douro**<sup>122</sup>.

- **O Eixo estratégico Património** refere-se à protecção, salvaguarda e reabilitação do património, com menção expressa a projectos de reabilitação de 10 quarteirões de intervenção prioritária, à requalificação de património de valor singular, e à requalificação do espaço público: jardins, espaços verdes, ruas e praças. Envolve ainda o melhoramento da mobilidade através de um plano de mobilidade.
- **O Eixo Estratégico Rio Douro** está orientado para infra-estruturas de valorização da paisagem e para a mobilidade entre as duas margens do Rio.

O plano descreve uma situação preocupante relativamente ao estado de conservação do edificado: 32% do edificado em mau estado de conservação; 4% em ruína; 649 edifícios em estado médio de conservação, totalizando 1302 edifícios a necessitar de intervenção. Abrange 83 quarteirões.

A SRU tem desenvolvido estudos para apoiar as operações de transformação dos quarteirões<sup>123</sup> integrados nas Áreas de Intervenção Prioritária, designados por “documentos estratégicos” que dão suporte a desenvolvimentos técnicos e procedimentos legais cuja competência é atribuída às SRU por força do Decreto-Lei 104/2004, antecedendo a obra de reabilitação urbana.

Os estudos de quarteirão obedecem a uma estrutura que genericamente, compreende a caracterização da situação existente (urbanística, arquitectónica, cadastro da propriedade), a estratégia de reabilitação (urbanística e arquitectónica), eventual reconfiguração do cadastro, planificação e estimativa orçamental da operação de reabilitação. A metodologia foi testada em 5 quarteirões localizados estrategicamente<sup>124</sup>. Para os quarteirões das AIP Aliados e Sé Vitória existem estudos urbanísticos que definem e agregam opções de conjunto.

O documento PORTOVIVO 2004/2007 que sintetiza a actividade da SRU nesse período, dá conta de um conjunto de quarteirões em intervenção e do lançamento de projectos estratégicos, como a reabilitação do Mercado do Bulhão e da Praça de Lisboa. Ao nível da execução, actualmente na Ribeira, grande parte do edificado encontra-se reabilitada, com infra-estruturas requalificadas, com o espaço público tratado, necessitando essencialmente de manutenção” (Porto Vivo SRU, 2008, p. 166).

122. – “Preservar, conservar e restaurar o património edificado e requalificar o espaço público do Centro Histórico do Porto Património Mundial”,

- “Mobilizar os utilizadores actuais e futuros (residentes, trabalhadores, visitantes, estudantes e investidores) sensibilizando-os para a sua participação (...)”, :

- “Contribuir para a excelência da experiência turística no Centro Histórico do Porto”; “Estimular a criação de um cluster criativo que se inspire na excelência do património cultural envolvente”; “Reforçar o papel do Rio Douro enquanto elemento essencial da interpretação, vivência e comunicação entre as duas margens do Porto Património Mundial”.

123. Englobados em 4 operações: Operação do Morro da Sé, Mouziinho/Flores, dos Clérigos e da Vitória.

124. Quarteirões: Carlos Alberto, Cardosas, D. João I, Infante e Cais das Pedras

## Dimensão Cultural

A interligação entre dinamização cultural e reabilitação é transversal a todas as acções. A estratégia do **Masterplan** para “dinamização do turismo” compreende o desenvolvimento das actividades culturais e de lazer, a requalificação do espaço público, e a interligação entre actividades culturais e actividades económicas – cultura, turismo, lazer.

O objectivo fundamental é reforçar a atractividade da cidade através dos seus **aspectos diferenciadores: História e Património; Centro de cidade europeia, cultural e cosmopolita; Desenvolvimento de pólos de ciência e centros de investigação de excelência**. Pretende assim garantir uma oferta cultural associada a valores patrimoniais, que inclui a criação de novos espaços museológicos e revitalização dos existentes, capaz de atrair um público com maiores exigências culturais e turismo de alto *standard*. A procura gerada por este tipo de turismo justifica a introdução de novas actividades económicas nas áreas do design, marketing e desenvolvimento de produtos.

No **Plano de Gestão**, a Cultura está igualmente relacionada em termos gerais com acções de reabilitação do suporte físico e do tecido económico, com a especialização de actividades baseadas nas indústrias criativas, e concretização de projectos e de espaços culturais para criar novos incentivos turísticos.

## Dimensão Social

São conhecidas as debilidades sociais da área de intervenção, comuns à maioria dos centros antigos em declínio. O “**Estudo de Caracterização Institucional do Centro Histórico do Porto**” elaborado para conhecimento do tecido institucional da área de intervenção da Unidade de Gestão de Área Urbana do Centro Histórico, revela diversos desequilíbrios sociais<sup>125</sup>. Aponta como pontos fracos da área de intervenção a falta de formação dos residentes, a falta de emprego, e a falta de habitação. Descreve a realidade social existente nos seguintes termos:

“esvaziamento económico estrutural. Ao centro degradado associa-se a concentração de populações socialmente vulneráveis a pobreza e a exclusão social, marcadas pelo envelhecimento, pelos baixos níveis de qualificação profissional e escolar, pela precariedade do emprego, pelo florescimento de actividades da economia informal, pelo elevado nível de desemprego, ou ainda por trajectórias marginalizadoras no mundo da droga e da prostituição” (Porto vivo SRU, 2008 a, p. 24).

Embora o Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana que enquadra a Porto Vivo – SRU, não se ocupe da dimensão social da reabilitação, o **Masterplan e o Plano de Gestão do Centro Histórico** desenvolvem o carácter multidimensional da reabilitação designadamente quando dispõem sobre a Re-Habitação da Baixa, ou sobre reequilíbrio social, combate à exclusão social e aumento da segurança.

O **Masterplan** refere-se à Re-Habitação da Baixa do Porto através de oferta de habitação para um público-alvo de jovens licenciados, casais em início de vida, e população de meia-idade, para se reinstalar no centro da cidade, considerando o elevado número de fogos e de edifícios que se encontram devolutos.

O **Plano de Gestão** que “embora tenha como objectivo a protecção, preservação e valorização do património do Centro Histórico do Porto, pretende (...) contribuir para a melhoria das condições de vida da comunidade local”. ” (Porto Vivo

125. Decréscimo populacional em todas as freguesias do Centro Histórico no período 2001-2005, acompanhado da perda de importância do Porto em favor dos concelhos vizinhos, e reduzida oferta de habitação em bom estado de conservação e habitabilidade na Baixa e no Centro Histórico.

– SRU, 2008, Vol. 2, p. 197). O Plano expressa preocupações sociais ao inscrever no Objectivo 5 o projecto de criação de Plano global integrado de desenvolvimento e coesão social, tendo por principal objectivo diminuir fenómenos de exclusão social e aumentar a segurança. Prevê também um Plano de comunicação e envolvimento para potenciar o envolvimento da população.

No pressuposto de intervenção no suporte físico e na esfera sócio-económica, ambas previstas no Plano de Gestão, o reatamento do “Estudo de Caracterização Institucional do Centro Histórico do Porto” no modelo de Gestão de Área Urbana, contribuirá para testar a elasticidade da estrutura de gestão para actuações integradas das diversas vertentes, designadamente o estabelecimento de redes de acção e de estratégias de desenvolvimento avançadas pelo Estudo como oportunidades. As propostas deste estudo não foram ainda transpostas para documentos de carácter operacional, revelando um desfasamento temporal entre o avanço da actuação no domínio físico e a execução de intervenções integradas segundo os documentos estratégicos.

Só numa fase mais avançada do processo ficará esclarecida a efectiva amplitude da dimensão social da operação, e poderão avaliar-se as relações entre a entidade gestora, os proprietários, os arrendatários chamados a intervir no processo de reabilitação, os residentes actuais e o fenómeno da gentrificação inerente a processos que atraem elites sociais ligadas à economia da cultura.

### **Dimensão Imobiliária /Fundiária**

A criação do CRUARB nos anos 70, foi acompanhada pela promulgação de legislação específica que facilitou a expropriação sistemática por utilidade pública. Nos anos 90, o CRUARB considerava a aquisição ou expropriação dos edifícios particulares degradados uma medida fundamental para a recuperação do Centro Histórico, implicando significativo investimento público (Guimarães, 1995). A aquisição por via do direito privado era em muitos casos prejudicada por questões relacionadas com deficiências nos registos de propriedade<sup>126</sup>. Nestes casos e em situações de perigo de ruína o CRUARB recorreu ao processo de posse administrativa nos termos do Código de Expropriações.

Os quadros apresentados por Guimarães, revelam que o esforço financeiro em reabilitação do património na ACRRU se exprime em valores crescentes de investimentos anuais entre 1975 e 1994<sup>127</sup>.

O entendimento actual é que a entidade gestora deve actuar como motor do processo para estimular oferta e procura no sector privado, não o substituindo, desenvolvendo experiências “à luz de novos paradigmas de intervenção na cidade existente (...) procuram adicionar à clássica acção e financiamento das administrações públicas a capacidade de intervenção da iniciativa privada.” (Silva, 2005, p. 5). A Porto Vivo SRU celebra contratos de reabilitação com parceiros privados para a execução da reabilitação das unidades de intervenção, mediante concurso público. O seu papel é fundamentalmente de dinamização e coordenação dos agentes e do projecto urbano.

---

126. Falta de elementos de registo, existência de hipotecas, desconhecimento do paradeiro dos herdeiros, elevados custos associados aos procedimentos necessários para regularização dos registos.

127. O investimento público gerido pelo CRUARB cobria a globalidade das intervenções englobando serviços administrativos, estudos e projectos, expropriações, obras de renovação, obras de manutenção e despesas gerais.

As actuações com base em “documentos estratégicos” por unidade de intervenção (quarteirões), implicam frequentemente a reestruturação do cadastro, mediante acordo com os proprietários, ou expropriação por utilidade pública. A SRU usa as competências especiais de licenciamento, expropriação, realojamento e fiscalização, previstas no Decreto-Lei 104/2004. Aposta na imagem da cidade, no património e na cultura como factores de atractividade, e conta com a capacidade de atracção do projecto, para captar investimentos.

### Dimensão Financeira

A reabilitação a cargo da SRU conta sobretudo com a captação de investimento privado, baseando-se na expectativa do aumento de protagonismo da cidade. É também suportada por financiamento do Banco Europeu de Investimento e fundos comunitários de apoio à reabilitação para intervenção no domínio público e em infra-estruturas colectivas e candidaturas de projectos estruturantes ao QREN. No que se refere às acções e projectos do Plano de Gestão, para além do orçamento do Porto Vivo – SRU e da Câmara Municipal do Porto, os principais recursos a aportar ao Plano provêm de fundos comunitários e de investimento privado” (Porto Vivo., 2008, p. 263).

A reabilitação recorre a **apoios financeiros** proporcionados pelos Programas do IHRU e medidas genéricas de apoio financiadas pelos orçamentos das administrações central e local: RECRIA, RECRIPH e SOLARH. Conta com incentivos fiscais que procuram influenciar o comportamento dos proprietários e promotores imobiliários, designadamente através de redução da taxa de IVA, isenção de IMT, IMI, e redução de taxas municipais, os quais têm sido considerados insuficientes.

- Aplicação de taxa reduzida de IVA em empreitadas de reabilitação urbana.
- Isenção de IMT na aquisição de imóveis localizados no Centro Histórico do Porto Património Mundial ou destinado a habitação própria e permanente, inserido na ARU.
- Isenção de IMI, aplicado a todos os imóveis reabilitados por período entre 2 e 5 anos. Regime de isenção para imóveis classificados.
- Redução da taxa municipal de ocupação do domínio público em 80% dentro da área da ACRRU.
- Regime especial aplicável aos fundos de investimento imobiliário. Benefícios na tributação.
- Programa Viva a Baixa destinado a proprietários e residentes, para a aquisição a custos reduzidos de serviços, equipamentos, materiais a utilizar na reabilitação de edifícios.

**O sistema SIM – Porto**<sup>128</sup> é um instrumento de carácter regulamentar enquadrado no Plano Director Municipal do Porto de 2006, utilizado como estímulo à reabilitação, baseado no conceito de compensação urbanística. Constitui um exercício de aplicação do direito à perequação, previsto no Decreto-Lei 380/99 que permite, caso a caso, mensurar o interesse público da operação de reabilitação e atribuir compensações aos proprietários em direitos concretos de construção, consistindo num acréscimo até ao limite de 0, 2 à edificabilidade prevista no Plano Director<sup>129</sup>.

128. Com carácter vinculativo nas unidades de intervenção, ou nas unidades de reabilitação a delimitar pelo Município, e de aplicação facultativa nas restantes áreas da ACRRU. (Regulamento do PDMP, Capítulo III, Artigo 80º e seguintes publicado no Diário da República I Série-B nº 25 de 3 de Fevereiro de 2006. Regulamento Municipal do Sistema Multicritério de Informação da Cidade do Porto SIM-Porto publicado no Diário da República, 2ª. série Nº. 199 de 16 de Outubro 2007).

129. As pré-existências são identificadas e valoradas em função de vistoria integrada, de qual consta o levantamento de patologias, a identificação dos valores patrimoniais e ambientais e o levantamento dos agregados familiares.



### 2.3.3 Conclusões

A reabilitação do Centro Histórico do Porto, iniciada há mais de trinta anos, por iniciativa da administração central, transformou-se numa das primeiras experiências de reabilitação geridas por S.R.U. no espírito do Decreto-Lei 104/2004. As principais mudanças referem-se à abordagem integrada por meio de instrumentos de planeamento estratégico e à gestão do processo por uma empresa de capitais públicos segundo um modelo empresarial. O processo adere a novos paradigmas de intervenção na cidade para cativar a iniciativa privada, em alternativa ao tradicional financiamento exclusivamente público.

A estratégia de reabilitação assenta na especialização na economia da cultura, para produzir uma imagem urbana competitiva ligada à cultura e turismo, associada à marca “Porto Património Mundial”. Segue exemplos de sucesso em cidades europeias, entre os quais se pode apontar o caso estudado de Temple Bar, no centro histórico de Dublin. O modelo apoia-se na área da Cultura para criar investimento em vários sectores atraídos pela cultura e actividades dirigidas a elites sociais. Ao atrair as elites espera fixá-las como residentes, gerando assim um ciclo positivo de desenvolvimento.

A coerência programática do processo é assegurada por instrumentos de planeamento e gestão estratégicos, que relacionam desenvolvimento sustentável, reabilitação do património, desenvolvimento local, inspirados nas orientações do Conselho da Europa. O princípio da intervenção integrada, a estruturação de um modelo de gestão para o Centro Histórico, e o sistema de incentivos de acordo com o SIM Porto ultrapassam claramente os propósitos do Decreto-Lei nº 104/2004 centrado no território, ocupando-se de outros temas dentro da complexidade da reabilitação urbana.

A operacionalização de objectivos de reabilitação sócio-económica, inscritos nos instrumentos de planeamento estratégico, activou-se recentemente com a elaboração do “Estudo de Caracterização Institucional do Centro Histórico do Porto”, em 2008, para conhecimento do tecido institucional da área de intervenção da Unidade de Gestão de Área Urbana do Centro Histórico, e com a entrada em funcionamento do Gabinete de Gestão de área Urbana para intervenção na AIP Sé-Vitória<sup>130</sup>.

A eficácia dos incentivos fiscais ao investimento, e do sistema de atribuição de créditos de construção, enquanto técnica de perequação urbanística, ainda não foram avaliados. Só o avanço das operações permitirão aferir com rigor as práticas relativamente ao modelo, e a adequação das respostas aos problemas urbanos diagnosticados. Os resultados são ainda escassos para inferir o comportamento do modelo relativamente a questões mais sensíveis da área sócio-económica, como sejam a participação da população e de outros agentes, a capacidade em fazer funcionar as

---

As propostas são avaliadas em função da integração em objectivos do PDM: regeneração urbana, salvaguarda e valorização do património, desempenho funcional do edifício, valorização do ambiente, tendo em conta, entre outros, aspectos sociais e de defesa das actividades instaladas: protecção dos agregados familiares residentes, manutenção ou instalação do comércio e dos ofícios tradicionais.

A Compensação traduz-se em direitos concretos de construção, em construção nova noutros locais da cidade, a utilizar em operações urbanísticas, podendo ser transaccionados. Para este efeito, os critérios de valoração das operações urbanísticas são definidos em 4 âmbitos: “a) A protecção dos direitos dos residentes e a regeneração urbana; b) A salvaguarda e a valorização do património; c) A qualidade do desempenho funcional do edifício; d) A valorização do ambiente urbano” (Artigo 4º. Regulamento SIM-Porto).

130. A UGAU foi instalada em Setembro de 2009 e actuará nas áreas “actividades económicas e turismo”, “espaço público e segurança” e “cultura e animação urbana”.

parcerias, em superar dificuldades relacionadas com direitos de proprietários e de inquilinos, e ainda a capacidade para lidar com o fenómeno da gentrificação.

## 2.4 Orientações a reter

O que inicialmente avançou como estudo comparativo, aproximou-se mais de um estudo de casos fundados em estratégias paralelas. Desconhecia-se à partida a estreita semelhança entre as principais linhas orientadoras do processo de reabilitação de Temple Bar, desenvolvido com êxito nos anos 90, e as opções que sustentam o processo de reabilitação do Centro Histórico do Porto desde 2005, sob orientação da Porto Vivo SRU, conforme se foi revelado em análise mais detalhada.

Os casos estudados correspondem a situações excepcionais, relativamente à generalidade de espaços urbanos carecidos de reabilitação em Portugal. O cenário de excelência urbana, competitivo à escala global, em que se baseou a experiência irlandesa, e que está no horizonte do processo do Porto, só encontra paralelo à escala nacional, na cidade de Lisboa ou em cidades médias, nas cidades Património Mundial de Évora, Guimarães e Angra do Heroísmo.

Uma faceta do paralelismo entre as duas experiências refere-se a que ambos os casos estão ligados a situações singulares favoráveis. Ambos configuram um modelo de reabilitação baseado no potencial económico da cultura, que valoriza a vertente económica do Património pelos seus aspectos diferenciadores, no âmbito da competitividade urbana. Pretendem criar uma imagem de cidade competitiva, capaz de atrair turismo cultural e investimentos à escala global. Diferem nos níveis de participação da população e nos contextos económicos: de prosperidade, no caso de Dublin, e de adversidade no caso do Porto.

**A experiência irlandesa** beneficiou de um conjunto de circunstâncias favoráveis convergentes que a tomaram num caso de optimização de oportunidades:

- Teve o apoio de uma política nacional que incentivou a intervenção em áreas degradadas;
- Foi acalentada por uma elite intelectual de utilizadores e residentes, com capacidade de intervenção e de organização na defesa do Bairro;
- Contou com grande envolvimento da administração central e com o empenhamento pessoal do Primeiro-ministro;
- Ligou-se à iniciativa Dublin Cidade Europeia da Cultura em 1991;
- Captou fundos do FEDER para projectos inovadores. Beneficiou do grande peso do investimento público através do apoio dos fundos europeus e de investimento público nacional;
- Beneficiou de reforma legislativa e fiscal que favoreceu a reabilitação. Esta reforma, adequada aos objectivos específicos do projecto, permitiu criar estímulo ao investimento, e medidas administrativas de apoio à gestão por parte das agências criadas para o efeito;
- Foi conduzida por uma agência sem fins lucrativos que se tornou o maior proprietário do Bairro, e que assegurou a gestão da área para além da conclusão do projecto.

No caso do **Porto** convergem também algumas circunstâncias favoráveis:

- Grande experiência de actuação no terreno, com aperfeiçoamento constante de soluções desde a operação Ribeira-Barrredo nos anos 70;
- Classificação do Centro Histórico do Porto como Património Mundial pela UNESCO em 1996;
- Porto, Cidade Europeia da Cultura em 2001<sup>131</sup>;
- Reconfiguração do modelo de intervenção e de gestão em 2005. Nova etapa alinhada por ideias actuais de reabilitação, procurando copiar modelos europeus bem sucedidos de urbanismo competitivo;

Esta convergência de circunstâncias favoráveis dificilmente se repete. Não obstante, é possível retirar dos casos estudados alguns ensinamentos a aplicar.

Retiveram-se os seguintes **aspectos fundamentais** nos campos **metodológicos e da organização**:

- A crescente tendência para adoptar novas formas de governância, valorizando a participação;
- A clareza dos objectivos e a existência de um plano estratégico ligado a uma ideia fundamental;
- Um programa de acção pensado de forma integrada, estruturado segundo vários eixos de desenvolvimento que contemplam a valorização física do edificado e do espaço público, melhoramento da mobilidade, circulação e segurança, e acções para a recuperação demográfica e o emprego;
- O cruzamento de várias fontes de financiamento público e privado, com significativo investimento público;
- Os incentivos fiscais favoráveis à reabilitação, abrangendo vários intervenientes;
- Uma entidade gestora de natureza pública, responsável pela implementação do programa e pela gestão integrada da área, facilitando a criação de parcerias com agentes locais e garantindo estruturas de gestão para o desenvolvimento do processo. A entidade gestora age com vastas competências: planeamento, infra-estruturação, expropriação, e disponibilização de solo público. Na Irlanda, A TBP não tem fins lucrativos. Garante a gestão da área e reinveste as receitas obtidas em apoios a actividades culturais e promoção da imagem;
- A ampla divulgação das actividades e dos trabalhos técnicos produzidos pela SRU Porto-Vivo;
- Os intervenientes têm que acreditar que o projecto conduz à efectiva reabilitação urbana da área, e que se irão concretizar as expectativas quanto a retorno de investimento. A confiança tem que ser gerada principalmente por iniciativas da administração pública ao nível local, regional, central e comunitário, com forte investimento público para que o processo ganhe credibilidade.

O levantamento dos meios financeiros existentes para alimentar um plano de acção, e a garantia de uma estrutura de gestão adequada ganharam aqui maior relevância. Sabendo-se à partida que nos aglomerados portugueses muitas das intervenções de reabilitação não são rentáveis por si, a questão do financiamento é fundamental para evitar desequilíbrio entre os meios financeiros disponíveis e as operações programadas.

---

131. Porto e Roterdão foram Capitais Europeias da Cultura em 2001.

A aplicação destes ensinamentos à generalidade dos espaços a reabilitar em Portugal tem que contar com um potencial mobilizável em pequenos aglomerados, pequenas e médias cidades e vilas que não permite cenários de espaços reabilitados à custa da sua projecção à escala global.

A atractividade e competitividade do sistema urbano português são muito fracas. É neste contexto em que se procuram respostas para reabilitar “o quotidiano” dos aglomerados, actuando para que a fruição do património arquitectónico e urbanístico, como sentimento de pertença aos lugares, faça parte dos padrões de qualidade de vida dos residentes, associando-se à recomposição funcional dos espaços reabilitados.

O próximo capítulo estuda a reabilitação no município de Loures, localizado na Área Metropolitana de Lisboa, tendo em vista a aproximação a uma situação banal, escassamente beneficiada por programas institucionais de apoio.

### 3. Reabilitação Urbana em Loures

#### 3.1. Visão Sobre o Concelho

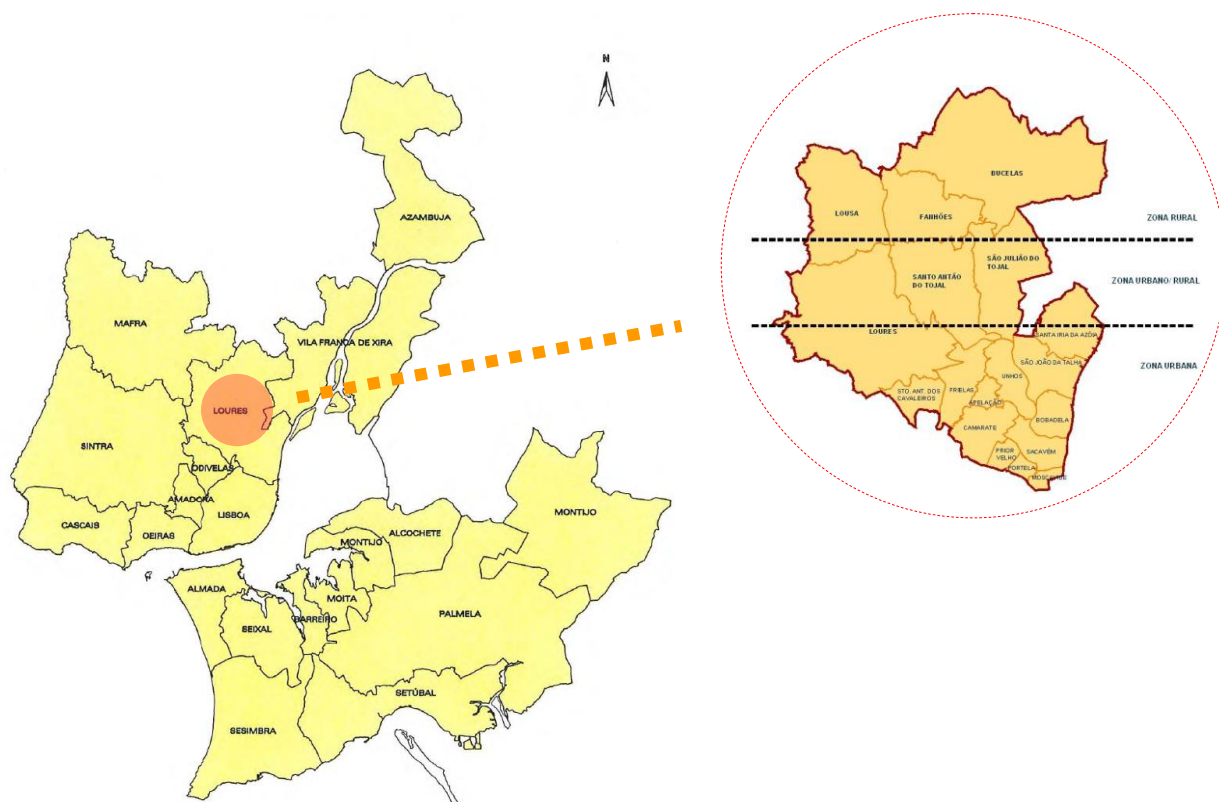


Figura 19 – O Município de Loures na Área Metropolitana de Lisboa  
 Fonte: Adaptado de PROT-AML, 2002. I volume, p. 11 (ilustração sem escala)

O município de Loures localizado na periferia da Área Metropolitana de Lisboa caracteriza-se como um território estruturado segundo uma matriz rural, sobre a qual se desenvolveram iniciativas de “urbanização”. Destas dinâmicas resultaram espaços não planeados, com ocupações dispersas ou concentradas segundo diversas densidades.

O conjunto é entrecortado pela rede viária arterial, dando suporte a um sistema viário sucessivamente robustecido com novas ligações à região. O território que acolheu a localização do aeroporto internacional de Lisboa, beneficia de fáceis acessos à linha do Norte, à auto-estrada do Norte, e ao Sul do país pela ponte Vasco da Gama.

A zona Oriental do Município é marcada por extensas áreas de construções clandestina, relativamente às quais não foram acauteladas questões de hierarquia urbana e ambiental. A posição confinante com Lisboa induziu a expansão

descontrolada de áreas urbanizáveis, o que se traduz actualmente num cordão urbano até Vila Franca, englobando vestígios de cadastros rústicos anteriores com o que resta de antigas quintas.

Na zona Norte, apesar do decaimento das actividades relacionadas com o sector primário, e da tendência para a fragmentação e dispersão urbana, existem ainda significativas áreas agrícolas e florestais que integram paisagens de valor cultural mantendo-se ligadas à actividade económica, embora muito ameaçadas pela pressão urbana.

Ao reduzirem-se as diferenças culturais significativas entre contextos rurais e urbanos, tenderam também a esbater-se as diferenças do edificado, confirmando a propensão para generalizar a sociedade urbana. A articulação da defesa da paisagem com a defesa do património ainda não é prática corrente, verificando-se desequilíbrios, especialmente nos aglomerados localizados em contexto rural ou rural de transição.

As estruturas urbanas pré-existentes, envelhecidas, comportam-se como áreas vulneráveis conotadas com situações de obsolescência. Os tecidos antigos tendem a desaparecer segundo processos impulsionados pelas dinâmicas do mercado imobiliário, para dar lugar à libertação de lotes bem localizados, onde se implantam novas construções adaptadas aos requisitos contemporâneos. A reprodução dos modelos legitimados nos bairros clandestinos é uma constante. Todos estes factores contribuem para que os aglomerados percam os seus factores distintivos e tendam para a homogeneização.

### **3.1.1. Evolução do processo de transformação do território**

As migrações do campo para a cidade nos anos 60 arrastaram problemas sócio-económicos expressos em vastas manchas de construção clandestina na periferia de Lisboa, designadas áreas de subúrbio, com extensão apreciável na zona oriental do concelho de Loures, onde os recém-chegados à cidade encontravam (e encontram) abrigo.

Nos anos 70, a transformação de solo rústico em solo urbano intensificou-se por meio de destaques de parcelas para loteamentos e do fraccionamento em avos de cadastros rústicos, para construção. Foram introduzidos de modo aleatório novos usos, tipologias arquitectónicas e formas urbanas. A ocupação ao longo do eixo ferroviário (linha do Norte) foi densificada.

O desenvolvimento, assente no aproveitamento dos recursos naturais e nas actividades de exploração primária, deu lugar à terciarização. Os usos industriais e armazenais disseminaram-se no território, ou concentraram-se estrategicamente, como acontece junto ao aeroporto e à estrada Lisboa – Vila Franca - de-Xira, ou no eixo dos Tojais<sup>132</sup>, tirando partido da proximidade de Lisboa, do aeroporto, e do mercado abastecedor da região de Lisboa (MARL). Paralelamente à diversificação das referências, desapareciam os padrões estéticos tradicionais.

A sub-urbanização da metrópole de Lisboa e a inexistência de uma gestão urbanística à escala regional, ou mesmo municipal, conduziram a uma ocupação por vezes anárquica, profundamente delapidadora do património natural e consumidora de território e de recursos (CCDRLVT, 2007, p. 21).

---

132. Onde se localiza o MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa.





Aglomerado em contexto rural  
(Bucelas)



Aglomerados em contexto rural de transição  
(Santo Antão e S. Julião do Tojal)



Aglomerados em zona urbana  
(Prior Velho e Sacavém)

Figura 20 – Território do Município de Loures. Contextos: rural, rural de transição e urbano.  
Fonte: Google Earth acedido em 07/11/2009.

A rede concelhia de aglomerados tradicionais (urbanos e rurais), formada por pequenas centralidades que há séculos interagiam com um território de identidade marcadamente rural, foi fortemente abalada pelas rápidas mudanças operadas. O quadro de vida das populações de muitos destes aglomerados alterou-se<sup>133</sup>.

Nos anos 80, foram-se extinguindo as empresas industriais de maior dimensão (metalo-mecânica, química, cerâmica). Nos anos 90, a construção do Mercado Abastecedor da Região de Lisboa no eixo dos Tojais e a Expo 98, na Zona Oriental, foram interpretados como factores potenciais de desenvolvimento. Apesar das dinâmicas criadas, que não devem ser negligenciadas, os impactos destas iniciativas ainda estão longe de atingir as expectativas criadas.

### 3.1.2. Problemas Urbanos e a Salvaguarda do Património

A atenuação da complementaridade de Loures relativamente à capital, enquanto reserva de produção agrícola para abastecimento de Lisboa, facilitou a substituição destas ligações por relações complementares de outro tipo: a criação de um contínuo urbano metropolitano heterogéneo na faixa Cacém/Amadora/Odivelas/Loures/Vila Franca de Xira, devido à expansão da cidade de Lisboa e dos municípios vizinhos até aos seus limites. Loures torna-se dormitório e zona industrial de periferia, acolhendo funções que a cidade-capital rejeita, mas das quais precisa para garantir o seu funcionamento.

O desequilíbrio provocado por estes fenómenos na rede dos aglomerados pré-existentes, interferiu no carácter de pequenas aldeias e vilas. Aglomerados antigos, quintas, palácios e outro património disperso sobreviveram rodeados de construção em altura e cercados por barreiras de infra-estruturas viárias. Permanentemente ameaçados, entraram em declínio.

**Os problemas urbanos** gerados pelas mudanças sócio-económicas dos anos 60 e 70 ganharam protagonismo em dois cenários distintos: **legalização de bairros clandestinos** e **protecção do património cultural construído**.

- a) Quando associados a bairros clandestinos<sup>134</sup>, conseguiram captar apoios institucionais, afectando recursos significativos. A coberto do respeito pela dignidade humana, que norteou as lutas por habitação digna nos anos 70, foi concedida prioridade à satisfação desta necessidade básica<sup>135</sup> da população fixada em áreas ilegais. Recorreu-se a operações de loteamento para legalização da transformação do uso do solo,<sup>136</sup> desenquadradas de acções de planeamento, com produção de lotes autónomos que a curto prazo passaram a alimentar o mercado imobiliário.

133. "Os naturais foram vendo o território ser invadido por construções que nada têm a ver com os seus valores culturais e construtivos e por força desta pseudo-cultura começaram a adquirir os hábitos dos recém-chegados". (Câmara Municipal de Loures, 1988, p. 9).

134. Problemática que seria enquadrada mais tarde pela Lei 91/95 de 2 de Setembro que estabelece o regime excepcional para reconversão urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI).

135. Segundo a hierarquia de necessidades de Maslow (teoria formulada nos anos 40 do séc. XX) o nível mais baixo corresponde às necessidades que garantem a sobrevivência. O nível seguinte corresponde à necessidade de segurança e protecção.

136. Eram por vezes designados como planos de recuperação; visavam essencialmente legalizar a divisão da propriedade e dotar a área das infra-estruturas essenciais.



- b) Nos anos 80, os problemas urbanos induziram a mobilização de esforços a nível municipal noutra perspectiva, com o intuito de salvaguardar o património ameaçado que sobreviveu à vaga de destruição provocada pela especulação imobiliária.

Numa época em que se defendia o reforço do poder local e o seu papel interventor na defesa do património, decidiu-se actuar no sentido de satisfazer necessidades de níveis superiores envolvendo a estética, a cultura, a socialização, e os valores de memória ligados à capacidade do património para criar sentimentos de pertença aos lugares. Tratava-se de contribuir de forma diferente para melhorar o quadro de vida das populações e a imagem do Concelho.

Na década de 80 a estrutura técnica municipal desenvolveu um extenso trabalho de identificação e registo do património construído, que deu origem a uma publicação em 1988.

A análise das dinâmicas territoriais nacionais entre 1991 e 2001, desenvolvida por João Ferrão<sup>137</sup>, revela que nesse período o país se tornou mais desequilibrado, embora socialmente menos diferenciado. As áreas metropolitanas e urbanas corresponderam nessa década ao “país sob alta pressão” – “territórios excessivos, tanto sob o ponto de vista das ameaças como das oportunidades”.

O declínio das áreas urbanas antigas, exemplificada no presente estudo pelo caso do município de Loures, foi abordado nos anos noventa por Paulo Correia como um problema latente entre as principais questões que se colocavam à execução de políticas de solos e à prática da gestão fundiária a nível municipal<sup>138</sup>. Hoje é um problema existente.

Por outro lado, a década de noventa representou também “uma viragem importante da gestão urbana em Portugal”, designadamente tendo surgido preocupações alinhadas com tendências internacionais: “A importância dos planos estratégicos que devem preceder e enquadrar os planos e natureza mais normativa”; “A crescente incorporação das questões ambientais, sociais e culturais”, “A produção de uma nova geração de programas que se traduzem por intervenções espacialmente delimitadas na malha urbana” (Ferrão, 2003a, p. 224, 225).

Em 2002, o Plano Regional de Ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML) veio chamar a atenção para fenómenos de exclusão social e desqualificação ambiental em zonas antigas.

---

137. Ferrão J. (2003). Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento: Portugal 1991-2001. *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17-25.

138 . “Uma outra questão que vai lentamente surgindo está na decadência das áreas urbanas antigas que por razões diversas sobreviveram à renovação urbana. Sejam centros históricos, de grande importância monumental e cultural ou bairros populares, trata-se normalmente de um património cultural e arquitectónico cuja viabilidade de conservação dificilmente se pode analisar apenas em termos financeiros”.

“Duas vias têm sido seguidas: na ausência da intervenção dos poderes públicos, a obsolescência funcional e o envelhecimento dos edifícios e infra-estruturas têm levado ao seu abandono e, posteriormente, à eventual renovação urbana; ou o seu baixo valor actual aliado a vantagens de localização e valor cultural vão motivando interessados em investir na sua reabilitação levando à progressiva substituição da população actual. Permanecendo apenas o património arquitectónico.” (Correia, P., 1993, p. 217)

Em 2003, o processo de revisão do P.D.M. de Loures recolocou na ordem do dia a reflexão sobre o estado do património construído e a reabilitação urbana dos aglomerados antigos, o que justificou a criação uma nova frente de trabalho no âmbito do planeamento municipal.

### 3.2. Trabalhos Realizados nos Anos 80

O reconhecimento do valor do património urbano, e a defesa dos tecidos antigos<sup>139</sup>, tinham marcado uma mudança de atitude na Europa relativamente às intervenções nas cidades antigas, nos anos 60, numa clara opção em respeitar as características tradicionais.

As bases da reabilitação urbana foram construídas nos anos 70 e 80, na sequência das orientações da Carta de Veneza de 1964, da Carta Europeia do Património Arquitectónico, proclamada pelo Conselho da Europa em 1975, da Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea, aprovada pela UNESCO em 1976, e da Convenção de Granada, de 1985, para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa.

Foi neste contexto que, nos anos 80, um grupo de trabalho na Divisão de Planeamento da Câmara Municipal de Loures procedeu ao levantamento do Património Cultural Construído, por referência a um vasto corpo teórico emergente, influenciado pelo debate desencadeado nos anos 70 através das Cartas e Recomendações internacionais<sup>140</sup>.

**A importância da inventariação dos bens a manter; a responsabilidade do poder local na aplicação das políticas de conservação e a integração dos objectivos de protecção do património no planeamento** eram aceites como princípios. O trabalho de levantamento, ao enfatizar o valor patrimonial dos edifícios e do tecido urbano, alargou decisivamente o universo dos valores a proteger para além dos móveis classificados como monumentos nacionais e imóveis de interesse público: “O P.C. Construído inserido nos aglomerados tem um valor essencialmente local. Se exceptuarmos (...) o conjunto barroco de St<sup>o</sup>. Antão do Tojal, algumas igrejas e capelas, o restante P.C. construído nos aglomerados vale essencialmente pela sua agregação, pelos espaços urbanos que constitui, pela dimensão humana dos conjuntos”. (Câmara Municipal de Loures, 1988, p. 9).

Não se tratava já de defender isoladamente o património, mas de adoptar o sentido alargado do conceito, e reconhecer o valor do património urbano segundo o espírito da Carta de Veneza Sobre a Conservação e Restauro dos Monumentos e Sítios, de 1964<sup>141</sup>, e de elaborar medidas de protecção e de adaptação do património às necessidades actuais, conforme a Declaração de Amesterdão de 1975<sup>142</sup>, que constituiu a referência teórica na passagem da conservação dos edifícios notáveis à conservação integrada dos tecidos antigos, considerando a sua adaptação aos requisitos e funções contemporâneos.

139. Em reacção à destruição dos centros históricos, e ao desprezo pela cidade antiga cultivado pelo Movimento Moderno.

140. Carta de Veneza de 1964, Carta Europeia do Património Arquitectónico proclamada pelo Conselho da Europa em 1975, Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea aprovada pela UNESCO em 1976, Convenção de Granada, de 1985, para a salvaguarda do património arquitectónico da Europa.

141. Que tinha ampliado a ideia de monumento, até então entendido de forma isolada, para passar a englobar, a par das grandes criações arquitectónicas, o sítio rural ou urbano e “as obras modestas do passado que adquiriram com a passagem do tempo um significado cultural”.

142. Declaração de Amesterdão. Congresso do Património Arquitectónico Europeu, Amesterdão, 1975.

O trabalho utilizou dois dos métodos mais divulgados para identificar e proteger o património construído: **a inventariação e a definição de áreas de protecção**. Estas medidas têm vindo sucessivamente a ser inseridas nas normas internacionais, como a Convenção da UNESCO sobre Património mundial, cultural e natural, 1972, a Convenção de Granada, 1985, e a Recomendação sobre a protecção do património arquitectónico do séc. XX, Estrasburgo, 1991, e mais recentemente a Convenção Quadro do Conselho da Europa Relativa ao Valor do Património Cultural, 2005<sup>143</sup>.

Com o apoio dos conceitos de referência, os valores patrimoniais foram sistematizados em 4 grandes áreas:

- **Núcleos antigos;**
- **Arquitectura rural** (quintas, casas de lavoura, habitação rural, e construções congéneres);
- **Arquitectura de apoio à produção** (azenhas, moinhos, construções de apoio à agricultura, lagares, adegas, e construções congéneres)
- **Arquitectura erudita** (edifícios já classificados e outras obras de criação mais notável).

A área dos **núcleos urbanos antigos**, considerada mais vulnerável às pressões urbanísticas, foi definida como prioritária para desenvolvimento. Foram delimitados e levantados 74 aglomerados antigos e identificados os imóveis notáveis e espaços de interesse neles inseridos: classificados, e não classificados. Os aglomerados foram organizados segundo 3 níveis: nível 1 – núcleos antigos, nível 2 – conjuntos e nível 3 – aglomerados com interesse paisagístico <sup>144</sup> e estabeleceram-se medidas cautelares para cada nível.

Os valores patrimoniais foram registados em “ficheiro-memória”, constituído por fichas de levantamento, apontamentos gráficos e imagens fotográficas, que visavam uma primeira aproximação ao lugar. Os edifícios, conjuntos e aglomerados urbanos com interesse patrimonial foram delimitados e identificados sobre cartografia.

Este trabalho serviu de base à publicação “Património Cultural Construído Concelho de Loures”, editada pela Câmara Municipal de Loures em 1988, que condensou o levantamento exaustivo do património construído, a delimitação dos aglomerados, a identificação dos espaços e imóveis notáveis, e as medidas cautelares para cada nível.

Nos núcleos antigos (nível 1) as medidas procuravam disciplinar: demolições, escala, materiais, pormenores, cores, usos, obras de natureza comercial e publicidade; nas respectivas áreas periféricas de protecção constituídas por 500 metros em redor do perímetro definido para o aglomerado antigo visavam controlar: altimetria, morfologia, tipologia arquitectónica e recuperação de elementos.

---

143. Refere o aumento do “conhecimento do património cultural como um modo de facilitar a coexistência pacífica, promovendo a confiança e compreensão mútua, tendo em vista a resolução e prevenção de conflitos”. Ao relacionar património cultural com conhecimento, avança, entre outros, com compromissos de “incluir a dimensão patrimonial cultural em todos os níveis de ensino”; “encorajar a investigação interdisciplinar sobre o património cultural, as comunidades patrimoniais, o ambiente e as suas relações”; “encorajar a formação profissional contínua e o intercâmbio de conhecimento e de métodos, tanto no interior como no exterior do sistema de ensino”.

144. Nível um: Aglomerados onde ainda existe uma área de valor patrimonial que apresenta homogeneidade e consistência entre a estrutura urbana e o edificado, passível de ser delimitada e protegida como núcleo antigo.

Nível dois: Aglomerados onde já não existe um núcleo antigo, mas apresentam valores patrimoniais ainda significativos, que se constituem em conjuntos que deverão ser protegidos.

Nível três: Aglomerados em avançado estado de descaracterização que deverão ser objecto de intervenção no âmbito da defesa da paisagem em que se inserem.

Esta primeira inventariação foi integrada com as respectivas medidas cautelares no regulamento do Plano Director Municipal (P.D.M.) publicado em 1994<sup>145</sup> e, por força dessa integração, tornaram-se vinculativas para a actuação do Município e dos particulares. Segundo o modelo apontado, seguir-se-ia a elaboração de planos de intervenção nas áreas delimitadas, para orientações mais detalhadas, a escala mais aproximada da realidade. Porém esta orientação não foi seguida, com excepção para o núcleo antigo de Sacavém.

Nos anos 80 iniciou-se a elaboração do plano de salvaguarda do núcleo antigo de Sacavém, em parceria com o L.N.E.C., tendo sido instalado um gabinete técnico de acompanhamento no local, que entretanto foi extinto. O plano não foi concluído, e encontra-se em parte desactualizado face ao tempo decorrido. As suas propostas serviram de orientação para o desenvolvimento de pretensões de obras particulares, algumas executadas ao abrigo do Programa RECREIA, e nortearam intervenções de reabilitação do espaço público.

Os meios utilizados com base no trabalho dos anos 80: a inventariação, a definição de áreas de protecção, e a aplicação de medidas preventivas aos aglomerados, integradas no regulamento do P.D.M., para aplicação até à elaboração de planos de salvaguarda<sup>146</sup>, revelaram-se por si só insuficientes para a defesa do património construído. Na prática, o património continuou a ser tratado na elaboração dos planos como variável operacional do planeamento, tal como a rede viária, de saneamento ou os espaços verdes, sem abordagens integradas.

As medidas preventivas aplicáveis a “Áreas Urbanas com Valor Patrimonial” foram inscritas no regulamento do P.D.M.<sup>147</sup> no final de uma cadeia de remissões, a partir da regulamentação do zonamento para “Espaços Urbanos a Consolidar e Beneficiar”, prejudicando a sua compreensão e aplicação.

Foram estas disposições que, desde final de oitenta à actualidade, enquadraram as trajectórias descritas pelos aglomerados, nos licenciamentos de projectos caso a caso, tratados num elo estreito com questões gerais da gestão urbanística: autorização ou proibição para construir, reutilizar e demolir ou lotear.

---

145. Resolução do Conselho de Ministros nº 54/94. Diário da Republica nº 161, I Série-B de 14-07-1994.

146. Estes meios têm sido sucessivamente contemplados nas normas internacionais como a Convenção da UNESCO sobre Património mundial, cultural e natural, 1972, a Convenção de Granada, 1985, a Recomendação sobre a protecção do património arquitectónico do séc. XX, Estrasburgo, 1991, e mais recentemente a Convenção Quadro do Conselho da Europa Relativa ao Valor do Património Cultural, 2005 refere o aumento do “conhecimento do património cultural como um modo de facilitar a coexistência pacífica, promovendo a confiança e compreensão mútua, tendo em vista a resolução e prevenção de conflitos”. Ao relacionar património cultural com conhecimento, avança, entre outros, com compromissos de “incluir a dimensão patrimonial cultural em todos os níveis de ensino”; “encorajar a investigação interdisciplinar sobre o património cultural, as comunidades patrimoniais, o ambiente e as suas relações”; “encorajar a formação profissional contínua e o intercâmbio de conhecimento e de métodos, tanto no interior como no exterior do sistema de ensino”.

147. Regulamento disponível na internet em: <http://www.cm-loures.pt/doc/PDMregulamento.pdf>

### 3.3. Trabalhos Recentes

A inclusão do núcleo antigo de Sacavém na candidatura ao Programa PROQUAL (Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa) em 2001, veio evidenciar a premência em actuar sobre tecidos antigos degradados. Em termos gerais, “os aglomerados identificados nos anos 80 entraram em processos rápidos de envelhecimento e degradação”. O levantamento do património publicado em 1988 revelava-se desactualizado no início do século XXI, como instrumento de trabalho, face às alterações profundas do território nos últimos vinte anos<sup>148</sup>.

A publicação do Plano Regional de Ordenamento do Território da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PROT-LVT) em 2002, com orientações no sentido da contenção dos perímetros urbanos, veio reforçar a pertinência em actualizar o levantamento do património construído, entendendo-o como um recurso com vista à recuperação dos centros urbanos tradicionais.

Entre 2003 e 2007 foi desenvolvido um trabalho actualização do património construído, no âmbito da revisão do Plano Director Municipal de Loures, que reanalisou e reclassificou no seu contexto de inserção os valores patrimoniais que constam do levantamento dos anos 80. Este trabalho pretendeu ainda apoiar a elaboração de um Inventário Municipal do Património e constituir uma base de trabalho de apoio à Gestão Urbanística<sup>149</sup>.

Enquanto o trabalho dos anos 80 se situou na linha de viragem da noção estrita para a noção lata de património, a actualização do levantamento do património construído, no início do séc. XXI, dispõe de todos os ensinamentos anteriores mas tenta ligá-los à **ideia de convergência entre conservação integrada e desenvolvimento sustentável**.

Assim, partindo de uma base conceptual mais alargada, o diagnóstico pretendeu adequar-se a contextos de descaracterização generalizada, numa linha de pensamento que procura modos de intervir para contrariar as tendências, e aproximar-se da Estratégia de Coesão Socio-Territorial definida no Plano Regional: “Dar vida aos subúrbios” e “Revitalização das áreas históricas”,.

Iniciado em 2003 e concluído em 2007, o trabalho de actualização do património construído ensaiou uma nova metodologia e, uma vez concluído, foi submetido a consulta pública, com disponibilização na Internet durante um mês.

#### 3.3.1. Conceitos e Objectivos

O trabalho de actualização considerou como património a preservar **os imóveis isolados, os tecidos antigos, o ambiente urbano e a paisagem** que lhes estão associados. Apoiou-se nas normas internacionais sobre Património, designadamente Cartas, Recomendações e Convenções, documentos que relacionam desenvolvimento sustentável com os conceitos de património<sup>150</sup>, ambiente e paisagem. Apoiou-se ainda no quadro legal em vigor, especialmente da legislação mais recente: Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de Abril), do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei nº. 48/98, de 11 de Agosto) e Lei de Bases do Património Cultural (Lei nº 107/2002, de 8 de Setembro).

148. Câmara Municipal de Loures (2007, p .4).

149. O documento encontra-se disponível na Internet em: <http://www.cm-loures.pt/fonewsdetail.asp?stage=2&id=1627>

150. Conceito alargado à arquitectura rural e paisagem.

Utilizou também **orientações e conceitos** ligados às primeiras formas de reabilitação, e que ainda se mantêm válidos:

- O **tecido urbano como património** e o conceito de **conservação integrada** difundido nos anos 70 e retomado pela Convenção de Granada, de 1985<sup>151</sup>.
- Os **valores a preservar** detalhados na Carta de Washington, 1987: “a forma urbana definida pelo traçado das ruas e pelo parcelamento dos terrenos”; “as relações entre os diferentes espaços urbanos: espaços construídos, espaços livres, espaços verdes”; “a forma e o aspecto dos edifícios (interiores e exteriores) definidos através da sua estrutura, volume, estilo, escala, materiais, cor e decoração”; “as relações entre a cidade e o ambiente envolvente natural ou criado pelo homem; as diferentes funções da cidade, adquiridas ao longo da sua história.”
- A figura do **plano de salvaguarda**, já referida na recomendação de Nairobi, em 1976<sup>152</sup> e retomada na Carta de Washington.
- A **paisagem** como um factor da qualidade de vida, segundo as orientações da Convenção Europeia da Paisagem de 2000.

### 3.3.2. Metodologia

O trabalho analisa a situação existente, identifica as principais questões relativamente a cada aglomerado, e formula propostas para cenários desejáveis. Inclui critérios de valoração a aplicar ao universo estudado; ensaia uma reflexão sobre o estado actual das áreas com valor patrimonial, e sobre a sua evolução a partir dos anos 80.

O modelo de abordagem estratégica utilizado no trabalho consistiu na construção de um quadro de análise/diagnóstico estendido ao contexto de inserção, para identificar as principais manifestações dos fenómenos de degradação que afectaram os aglomerados e os imóveis. Com o apoio de numa matriz, evidenciaram-se as características intrínsecas mais relevantes e o potencial a mobilizar (recursos) e elaboraram-se orientações programáticas que consideram a potenciação dos recursos locais numa perspectiva de revalorização das áreas afectadas por processos de degradação, tendo em conta a interacção com os instrumentos de planeamento a várias escalas.

Esta abordagem harmoniza-se com a estratégia do PROT-AML (2002)<sup>153</sup> designadamente quanto a “revitalização de zonas históricas”: recuperação e revitalização de edifícios, de espaços públicos, gestão de serviços e comércio, investimentos na cultura e desporto, participação cívica, melhoramento das acessibilidades em transporte público e do

151. *Monumentos* – construções particularmente notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, incluindo os elementos decorativos que fazem parte integrante de tais construções; *Conjuntos arquitectónicos* – agrupamentos homogéneos de construções urbanas ou rurais, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, e suficientemente coerentes para serem objecto de uma delimitação topográfica; *Sítios* – obras combinadas do homem e da natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogéneos para serem objecto de uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico social ou técnico.

Os estados signatários comprometeram-se a proceder à inventariação dos monumentos, conjuntos e sítios a proteger, a consagrar um regime legal para a sua protecção, e a assegurar a protecção desse património. Ficaram ainda obrigados a adoptar políticas de conservação integrada, conceder apoio financeiro à conservação e restauro do património arquitectónico; e melhorar a qualidade do ambiente junto do património arquitectónico.

152. Recomendação sobre a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea, UNESCO

153. PROT-AML, 2002, I volume, pp. 16 e 26.

ACTUALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO DO PATRIMÓNIO CONSTRUÍDO (2004–2007)

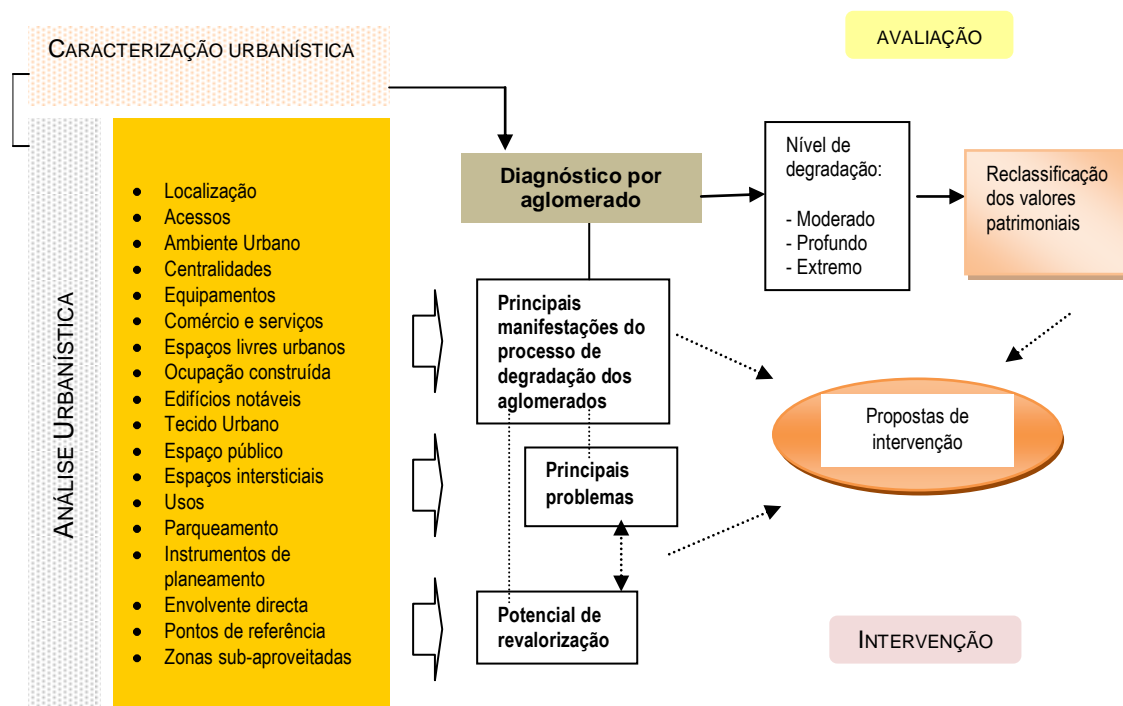


Figura 21 – Metodologia adoptada na actualização do levantamento do património construído de Loures (2003–2007)

estacionamento”. Harmoniza-se igualmente com medidas de qualificação do território que elegem o ambiente e o património como factores de competitividade.

**O Universo da análise** coincidiu com o universo do levantamento dos anos 80, quanto aos aglomerados de nível um (núcleos antigos) e aglomerados de nível dois (conjuntos urbanos). Foram excluídos os aglomerados de nível três<sup>154</sup>, que justificam estudo específico no âmbito da paisagem. Foram igualmente excluídos os aglomerados que se localizam actualmente no município de Odivelas, criado em 1998<sup>155</sup>.

154. Aglomerados em avançado estado de descaracterização que deverão ser objecto de intervenção no âmbito da defesa da paisagem em que se inserem (C.M.L. 1988).

155. Lei 84/98, de 14 de Dezembro.

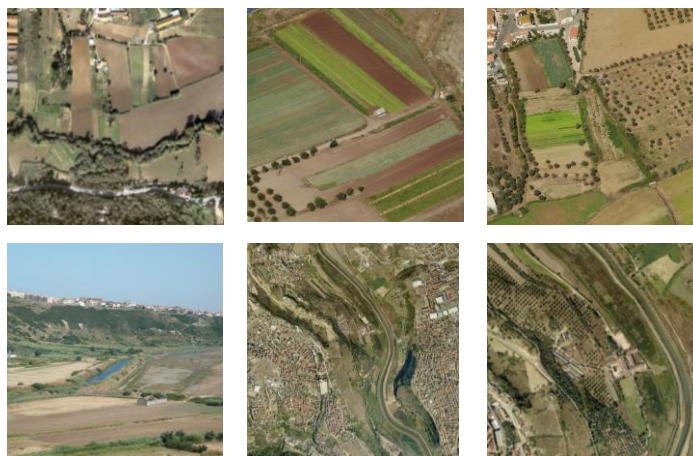


Figura 22 – Paisagens em Bucelas, St. Antão do Tojal e Unhos  
 Fontes: [www.bing.com/maps/](http://www.bing.com/maps/) acedido em 22/07/2009 e arquivos da C.M.L. (DPU)

**A análise e caracterização urbanística** compreenderam trabalho de campo, para análise por observação directa, e registos de informação dos aglomerados e dos edifícios, a partir do exterior. Foi suportada pelo preenchimento de fichas de avaliação organizadas segundo grelhas de análise temáticas: ambiente urbano, valores patrimoniais, contextualização urbanística, incluindo levantamento fotográfico. A partir das informações reunidas, foram elaborados diagnósticos por aglomerado, para determinar os principais problemas e as principais potencialidades. Embora se tenha concluído que todos os aglomerados foram afectados por processos de degradação, a diversidade de situações encontradas reflectem não só **diferentes níveis de degradação**, como **diferentes níveis de potencial de revalorização e desenvolvimento**.

Os processos de análise/diagnóstico, baseados principalmente na análise física<sup>156</sup> dos edifícios e dos aglomerados, permitiram disponibilizar um relatório circunstanciado do seu estado actual, e seleccionar os valores a proteger. Possibilitaram também identificar dois blocos de questões: um relativo aos problemas fundamentais de cada área tomada isoladamente e à determinação do nível de degradação; o outro relativo aos principais problemas que afectam a generalidade dos aglomerados.

Ambos contribuem para a leitura da diversidade de situações identificadas, designadamente quanto ao contexto de inserção, problemas e potencial. Permitem igualmente identificar aspectos comuns e estabelecer uma hierarquia entre os aglomerados.

156. Caracterização urbanística e análise dos valores patrimoniais.



Da tensão entre problemas, potencial endógeno e oportunidades, obtiveram-se propostas preliminares de intervenção que procuram responder aos desafios gerados. Estas propostas são apresentadas como orientações programáticas em cada aglomerado, para futuros desenvolvimentos. Os principais problemas que afectam a generalidade dos aglomerados podem ser utilizados para determinar as principais causas da degradação.

### 3.3.3. Diagnóstico e Propostas

Definiram-se os seguintes factores físicos que melhor descrevem as fragilidades dos aglomerados: EDIFICADO / O TECIDO URBANO / ESPAÇO PÚBLICO / TECIDO FUNCIONAL / AMBIENTE URBANO / CIRCULAÇÃO VIÁRIA.

Ponderadas estas questões, as diferentes combinações entre os factores nos vários aglomerados levaram a definir três níveis de deterioração e obsolescência: **moderada, profunda e extrema**, conforme representado esquematicamente na figura 23.

Esta avaliação qualitativa do estado de degradação dos aglomerados, e da forma como o processo degenerativo afectou a permanência dos valores patrimoniais de referência, serviu para apoiar a reclassificação do universo analisado em: Núcleos antigos, Conjuntos urbanos e Valores isolados, de acordo com as seguintes definições<sup>157</sup>:

- **Núcleos antigos** – Áreas urbanas com valor patrimonial que coincidem em regra com o pólo de origem dos aglomerados. Correspondem aos tecidos mais antigos representativos da estrutura urbana, da morfologia e dos elementos arquitectónicos iniciais.
- **Conjuntos Urbanos** – Agrupamento arquitectónico urbano ou rural com suficiente coesão, de modo a poder ser delimitado geograficamente, e notável, pela sua unidade ou integração na paisagem e pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico ou social.
- **Valores isolados** – Imóveis de interesse patrimonial, compreendendo edifícios, conjuntos arquitectónicos, frentes e pormenores, de carácter erudito ou popular, notáveis pelo seu interesse arquitectónico, histórico, arqueológico ou artístico, ou pela sua integração na paisagem, que mantêm a coerência da composição, constituindo-se como referência patrimonial no conjunto de inserção, mesmo quando inseridos em contextos urbanos descaracterizados.

---

157. CML (2007,p. 6)

**PRINCIPAIS MANIFESTAÇÕES (FÍSICAS E FUNCIONAIS) DO PROCESSO DE DEGRADAÇÃO DOS AGLOMERADOS**

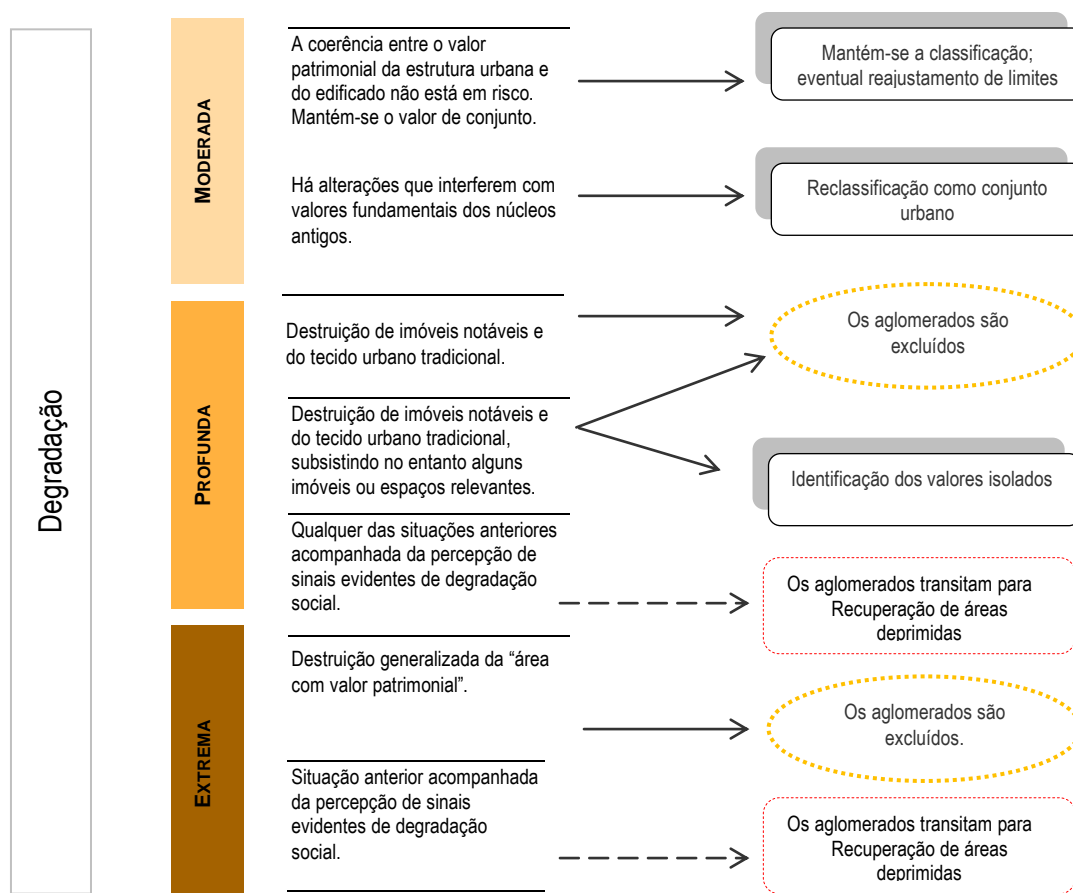


Figura 23 – Critérios de reclassificação dos aglomerados com valor patrimonial de Loures (2007)

A reclassificação dos aglomerados, traduziu-se na permanência de 42% dos núcleos antigos e 9% dos conjuntos urbanos levantados nos anos 80. Os aglomerados que perderam o valor patrimonial devido a fenómenos de degradação física profunda, ou extrema, localizam-se principalmente na zona Norte do Concelho, em ambiente rural ou rural de transição. A percepção de evidentes sinais de degradação social registou-se em ambiente urbano ou rural de transição (Apelação e S. Julião do Tojal).

RECLASSIFICAÇÃO DOS AGLOMERADOS COM VALOR PATRIMONIAL 2007

<i>Núcleos antigos</i>		<i>Conjuntos urbanos</i>	
● <b>Bucelas</b>	© p	■ Zambujal	© p
● <b>Freixial</b>	p	■ Loures (Igreja)	©
● <b>Lousa</b>	© p	■ Stº António dos Cavaleiros.	
● <b>Cabeço de Montachique</b>	© p		
■ <b>Fanhões</b>	© p		
■ <b>Pinheiro de Loures</b>			
■ <b>Pintéus</b>	p		
■ <b>Santo Antão do Tojal</b>	© p		
■ <b>Frielas</b>	© p		
■ <b>Loures (centro)</b>			
■ <b>Sacavém</b>		■ Camarate	©
■ <b>Unhos</b>	© p	■ Sta. Iria de Azóia	©
		■ Moscavide	©

Tabela 6 – Aglomerados com valor patrimonial de Loures (2007)

● rural ■ rural de transição ■ urbano

© - Património classificado /em vias / com pedido de classificação (no aglomerado, ou na envolvente)

p - Articulação com valores paisagísticos

Relativamente aos valores que subsistiram, dos 12 núcleos antigos

- 4 inserem-se em contexto rural (Bucelas, Freixial, Lousa e Cabeço de Montachique, na zona Norte do Concelho), tratando-se de tecidos urbanos com fortes ligações à paisagem;
- 5 localizam-se em contexto rural de transição (Fanhões, Pinheiro de Loures, Pintéus, Santo Antão do Tojal e Frielas) e correspondem a situações diversificadas na intensidade da relação do tecido urbano com a paisagem;
- 3 localizam-se em contexto urbano.: núcleos das cidades de Loures, na zona norte, e de Sacavém, na zona oriental, e núcleo de Unhos, também na zona oriental.

Foram identificados 6 conjuntos urbanos. Destes, 5 correspondem a sectores ou fragmentos dos respectivos aglomerados, e 1 (Moscavide) estrutura-se como um bairro<sup>158</sup> urbano. O “bairro de Moscavide” com forte centralidade, apresenta como factores distintivos a sua forma urbana associada a uma malha ortogonal e o valor de conjunto do edificado, à escala do concelho, constituído maioritariamente por património recente.

158. “O bairro (...) é uma unidade morfológica e estrutural; é caracterizado por uma certa paisagem urbana, por um certo conteúdo social e por uma função própria;” (Rossi, 1977, p. 83).



Figura 24 – Edifícios de habitação no “ Bairro” de Moscavide e vista aérea do “Bairro” .  
 Fonte: [www.bing.com/maps/](http://www.bing.com/maps/) acedido em 22/07/2009 e Arquivos C.M.L. (D.P.U.)

Exemplos de algumas das propostas apresentadas para os aglomerados, por tipo de actuação:

- Planos de pormenor de salvaguarda para áreas de protecção a imóveis classificados (Artº 53º, Lei 107/2001); planos de pormenor nas modalidades simplificadas para reabilitação de conjuntos construídos e de espaços públicos;
- Estudos para articular tecidos antigos com áreas de expansão contíguas, e para intervir em áreas desqualificadas dentro dos aglomerados;
- Candidaturas a programas de financiamento nas áreas da reabilitação urbana e do património; criação de programas municipais de apoio a iniciativas de reabilitação;
- Aquisição de imóveis significativos, a reabilitar para instalação de equipamentos,
- Reabilitação de áreas livres no interior dos aglomerados para equipamentos e espaços verdes;
- Transferência de actividades incompatíveis com os aglomerados antigos;
- Instrumentos para disciplinar publicidade, sinalização, ocupação da via pública e mobiliário urbano.

Num âmbito mais alargado, é proposto: o reforço da investigação e divulgação, medidas normativas disciplinadoras e reforço do papel interventivo do Município.



Figura 25 – Aspectos do núcleo antigo de Bucelas  
 Fonte: Arquivos CML (DPU)

### 3.4. Visão Global

As origens da degradação de um bairro ou de um aglomerado antigo podem ser abordadas, segundo um modelo que utiliza uma perspectiva sistémica, como forças que se robustecem e geram dinâmicas negativas, produzindo efeitos que por sua vez se transformam em causas de decaimento e de abandono (Ministère de la Région Wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, 2001)<sup>159</sup>.

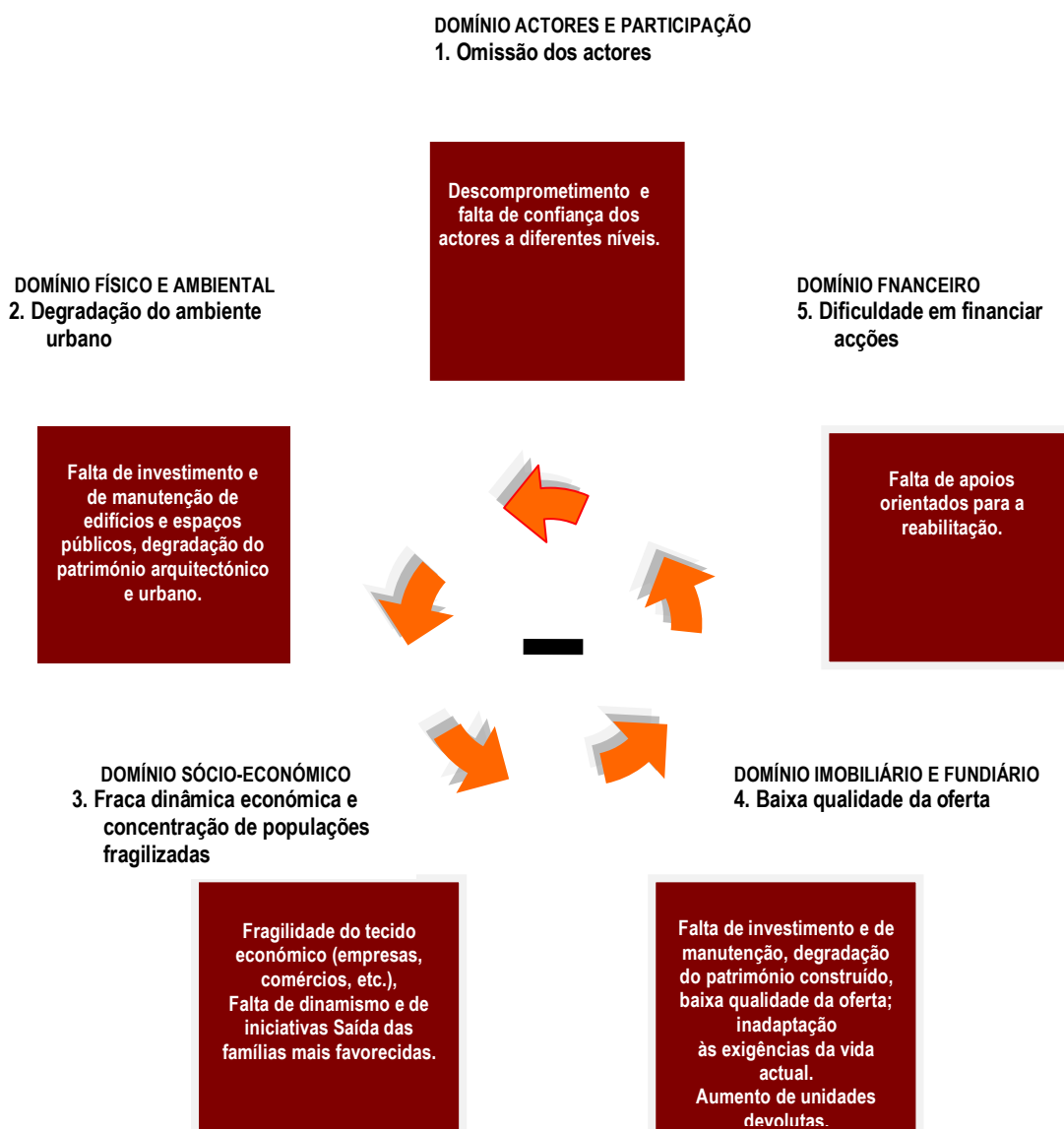


Figura 26 – Círculo vicioso da degradação dos aglomerados.

159. Exemplo: as dificuldades em obter bons resultados no ensino, implicam escolas mais pobres e reduzidos modelos de referência; os trabalhadores pouco qualificados tendem a ficar isolados quando as empresas em se realocizam; a existência de insegurança prejudica a instalação de empresas no local por terem de suportar o custo adicional de serviços de segurança o que dificulta a criação de emprego; as rendas baixas atraem população carenciada de outras áreas; a concentração de degradação provoca discriminação por área de residência em situações de procura de emprego.

De forma idêntica, o processo dinâmico e cumulativo, segundo o qual os factores económicos, sociais e espaciais agem sobre as *distressed urban áreas* é abordado em OECD (1998) como uma **espiral de declínio causada pela concentração de problemas sócio-económicos e espaciais**.

A figura nº. 23 representa o círculo vicioso das áreas com valor patrimonial em declínio no município de Loures, utilizando um modelo explicativo que simplifica uma realidade muito mais complexa às várias escalas. A figura faz corresponder aos principais problemas identificados os seguintes domínios de análise:

1. **Actores e participação** (omissão dos actores)
2. **Domínio físico e ambiental** (degradação do ambiente urbano)
3. **Domínio sócio-económico** (falta de dinâmica económica e concentração de populações fragilizadas)
4. **Domínio imobiliário e fundiário** (baixa qualidade da oferta)
5. **Domínio financeiro** (dificuldade em financiar acções).

Salvaguardadas as limitações atrás referidas para compreender o sistema complexo que alimenta os processos de decaimento das áreas antigas de Loures, apresenta-se por cada domínio de análise, as **principais ameaças** e os **principais efeitos** sintetizados no diagnóstico de 2003-2007 para sistematizar as causas de declínio dos aglomerados, numa perspectiva local. Utiliza-se também uma perspectiva de análise mais abrangente influenciada pelo diagnóstico da situação regional apresentado no Plano Operacional Regional de Lisboa (2007-2013)<sup>160</sup>.

Para inverter o sentido destas dinâmicas negativas não basta actuar isoladamente sobre uma das causas, sendo preciso agir sobre o sistema e colocar interrogações em diversos sectores. Por isso, as soluções que se procuram têm que se ligar a políticas nos vários domínios, e envolver diferentes níveis de poder (integração horizontal e integração vertical).

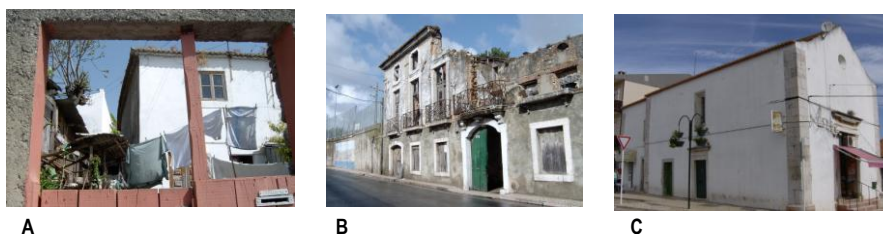


Figura 27 – A. Edifício de habitação (Catujal) B. Palácio Braancamp (Sacavém); C. Capela do Espírito Santo (Stº. Antão do Tojal)  
Fonte: Arquivos CML (DPU).

160. Disponível em: <http://www.porlisboa.gren>.

### **Actores e Participação. Omissão dos actores: proprietários, habitantes, poderes públicos**

- **Ao nível local:**
  - Reduzida participação da população.
  - Desresponsabilização dos proprietários, dos habitantes e dos poderes públicos, que conduziram ao deficiente estado de conservação de edifícios e de espaços públicos.
  - Intervenções desqualificadas devidas à generalização de actuações informais; desconhecimento do valor cultural do património; e falta de formação e de informação sobre as regras e técnicas a aplicar, prejudicam a imagem geral dos aglomerados.
  - Reduzido número de iniciativas de referência no património classificado que reflecte a demissão da administração da sua responsabilidade de o manter e gerir e a reduzida experiência de concertação e de cooperação público-privado, e de gestão de projectos integrados.
- **Ao nível geral:** Relaciona-se com aspectos culturais e de organização da sociedade portuguesa, como a incipiente cultura de participação cívica e as dificuldades na cooperação entre instituições.

### **Domínio Físico e Ambiental. Degradação do Património e do ambiente urbano**

- **Ao nível local:**
  - Existência de grande número de imóveis devolutos e abandonados, em situação expectante de mais-valias relativamente a aumento de edificabilidade.
  - Manchas degradadas no interior dos tecidos. Ocupação do parque habitacional degradado por actividades económicas incompatíveis.
  - Esvaziamento dos aglomerados.
  - Compressão dos perímetros dos aglomerados pelas áreas envolventes.
  - Rupturas nos tecidos urbanos tradicionais: hibridismo com tecidos de origem clandestina; falta de articulação da estrutura pré-existente com as áreas de construção recente; manchas degradadas no interior dos tecidos; impactos de novas estruturas viárias.
  - Expectativa de ocupação de solos de valor ecológico e agrícola ou paisagístico, na perspectiva de eventual transformação em solo urbano, prejudicando ligação património construído / natural.
  - Desqualificação das envolventes naturais, da paisagem e do ambiente; desvalorização da imagem urbana devida a publicidade, sinalização, mobiliário urbano.
- **Ao nível geral:** Desordenamento urbanístico e territorial, existência de áreas de construção clandestina; desertificação dos núcleos antigos.

### **Domínio Socio-económico. Concentração de populações fragilizadas e fraca dinâmica económica**

- **Ao nível local:**
  - Fraca dinâmica do comércio e serviços locais;
  - Fixação de pequenas oficinas e indústrias que, beneficiando das infra-estruturas pré-existentes, das centralidades tradicionais, das boas condições de acessos, e baixos valores dos arrendamentos, ocupam

edifícios devolutos, induzindo aumento de tráfego, inclusive de pesados, e prejudicando o ambiente e a qualidade de vida dos residentes.

- Concentração de populações fragilizadas. Ocupação do parque habitacional degradado por actividades económicas, algumas incompatíveis com zonas residenciais.
- **Ao nível geral:**
  - A evolução da economia nacional.
  - Tendencial falta de empreendedorismo de qualidade.
  - Elevado índice de pobreza.
  - Aumento da marginalidade nas zonas urbanas metropolitanas.
  - Crescimento de desigualdades sociais e de grupos de exclusão.

#### **Imobiliário e Fundiário. Baixa qualidade da oferta**

- **Ao nível local:**
  - Falta de investimento no edificado, patente na ausência de conservação, envelhecimento do parque habitacional e degradação de espaços públicos.
  - Intervenções dissonantes no edificado, com desvirtuamento da composição original e grande peso das iniciativas de construção clandestina.
  - Contribuição negativa destes aspectos para a formação do valor fundiário: degradação das condições de urbanidade (equipamentos e infra-estrutura); condições de sociabilidade e imagem do local.
  - Aumento da capacidade construtiva perspectivada pelos agentes imobiliários nas situações de ruína influencia favoravelmente a formação de valor fundiário.
- **Ao nível geral:**
  - Manutenção e agravamento das pressões urbanísticas sobre o solo e o ambiente.

#### **Domínio financeiro**

- **Nível local e geral:** Baixa capacidade de investimento. Financiamentos não orientados para a reabilitação.

#### **3.4.1. Insuficiências dos estudos recentes face às Recomendações**

O “levantamento do património cultural construído” dos anos 80 acrescentou experiência e saber, e serviu de base às primeiras medidas preventivas para áreas urbanas com valor patrimonial inseridas no Plano Director Municipal de Loures, publicado em 1994.

A actualização do levantamento (2003 – 2007) beneficiou de notável acervo de registos gráficos e fotográficos legados pelo trabalho anterior, e procurou ir além da inventariação e delimitação dos anos 80. O trabalho situou-se entre a inventariação e a análise, o diagnóstico e a proposta. Utilizou métodos de análise urbana na abordagem aos aglomerados, reflectiu sobre as mudanças operadas nos tecidos urbanos antigos durante a vigência das medidas preventivas. Em face dos diagnósticos, propôs orientações para intervenção futura.





Figura 28 – Quinta da Calçada em Unhos com pormenor da fachada; Aspecto do núcleo antigo de Unhos  
 Fonte: [www.bing.com/maps/](http://www.bing.com/maps/) e arquivos C.M.L. (DPU)

O grau de desenvolvimento alcançado em 2007 cumpriu os objectivos mais imediatos de identificar, caracterizar e reclassificar os imóveis e os aglomerados que devem ser protegidos pelo seu valor patrimonial, no quadro do planeamento e da gestão urbanística municipais. Tendo-se pretendido ultrapassar a mera gestão por via regulamentar, foi ensaiada uma abordagem estratégica.

Passou a dispor-se para cada aglomerado uma leitura das forças, fraquezas, e potencial mobilizável. A partir do diagnóstico do estado de conservação dos edifícios, da situação dos tecidos urbanos e da paisagem, o levantamento confirmou um vasto fenómeno de degradação que delapida valores culturais e de memória que poderiam ser entendidos como um recurso.

Sem prejuízo de todo o potencial mobilizável já identificado relativamente ao património cultural construído de Loures, destaca-se a **escala humana dos aglomerados e a presença de património classificado** que pode ajudar a projectar o município à escala regional ou nacional. Ressalta ainda da análise e diagnóstico a associação dos aglomerados a **valores paisagísticos**, principalmente em contexto rural, ou rural de transição, valorizando **imagens de conjunto**. O diagnóstico permitiu ainda estruturar um quadro preliminar de orientações programáticas numa antevisão da passagem à acção, com informações que podem apoiar outros trabalhos.

Todavia, reconhece-se que o trabalho de 2007 encerra limitações e constrangimentos no que respeita aos objectivos mais ambiciosos de ensaiar soluções para combater os processos de degradação que afectam as áreas estudadas.

Tomando por referência as “Orientações do Conselho da Europa para a Reabilitação Urbana”, **“poder-se-ia considerar que o diagnóstico concluído em 2007 corresponde à fase de “Diagnóstico que Precede a Estratégia”,** embora de forma incompleta, por existirem limitações na determinação das forças, fraquezas e perspectivas, para uma abordagem integrada. Tendo-se fixado predominantemente nas **questões físicas e culturais**, a construção do diagnóstico deparou-se com a falta de agregação dos vários domínios que devem ser evolidos num quadro de desenvolvimento sustentável, por não se dispor de caracterização das áreas social e económica baseadas em indicadores adequados, definidos especificamente para avaliação do quadro de degradação dos aglomerados.

Para conduzir à revalorização dos aglomerados, reflectida na defesa do património e na qualidade de vida das populações, **teriam que se alargar os procedimentos de diagnóstico, assentar numa estratégia e, sobretudo, esboçar um modelo de financiamento e de organização para suportar a passagem à acção.**



Figura 29 – Stº. Antão do Tojal: Fonte monumental; Aqueduto e edifícios de habitação  
 Fontes: : [www.bing.com/maps/](http://www.bing.com/maps/) e arquivos C.M.L. (DPU)

Embora a identificação dos problemas que levam ao declínio, e a compreensão do processo de mudança, tenham ficado limitadas pela desproporção na análise dos contextos socio-económicos e dos contributos destas áreas, não foram ignorados os evidentes sinais de degradação sócio-urbana percebidos em alguns dos aglomerados.

Estas problemáticas<sup>161</sup> presentes com maior incidência em Apelação e S. Julião do Tojal transitaram como “áreas-piloto” para outro estudo a decorrer paralelamente, no âmbito das “Áreas Deprimidas”, onde será ensaiado um modelo integrado de análise, diagnóstico e intervenção, para aprofundamento em temas como condições de alojamento, nível de escolaridade, desemprego, dependência inter-geracional, funcionamento do mercado imobiliário, e estudos para conhecer a morfologia social, o perfil das populações envolvidas e as suas condições de vida, estabelecendo indicadores para futura avaliação e monitorização dos processos.

### Aspectos relevantes para o prosseguimento dos estudos

O trabalho de 2007 pode ser encarado como a primeira etapa de um processo que carece de desenvolvimento em matéria de **organização, participação e financiamento**.

Por referência aos modelos estudados no capítulo 1, a elaboração da proposta inicial haveria que garantir, designadamente a **integração efectiva da reabilitação do património nos instrumentos de gestão territorial (coerência entre políticas de reabilitação e políticas urbanas); uma maior integração das estruturas institucionais que intervêm nas áreas; a participação dos agentes com interesses nas áreas; a definição dos instrumentos jurídicos adequados e dos meios financeiros mobilizáveis; o papel mobilizador do poder público.**

### Organização

- **Ampliar as valências técnicas, e completar a construção do diagnóstico integrado** nos domínios sócio-económico, ambiental e paisagístico, utilizando indicadores adequados para desenvolvimento de estratégia e plano de acção. Considerar várias escalas de análise, integrando cada área delimitada numa área mais vasta: a freguesia e o sistema urbano. Assegurar a articulação do grupo de trabalho com os decisores. Sintetizar os principais problemas através da compreensão do processo de declínio. Designar os objectivos potenciais para cada um dos espaços a intervir, elaborar uma primeira lista de actores e parceiros públicos e privados,

161. Relacionadas com a degradação do suporte físico e com aspectos sociais e económicos.

e definir objectivos-chave. Analisar comparativamente e eleger áreas a intervencionar. Nomear gestor de projecto para áreas seleccionadas.

- No âmbito da **preparação da estratégia integrada**, para resposta à pergunta: “como alcançar os objectivos?” há que considerar a articulação das propostas com as estratégias locais, quanto ao papel de cada aglomerado no desenvolvimento das freguesias e do Município. O quadro estratégico para apoiar a passagem à acção articula necessidades, oportunidades e potencial mobilizável, definindo prioridades, objectivos integrados, e vias a seguir, por referência a um cenário futuro desejável. A estratégia tem que ser aprovada pelas autoridades.

Para garantir coerência entre políticas económicas, sociais e ambientais na reversão dos processos de degradação importa ultrapassar o tradicional funcionamento municipal fortemente hierarquizado em departamentos estanques, e articular as propostas com as orientações e programações sectoriais de vários instrumentos de planeamento.

Por exemplo, para beneficiar o **domínio sócio-económico** são desejáveis acções articuladas de melhoria do espaço público, de segurança, de ordenamento do trânsito e do estacionamento. Para a **redinamização económica** mediante apoios a iniciativas locais e criação de emprego, é preciso aprofundar o conhecimento do tecido económico e dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico local, incluindo o relacionamento entre economia e cultura, para ponderar a viabilidade económica das intervenções. Na **área social**, para manter as populações residentes e atrair populações jovens, requerem-se políticas e acções articuladas de diversas áreas para valorizar os “recursos humanos locais”, e elevar níveis de rendimento mais baixos.

- A **transposição da estratégia para a acção** após aprovação, implica montar o gabinete de projecto e transferir a estratégia para projectos detalhados. As prioridades são fixadas segundo um plano de acção e uma calendarização de curto e médio prazo. A programação operativa para atingir objectivos engloba financiamentos diversificados: públicos, privados e parcerias. O gabinete deve garantir a **gestão das operações, a monitorização e avaliação**. O avanço da estratégia relativamente aos objectivos deve ser medido, e proposta a sua revisão, se necessário.

## Participação

A **prática da cidadania** só muito lentamente está a registar alguns progressos. Esta prática, fomentada pelas organizações europeias, **deve estar presente em todas as fases do processo de reabilitação**, desde a análise e identificação dos problemas fundamentais, à construção partilhada da estratégia para atingir cenários esperados e ao acompanhamento das operações. No caso da actualização do levantamento dos aglomerados com valor patrimonial de Loures, a participação da população e de outros agentes interessados na reabilitação, resumiu-se aos contributos recebidos no âmbito do convite à participação pública com divulgação do documento na *Internet*. No desenvolvimento do processo importaria **elevar o nível de participação**.

A questão da mobilização remete para a necessidade de promover a “capacidade institucional” das comunidades, entendida por Pires, A. (2006), de forma simplificada, como a articulação de três tipos de recursos: “os relacionais que traduzem essencialmente a capacidade de cooperação entre vários agentes e /ou instituições de uma dada comunidade (conceito próximo de capital social); os recursos de conhecimento, que traduzem a capacidade de acesso e utilização de conhecimento, designadamente na preparação da tomada de decisões colectivas (geralmente designado por capital intelectual), e os recursos de mobilização, que traduzem a capacidade de uma comunidade se organizar para levar à prática as ideias e os programas delineados conjuntamente (que alguns designam por capital político). A capacidade institucional resultará assim da conjugação do capital social, intelectual e político”.

Para que a comunidade possa aproveitar oportunidades de desenvolvimento que se lhe deparam o autor sublinha a importância de, no âmbito das políticas públicas, encontrar formas de aumentar a capacidade institucional. Esta importância remete para o reforço do papel das autarquias locais nos processos de mobilização das comunidades, para que estas intervenham nos respectivos processos de desenvolvimento, embora tal tarefa exija a cooperação entre os diferentes níveis de administração.

### **Financiamento**

A questão “**como assegurar o financiamento necessário**” é aquela que causa maior apreensão por se reconhecer que o interesse patrimonial dos tecidos urbanos de Loures é maioritariamente de cariz local ou municipal. Localizados em situação periférica relativamente a Lisboa, e fortemente afectados pelas dinâmicas negativas que transformaram o território nas últimas décadas, os aglomerados antigos não se perspectivam como cenários atractivos do investimento privado.

**Em tecidos onde não existam vazios a preencher com construção, nem haja lugar a grandes operações de demolição/construção, a edificabilidade reconhecida aos proprietários que intervêm nos imóveis é semelhante à existente, fazendo antever o desenvolvimento de operações de reabilitação pesadas incapazes de se financiar a si próprias e frequentemente com custos superiores aos da construção nova.**

Para obviar que os objectivos possam ficar reféns da obtenção de financiamento adequado, é preciso aprofundar o conhecimento do quadro financeiro e fiscal de apoio, de modo a fazer o melhor aproveitamento dos financiamentos provenientes de todos os níveis da administração articulando eficazmente financiamento público e privado.

Tendo presente que a **antecipação de actuações públicas** cria confiança no sector privado, e pode contribuir para inverter a falta de investimento que levou à desqualificação, a análise da viabilidade financeira das operações articulada com o comprometimento público no investimento em reabilitação, afigura-se determinante para definir o nível de exequibilidade de operações de reabilitação nos aglomerados antigos de Loures.

### 3.4.2 Identificação de questões-chave

A escala do município, pela maior aproximação ao território e aos problemas que o afectam, é adequada para procurar a coerência entre partes do território municipal, sem prejuízo de articulação com outras escalas de planeamento. Esta procura de coerência envolve, na passagem à prática, experimentação e solidificação de procedimentos.

Reabilitar implica desenvolver políticas locais e o exercício de novas formas de gestão; articular princípios, objectivos e metodologia com instrumentos legais, fundiários, financeiros e organizacionais; assegurar a monitorização e avaliação segundo modelos internacionais da literatura especializada; valorizar o incremento da participação, e assumir os riscos inerentes ao deficit de experiência nestas matérias.

Mas, para que tais iniciativas se transfiram para acções concretas e eficazes, precisam de **enquadramento a nível nacional que lhes confira coerência e credibilidade**. Sublinha-se a importância do apoio do poder público designadamente da administração central, de quem se esperaria uma coordenação eficaz na divulgação de boas práticas, e o estímulo à criação de redes de cooperação entre autarquias para trocas de experiências, quer em situações correntes, quer nas abrangidas por regimes especiais.

Nesta linha de pensamento, identificam-se as seguintes **questões-chave**:

- **No contexto nacional** que determina o comportamento-padrão dos proprietários e dos promotores imobiliários, através de iniciativas mobilizadoras a nível nacional para relançar a reabilitação, definidas em função dos objectivos traçados. Entre essas iniciativas estão as medidas fiscais com incidência nos impostos, que, ao atribuírem diferentes vantagens competitivas ao território, influenciam a actividade dos agentes económicos no sentido das situações mais rentáveis. Este facto evidencia a necessidade de aprofundamento do tema, o que será feito no próximo capítulo.  
**Os aspectos de organização da sociedade portuguesa** que influenciam os níveis de participação cívica e de cooperação entre instituições;
- **Na reabilitação ao nível local**, como parte do ordenamento do território, implica a passagem à acção em áreas delimitadas, para as quais é preciso:
  - a) Definir um **programa** para a área, num contexto de cidade (iniciativa pública);
  - b) Perspectivar a **viabilidade fundiária-financeira** com identificação dos agentes e meios a mobilizar;
  - c) Perspectivar a **dinâmica socio-económica-cultural**, identificando os agentes e meios a mobilizar;
  - d) Garantir uma **organização** capaz de dinamizar e articular o projecto urbano.

A passagem à acção arrasta ainda questões por resolver:

- Como criar condições para envolver proprietários de prédios degradados?
- Como envolver e criar um clima de confiança entre os vários actores?
- Como aumentar a oferta e procura de espaços habitacionais, de comércio e serviços nas zonas antigas?
- Como é que a fiscalidade se reflecte no património construído e nos imóveis localizados em áreas com valor patrimonial?
- Deve-se optar pelo apoio financeiro ou pela expropriação?
- Como conseguir manter das populações residentes, elevando a sua qualidade de vida, e como atrair novos habitantes sem criar desequilíbrios?
- Como financiar as acções?
- Quais os meios públicos que podem ser activados para apoiar a reabilitação, nos casos em que reabilitar é mais caro do que renovar?

No sentido de procurar respostas às questões que têm vindo a ser formuladas, as orientações retidas nos capítulos anteriores vão articular-se com as disposições da legislação portuguesa e com os aspectos fiscalidade relativos à reabilitação, de modo compreender como se pode apoiar os processos de reabilitação. Procura-se ainda avaliar em que medida o aperfeiçoamento do regime jurídico da reabilitação veio harmonizar os procedimentos com as orientações internacionais e facilitar a passagem à acção, o que será tratado no próximo capítulo.

#### 4 Quadro Legal Nacional para a Reabilitação Urbana

Procurando desenvolver questões identificadas nos capítulos anteriores, pretende-se perceber que dinâmicas podem ser geradas com o apoio do actual quadro legislativo. Com esse intuito, são analisados os instrumentos jurídicos e meios financeiros da iniciativa da administração central e da administração local, agrupando-os do modo seguinte:

- **Documentos de enquadramento**
- **Fiscalidade**
- **Medidas relativas a edifícios tomados isoladamente**
- **Processos integrados de reabilitação**

Os documentos que enquadram a reabilitação num âmbito alargado, referem-se principalmente dos seguintes diplomas:

- **Lei dos Solos** (Decreto-Lei nº 794/76 de 5 de Novembro de 1976); **Lei de Bases do Ambiente** (Lei nº. 11/87, de 7 de Abril),
- **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo** (Lei nº 48/98)
- **Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural** (Lei nº 107/2001).
- Consideraram-se ainda como documentos de enquadramento o **Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)** e **Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PRTOT-AML)** que abrange o território do município de Loures.

No campo da **fiscalidade**, consideraram-se os **impostos sobre rendimentos** e os **impostos e taxas municipais com incidências sobre o património imobiliário**.

**As medidas de apoio a edifícios tomados isoladamente** referem-se a apoios financeiros à reabilitação e a medidas impositivas e substitutivas.

Quanto a **processos integrados de reabilitação**, faz-se uma breve retrospectiva de Programas apoiados por financiamentos europeus cujos regulamentos impuseram procedimentos para intervenções de carácter integrado e aborda-se o Decreto-Lei 104/2004, de 7 de Maio – Regime Excepcional de Reabilitação Urbana de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) e Zonas Urbanas Históricas. Este diploma que enquadrou a constituição das primeiras Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU), foi o primeiro passo no sentido da integração.

##### 4.1. Documentos de enquadramento

– **A Lei dos Solos** (Lei nº 794/76, de 5 de Novembro) promulgada em contexto favorável à expansão urbana, estabelece os instrumentos de política de solos a utilizar pela administração pública, designadamente **medidas preventivas em área a sujeitar a plano de urbanização ou empreendimento público; zonas de defesa e “controle urbano”** dos solos circundantes aos aglomerados; **direito de superfície sobre terrenos da administração destinados a expansão urbana** ou empreendimentos integrados em planos nacionais ou regionais; **associação da**

**Administração com os proprietários; direito de preferência, condições de cedência de direitos sobre terrenos pela Administração.**

O capítulo XI da Lei dos Solos<sup>162</sup> prevê a delimitação por decreto de Áreas Críticas de Recuperação e Reversão Urbanística (ACRRU)<sup>163</sup>. Foi esta figura que, referindo-se à degradação urbana em sentido lato, serviu de apoio ao Decreto-Lei 104/2004 que instituiu as sociedades de reabilitação urbana. Tal como o Decreto-Lei nº 104/2004, o capítulo XI da Lei dos Solos, será revogado com a entrada em vigor do novo Regime da Reabilitação Urbana.

- **A Lei de Bases do Ambiente** (Lei nº 11/87, de 7 de Abril) trata a reabilitação urbana num contexto de interdisciplinaridade, ao designar entre as medidas que devem ser adoptadas para o bem-estar social e cultural, e a melhoria da qualidade de vida: a defesa e recuperação do património cultural, quer natural, quer construído e a recuperação das áreas degradadas do território nacional (Alínea k) e alínea o) do artigo 4º).

– **A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo** – LBOTU (Lei 48/98, de 11 de Agosto) fixa entre os objectivos do ordenamento do território e do urbanismo a “reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificados” (Alínea h) do artigo. 6º) e a recuperação ou reversão de áreas degradadas (alínea i) do mesmo artigo). Estabelece os **princípios gerais da política de ordenamento do território** (Artigo 5º), pelos quais se deve reger a Administração no exercício do “dever de proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial” (n.º1, Artigo 16º):

- **Sustentabilidade:** relaciona-se com a qualidade do ordenamento do território a transmitir às gerações futuras;
- **Economia:** relaciona-se com a correcta utilização dos recursos naturais e culturais;
- **Coordenação:** visa articular e compatibilizar o ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa;
- **Subsidiariedade:** visa a coordenação dos procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública;
- **Equidade:** visa assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial;
- **Participação** – visa reforçar a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial;

162. Decreto-Lei nº 794/76 de 5 de Novembro de 1976.

163. Poderão ser declaradas áreas críticas de recuperação e reversão urbanística aquelas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providência expedita permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações (Nº. 1, Artigo 41º, Decreto-Lei nº. 794/76).

A declaração de ACRRU nos termos da Lei dos Solos foi aplicada à delimitação de centros históricos e de outras áreas urbanas em declínio. Diversos municípios elegeram áreas em que as carências “em infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade”, pretendendo-se “obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações, através de providências expeditas por parte da Administração, previstas na referida lei, como sejam a declaração de utilidade pública da expropriação urgente, a posse administrativa de imóveis pela Administração, a demolição em casos de urgência, ou a obrigatoriedade de construção.

Como exemplo, referem-se 15 ACRRU no concelho de Lisboa que englobam bairros antigos, áreas urbanas de génese ilegal e a área onde se desenvolveu a EXPO 98.No Porto, a zona da Baixa portuense (cidade oitocentista) está incluída numa ACRRU.



- **Contratualização** – visa incentivar “modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial”.

– **A Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural** (Lei 107/2001, de 8 de Setembro) refere-se particularmente às categorias de bens a classificar, e à sua protecção. Reporta-se aos instrumentos de gestão territorial como instrumentos do regime de valorização dos bens culturais, não se ocupando da questão da reabilitação de tecidos antigos, mesmo no que se refere a centros históricos. Limita-se a prever a categoria de plano de salvaguarda, a regulamentar *à posteriori*, tendo este aspecto sido desenvolvido recentemente através do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de Outubro.

– **O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial** – RJIGT, na redacção actual do Decreto-Lei nº. 46/2009, de 20 de Fevereiro, determina que os instrumentos de gestão territorial devem identificar o património arquitectónico e arqueológico, enquanto recursos territoriais, e estabelecer as medidas indispensáveis à protecção e valorização desse património, acautelando o uso dos espaços envolventes (nº. 2, artigo 15º), **às várias escalas de planeamento – nacional regional e municipal**<sup>164</sup>, de acordo com o sistema de gestão territorial estruturado pela LBOTU.

O PNPOT<sup>165</sup> no seu Relatório refere que o peso da actividade de conservação do património e de recuperação de imóveis em Portugal é significativamente inferior ao verificado nos outros países europeus.

- “ A conservação do património centra-se ainda demasiado na conservação do monumento isolado ou em conjuntos singulares de especial valor histórico-arquitectónico (...)”.
- “ (...) por comparação com outros países europeus verifica-se que se encontra pouco difundida a prática de recuperação de imóveis, correspondendo a uns escassos 5% dos investimentos totais realizados no sector da habitação”<sup>166</sup>.

Entre as orientações estratégicas definidas pelo PNPOT para a área do património e da reabilitação, destacam-se os objectivos nºs. 1 e 3: **“Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural (...)”** e **“Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades intra-urbanas”**.

No desenvolvimento do **primeiro objectivo**, o PNPOT reconhece o valor identitário do património cultural e considera que este “deve ser entendido como realidade dinâmica, em permanente actualização”. Refere também que “A protecção, a recuperação e a valorização das paisagens e do património cultural constituem vectores prioritários do ordenamento e da qualificação do território, com incidência no desenvolvimento dos turismos cultural, da natureza e rural, e factores de melhoria da qualidade de vida”. A Arquitectura é assumida como actividade fundamental “na qualificação e valorização do ambiente urbano, das paisagens e do património cultural” e a qualidade arquitectónica “um

---

164. Os níveis nacional e regional correspondem ao PNPOT e aos planos regionais – instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelecem orientações fundamentais para organização do território. No nível municipal, o Plano Director Municipal, o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor, considerados planos de natureza regulamentar estabelecem o regime de uso do solo, e a regulamentação dentro de cada uma das categorias relativamente a usos e edificabilidades.

165. É o “instrumento (...) de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional”. Aprovado pela Lei nº. 58/2007, de 4 de Setembro.

166. Relatório do PNPOT, Capítulo 2, p. 83.

importante factor de desenvolvimento do território e de qualidade de vida dos cidadãos”<sup>167</sup>. O PNPOT defende, entre outras, as seguintes **medidas prioritárias para proteger e valorizar o património cultural**:

- “Promover a inventariação, classificação e registo patrimonial dos bens culturais (...);
- “Regulamentar a Lei de Bases do Património Cultural, promovendo a articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial”.

O plano nacional veio explicitar a problemática da reabilitação urbana, ao reconhecer a existência de **factores inter-relacionados que põem em causa o percurso para a coerência urbana**:

- Pressões generalizadas para a construção dispersa;
- (...) “áreas propostas para expansão urbana nos PDM que ultrapassam as necessidades decorrentes do desenvolvimento sócio-demográfico e económico dos concelhos, o que origina grandes disfunções, agravando o custo de infra-estruturas, incentivando o abandono de actividades agrícolas e o alargamento dos solos expectantes e aumentando a descontinuidade dos tecidos urbanos e a degradação da paisagens”;
- “uma clara associação entre o crescimento das periferias e o abandono dos núcleos urbanos centrais”;
- Fracasso das actuações, já que apesar dos esforços desenvolvidos “não se conseguiu contrariar suficientemente” o abandono dos “núcleos históricos e das áreas centrais das aglomerações urbanas”, sublinhando a necessidade de reforçar a intervenção nesse domínio<sup>168</sup>.

Entre as **medidas prioritárias definidas** para prossecução do objectivo nº 3, designadamente para um “desenvolvimento mais compacto e policêntrico,” destacam-se as seguintes:

- “Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação de áreas urbanas, reforçar e agilizar o papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e rever o enquadramento fiscal e financeiro das operações integradas nestes programas”;
- “Dinamizar a aplicação dos diversos mecanismos de execução dos instrumentos de gestão territorial previstos no Decreto-Lei nº 380/99, nomeadamente promovendo um urbanismo programado e de parcerias e operações urbanísticas perequativas e com auto-sustentabilidade financeira”.

São os planos regionais de ordenamento do território (PROT) que desenvolvem os princípios, objectivos e orientações do PNPOT, e constituem o quadro de referência estratégico para os P.D.M. À escala metropolitana, o **PROT-AML**<sup>169</sup> liga “património natural, histórico, urbanístico e cultural singular”, enquanto recursos, ao seu objectivo global de “Dar dimensão e centralidade europeia e ibérica à AML, espaço privilegiado e qualificado de relações euroatlânticas, (...) terra de intercâmbio e solidariedade especialmente atractiva para residir, trabalhar e visitar”. A medida: “Qualificação do território, elegendo o ambiente e o património como factores de competitividade” concorre para este objectivo.

167. PNPOT, Capítulo 2, Programa de Acção, p. 26

168. PNPOT, Capítulo 2, Programa de Acção, p.40

169. PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, que abrange o município de Loures.

Entre as opções estratégicas inseridas na “Estratégia de coesão sócio-territorial” relacionadas directamente com a reabilitação – “requalificação sócio-urbanística de áreas degradadas”, “dar vida aos subúrbios” e “revitalização das áreas históricas”, destaca-se esta última.

A revitalização de áreas históricas compreende a “recuperação e reabilitação dos edifícios – quer do parque habitacional, quer patrimonial – o tratamento cuidado dos espaços públicos, a gestão dos serviços e comércio, o forte investimento nas áreas da cultura e desporto e a promoção da participação cívica (...)”, e “particular atenção com a melhoria das acessibilidades em transporte público e gestão do estacionamento”.

A “Valorização do património e de áreas históricas” é um dos temas dos programas integrados, considerados instrumentos fundamentais de implementação da estratégia territorial para a AML.

O PROT-AML, através das suas Normas Orientadoras, dentro das “Orientações Sectoriais” relativas ao “Ordenamento territorial e planeamento urbanístico”, inscreve considerações sobre os aspectos fiscais e financeiros<sup>170</sup>, **com base nos quais importa criar condições para favorecer a conservação e reabilitação das áreas urbanas existentes, contrariando simultaneamente as expansões urbanas, que tenderão a deixar de existir.**

- “Num mercado de solos muito controlado e dinamizado pelo sector privado, os instrumentos fiscais assumem particular importância para o financiamento público e, também pelos efeitos nos comportamentos do mercado” (1.2.1.11)<sup>171</sup>
- “No entanto, a actual estrutura das finanças locais induz a expansão urbana, em especial através de operações de loteamento urbano, pela importância que as receitas financeiras provenientes da cobrança da taxa municipal de urbanização assumem para os municípios, ainda que, a prazo, essas intervenções impliquem custos municipais para os quais não se antevêem recursos disponíveis (segundo o quadro actual de finanças locais)” (1.2.1.12)<sup>172</sup>
- “Em contrapartida, a tributação relativa ao património construído que importa conservar e reabilitar, não gera as receitas suficientes para financiar as operações e projectos municipais de renovação ou ampliação dos sistemas de infra-estruturas e de equipamento, de criação e valorização de espaço público, de estruturação e qualificação do sistema de acessibilidades, etc. mesmo quando são contemplados por apoios financeiros provenientes de apoios comunitários” (1.2.1.13)<sup>173</sup>
- “É indispensável a concretização da reforma da fiscalidade do imobiliário, no sentido de viabilizar progressivamente as finanças locais com base nas áreas urbanas existentes, na sua conservação e reabilitação, e não com base nas expansões urbanas, que tenderão a diminuir ou a deixar de ser necessárias” (1.2.1.14)<sup>174</sup>

170. Aspectos fiscais e financeiros que se inter-relacionam com questões de uso do solo, designadamente fontes de financiamento dos municípios / expansões urbanas / conservação e reabilitação de áreas urbanas existentes.

171. PROT-AML, Normas Orientadoras, p. 97.

172. *Ibidem*, p. 97.

173. *Ibidem*, p. 97.

174. *Ibidem*, p. 98.

## 4.2. Fiscalidade

### 4.2.1. Quadro genérico

O **orçamento de Estado para 2009**<sup>175</sup> introduziu expressamente medidas de estímulo à reabilitação urbana, para o período de 1 de Janeiro de 2008 a 31 de Dezembro de 2020, que se reflectem nos impostos municipais (IMI/IMT) e nos impostos sobre rendimentos (IRS/IRC). Estas medidas consistem na aplicação de um regime de isenção extraordinário para apoiar acções de **reabilitação de imóveis localizados em “áreas de reabilitação urbana”**<sup>176</sup> e, ou, **reabilitação de imóveis arrendados**<sup>177</sup>.

O diploma estabelece que os imóveis reabilitados beneficiam de isenção de IMI durante 5 anos e aplica isenção de IMT às aquisições de prédio urbano ou fracção autónoma destinados a habitação própria e permanente na primeira transmissão de prédio reabilitado.

<b>IMI</b>	Isenção por um período de 5 anos, a contar da conclusão da reabilitação, com possível prorrogação por mais 5 anos.	<b>Prédio reabilitado</b>
<b>IMT</b>	Isenção de IMT as aquisições de prédio urbano ou de fracção autónoma de prédio destinado exclusivamente a habitação própria e permanente.	<b>1ª. Transmissão onerosa de prédio reabilitado localizado em “área de reabilitação urbana”</b>

Tabela 7 – Isenção de impostos municipais IMI e IMT

Os municípios podem também influenciar a actuação dos proprietários estimulando-os a reabilitar por meio da criação de incentivos no âmbito dos impostos municipais que incidem sobre património imobiliário, designadamente dos impostos municipais **IMI (imposto municipal sobre património imobiliário)** e **IMT (imposto municipal sobre as transacções onerosas de imóveis)**.

O código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) prevê a possibilidade do agravamento até ao limite de 30% do valor para os edifícios devolutos, mediante deliberação da assembleia municipal. Decorre para o município a responsabilidade de comprovar o início e a conclusão das acções de reabilitação, e a certificação do estado dos imóveis, antes e após as obras compreendidas na acção de reabilitação.

Resulta igualmente do orçamento de Estado para 2009 que **os proprietários de imóveis reabilitados arrendados**<sup>178</sup> beneficiam da dedução à colecta de IRS de 30% dos **encargos com a reabilitação** dos seus imóveis até ao limite de 500 EUR.

175. Artigo 71º Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

176. A delimitar pelos municípios, sujeito a parecer do IHRU quando não se trate de áreas delimitadas como ACRRU

177. Passíveis de actualização faseada de rendas nos termos do Artº 27º e seguintes do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) Aprovado pela Lei nº. 6/2006 de 27 de Fevereiro.

178. Localizados em área de reabilitação urbana, ou que desde que as respectivas rendas possam ter actualização faseada nos termos da NRAU.

É estabelecido um regime especial de tributação em IRS, segundo uma taxa autónoma de 5%, sem prejuízo da opção de englobamento, das **mais-valias prediais auferidas por sujeitos passivos** decorrentes da alienação de imóveis localizados em “área de reabilitação urbana” e recuperados de harmonia com as respectivas estratégias de reabilitação, quando decorrentes do arrendamento de imóveis nas mesmas condições, ou passíveis de actualização faseada de rendas nos termos do Novo Regulamento do Arrendamento Urbano.

#### 4.2.2. Medidas de estímulo à reabilitação

As disposições relativas a **Fundos de Investimento Imobiliário em Reabilitação Urbana**<sup>179</sup>, consistem na isenção de IRS (imposto sobre rendimentos de pessoas singulares) ou IRC (imposto sobre rendimentos de pessoas colectivas) dos rendimentos obtidos por Fundos de Investimento Imobiliário constituídos entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Dezembro de 2012, cujos activos sejam, no mínimo de 75%, imóveis sujeitos a acção de reabilitação realizadas em “áreas de reabilitação urbana” (Artº 71º).

<b>Retenção na fonte à taxa de 10%</b>	Rendimentos ou operações de resgate de unidades de participação nos fundos de investimento imobiliário.
<b>Tributação à taxa de 10%</b>	Saldo positivo entre as mais-valias e menos-valias resultantes da alienação de unidades de participação em FII

Tabela 8 – Isenção de IRS/IRC de rendimentos obtidos por FII

A isenção de IRS/IRC sobre rendimentos decorrentes de unidades de participação em FII consiste, em termos gerais, na Retenção na fonte à taxa de 10% dos Rendimentos ou operações de resgate de unidades de participação nos fundos de investimento imobiliário e na Tributação à taxa de 10% do Saldo positivo entre as mais-valias e menos-valias resultantes da alienação de unidades de participação em FII.

Paralelamente, o **Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei nº. 307/2009)** permite que os municípios estabeleçam **regimes especiais de taxas municipais**, em regulamento municipal, para:

- Incentivar a realização das operações urbanísticas ao abrigo do disposto no ponto 1. Artigo 67º;
- Incentivar a instalação, dinamização e modernização de actividades económicas, quando se trate de actuações enquadradas em operações de reabilitação urbana sistemáticas” (ponto 2. do mesmo artigo).

O Decreto-Lei admite a criação de regime especial de cálculo de compensações devidas ao município pela não cedência de áreas para implantação de infra-estruturas urbanas, equipamentos e espaços urbanos e verdes de utilização colectiva (ponto 3.) e concede a possibilidade de constituir fundos de compensação para receber e pagar as

179. Que operem de acordo com a legislação nacional.

compensações devidas pela aplicação de mecanismos de perequação compensatória, no âmbito das operações de reabilitação urbana, quando se recorra àqueles mecanismos (Artigo 68º).

### 4.3. Medidas relativas a imóveis tomados isoladamente

#### 4.3.1. Regras urbanístico-arquitectónicas

Para intervenções correntes em tecidos antigos, os instrumentos de regulamentação da actividade urbanística são os constantes do **Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação**<sup>180</sup>. Este diploma negligencia os aspectos qualitativos da morfologia urbana e dos padrões de ocupação, quando regulamenta o licenciamento de operações de loteamento e de obras de construção, reconstrução e demolição.

Tais aspectos podem mesmo ser postos em causa pela isenção de licenciamento nas situações de “obras de reconstrução com preservação da fachada”, ou quando se trate de obras de construção, alteração ou de ampliação, em zona urbana consolidada abrangida por P.D.M. “das quais não resulte edificação com cêrcea superior à altura mais frequente das fachadas do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas.”<sup>181</sup> Quando a norma se aplica a troços de arruamentos sobrecarregados com volumetrias dissonantes, a visão simplificadora desta disposição pode levar à destruição de características patrimoniais relevantes que subsistiram, o que faz reforçar a necessidade de propostas de actuação específicas ajustadas a estas zonas.

#### 4.3.2. Medidas impositivas e substitutivas

As medidas disciplinadoras do dever de conservar os edifícios, que durante muitos anos integraram o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, constam actualmente do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação<sup>182</sup>. Consistem numa regra geral sobre o dever de conservação das edificações, pelo menos de oito em oito anos, podendo o município a todo o tempo determinar a execução de obras para correcção de más condições de segurança, salubridade ou estética.

Está prevista a possibilidade de o município tomar posse administrativa do imóvel para execução coerciva das obras, quando o proprietário não iniciar, ou não concluir, as obras determinadas dentro dos prazos fixados. Para a realização dessas obras pode a câmara ordenar o despejo sumário dos prédios ou das fracções (Artigo 92º). O município pode igualmente determinar a demolição total ou parcial de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde pública ou segurança (Artigo 89º).

180. Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro (Redacção actual do Decreto-Lei nº. 555/99).

181. Alínea f) do nº. 1 do Artº 6º.

182. Aprovado pelo Decreto-Lei nº 155/ 99, com a redacção actual da Lei nº. 60/2007 de 4 de Setembro.

### 4.3.3. Apoios financeiros

O combate à degradação em sentido amplo conduziu a iniciativas institucionais com diferentes possibilidades, segundo programas de apoio financiados pelas administrações central e local, aplicáveis a diversas tipologias de **áreas urbanas degradadas** e a **edifícios degradados**, conforme indicado na tabela seguinte.

Os **regimes excepcionais** para erradicação de bairros de barracas nas áreas metropolitanas e Lisboa e Porto (PER)<sup>183</sup> e reconversão urbanística de áreas urbanas de génese ilegal (Reconversão de AUGI)<sup>184</sup> aplicam-se a problemáticas que ultrapassam o âmbito do presente estudo.

PROGRAMAS DE APOIO À REABILITAÇÃO FINANCIADOS PELAS ADMINISTRAÇÕES CENTRAL E LOCAL

Áreas Urbanas degradadas	Edifícios degradados
PER	RECRIA
Reconversão AUGI	REHABITA
PRAUD	RECRIPH
	... A substituir pelo PROREABILITA ?

Tabela 9 – Programas de apoio à reabilitação.

O **PRAUD**<sup>185</sup> nas vertentes GTL ou OBRAS é dirigido aos municípios, e está vocacionado para reabilitar áreas urbanas delimitadas como ACRRU, podendo referir-se a áreas degradadas com valor patrimonial<sup>186</sup>. A sua aplicação já foi abordada no capítulo 1 (“Experiências de reabilitação em Portugal”).

Paralelamente aos programas de apoio à reabilitação de áreas urbanas, vigoram programas de apoio financeiro à realização de obras em edifícios degradados: **RECRIA, REHABITA e RECRIPH**. Estes programas constituem medidas genéricas avulsas, sem exigência de ligação a uma estratégia de reabilitação para a área onde se localizam os imóveis:

– O RECRIA destina-se a apoiar, mediante incentivos a conceder pelo estado e pelos municípios, os proprietários, ou inquilinos e municípios que nos termos legais os substituam, na execução de obras de conservação e recuperação de fogos e **imóveis degradados que se encontrem arrendados**.

O apoio consiste numa **comparticipação a fundo perdido** e na possibilidade de empréstimo a conceder aos proprietários, pelo IHRU, para cobrir a parte não participada. As empreitadas no âmbito do RECRIA são tributadas a taxa reduzida.

183 . Programa Especial de Realojamento criado pelo Decreto-lei nº 163/93 de 7 de Maio de 1993.

184 . Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro alterada pelo Decreto-Lei n.º 165/99, de 14 de Setembro, pela lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto, e pela Lei n.º 10/2008, de 20 de Fevereiro.

185. Despacho 1/88 de 6 de Janeiro,

186. Mediante parceria entre a administração central e os municípios para criação de G.T.L. e elaboração de planos e estudos, com participação máxima de 75% das despesas com remuneração do GTL durante um período máximo de 2 anos por parte da administração central, ou para apoio a obras no âmbito da requalificação do espaço público e de imóveis em áreas carecidas de reabilitação, participadas até ao máximo de 25% do custo material suportado pelas autarquias.

- O REHABITA, é uma extensão do RECRIA. Destina-se a apoiar os municípios na reabilitação de zonas urbanas antigas.  
O financiamento apoia a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e realojamento daí decorrentes, no âmbito de operações municipais de reabilitação dos núcleos urbanos históricos que sejam declarados como ACRRU, e que possuam planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados e aos centros urbanos reconhecidos nos termos dos n.º 2 e 3 do art. 1 do Decreto-Lei n.º 426/89, de 6 de Dezembro, relativo às Medidas Cautelares contra o Risco de Incêndio.
- O RECRIPH, destina-se a apoiar financeiramente as administrações de condomínio e os condóminos na execução de obras de conservação em partes comuns de **prédios em propriedade horizontal**, com participação em 20% do valor total das obras.
- O SOLARH consiste num empréstimo para a realização de obras de conservação ou beneficiação de imóveis destinados a **habitação própria permanente, ou devolutos, ou partes comuns de prédios em propriedade horizontal**. O acesso é condicionado em função do rendimento anual bruto do agregado familiar ou da pessoa individual.

A substituição destes programas de apoio à reabilitação<sup>187</sup> por um programa mais alargado tem vindo a ser anunciada sucessivamente, tendo em conta os baixos níveis de adesão por parte dos proprietários. Os contornos do novo programa – o PROREABILITA, ainda não foram tornados públicos.

#### 4.4. Processos integrados de reabilitação

##### 4.4.1. Visão retrospectiva

- **O Decreto-Lei 104/2004**

O Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, que define o Regime Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Urbanas Históricas de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)<sup>188</sup> foi prenunciador dos processos integrados, ainda que apenas estivesse relacionado com medidas para intervenções territorializadas. Este diploma, que precedeu o actual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, foi considerado pouco eficaz e será revogado a curto prazo com a entrada em vigor do Decreto-Lei 307/2009, de 23 de Outubro.

Embora o Decreto-Lei 104/2004 se centrasse em melhorar os aspectos físicos da reabilitação, ampliou a abrangência das intervenções do edifício, para a rua ou quarteirão, e associou-as a um modo de gestão da operação, através das **Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)** assentes num **modelo de gestão empresarial**, para promover a reabilitação com participação dos municípios. Estes podiam no entanto assumir os processos de reabilitação sem recorrer a SRU, aplicando o regime definido pelo diploma.

---

187. Notícia publicada no Jornal Económico de 29.06.09 – Económico Digital consultado em: [http://economico.sapo.pt/noticias/programa-de-apoio-a-reabilitacao-urbana-vai-estar-concluido-em-julho\\_14012.html](http://economico.sapo.pt/noticias/programa-de-apoio-a-reabilitacao-urbana-vai-estar-concluido-em-julho_14012.html), em 09/12/2009.

188. As ACRRU eram declaradas nos termos da Lei dos Solos. 4.1. (“Documentos de Enquadramento”).



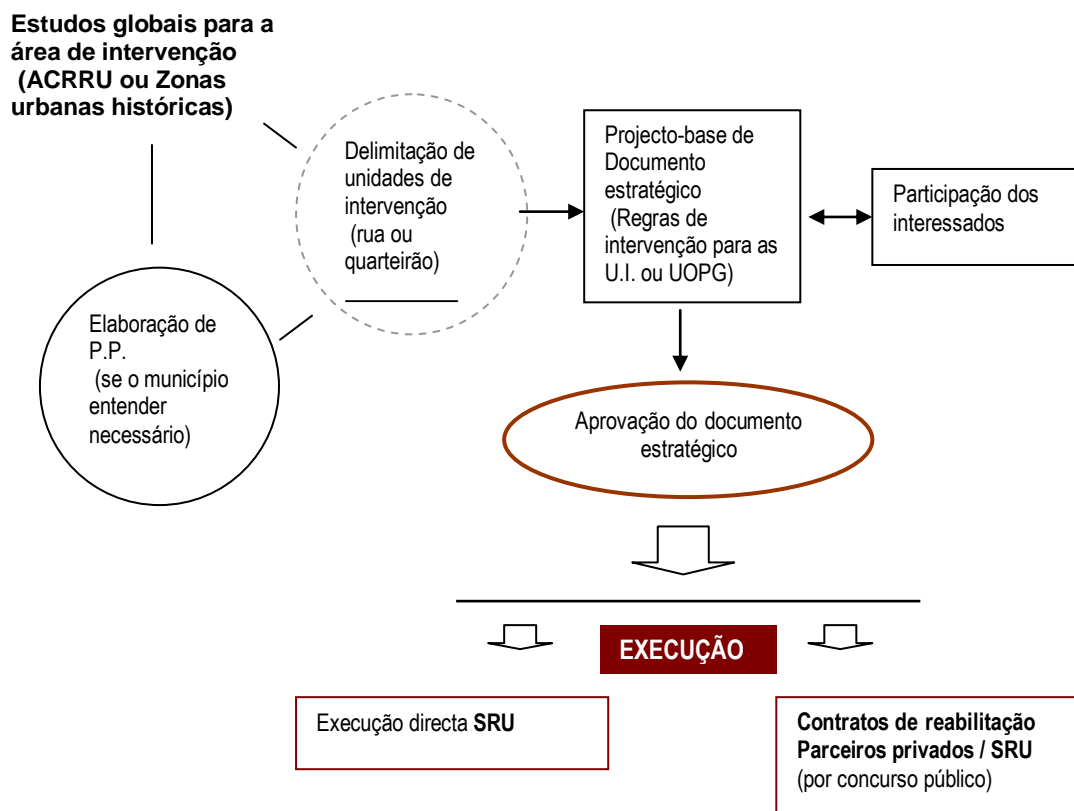


Figura 30 – O processo de reabilitação segundo o Decreto-Lei nº 104/2004.

“As SRU (...) têm como um dos princípios de intervenção o incentivo económico à intervenção dos promotores privados no processo de reabilitação (...)” (Silva, 2005).

O diploma definia a reabilitação urbana como “**processo de transformação do solo urbanizado**”, que podia referir-se a “obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios” (...) e abranger o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e de obras de urbanização, englobando intervenção nas infra-estruturas, na transformação do uso do solo e do cadastro fundiário, desde que visassem “melhorar as condições de uso do edificado, conservando o seu carácter fundamental.

O diploma assentava no princípio geral de que cabe aos proprietários promover a reabilitação dos seus imóveis,<sup>189</sup> atribuindo a cada município a responsabilidade pelo procedimento de reabilitação.

O processo iniciava-se com estudos globais para a área, para delimitar **unidades de intervenção**: quarteirão, pátio ou rua, ou edifício em casos de particular interesse público, para os quais seria elaborado um **documento estratégico** para apoiar contactos com os particulares, definindo **regras para cada unidade de intervenção**, após aprovação de plano de pormenor nos termos do Artº 12º, nos casos em que a sua elaboração tivesse considerada necessária (Artº.

189. Preâmbulo do Decreto-Lei nº 104/2004.

14º e 15º Decreto-Lei 104/2004). O diploma regulamentava o papel dos promotores privados, entidades públicas, proprietários e dos arrendatários.

### **O papel dos promotores**

A reabilitação das unidades de intervenção, ou de partes delas poderiam ficar a cargo de parceiros privados, mediante contrato de reabilitação com as SRU, por concurso público<sup>190</sup>. A transferência para o parceiro privado do direito de comercializar imóveis reabilitados podia estar prevista no contrato de reabilitação. Em alternativa a SRU poderia promover directamente a reabilitação urbana.

### **O papel das entidades públicas**

Seriam transferidas para as SRU as competências municipais de licenciamento e autorizações de operações urbanísticas, expropriações e constituição e servidões, operações de realojamento, fiscalização de obras de reabilitação urbana e ainda as previstas na Lei dos Solos<sup>191</sup>. As SRU poderiam celebrar contratos-programa com o Estado, com base na legislação aplicável, com as devidas adaptações. Competiria à SRU a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelos parceiros privados nos contratos de reabilitação urbana.

### **Os proprietários**

Os proprietários poderiam assumir directamente a reabilitação, ou acordar com a SRU a sua execução mediante pagamento. Nos casos em que não houvesse acordo, teria lugar a intervenção forçada com expropriação por utilidade pública, salvaguardado o direito de preferência dos antigos proprietários na primeira transacção do imóvel ou da fracção pela SRU após a reabilitação, que prevaleceria sobre o direito de preferência do arrendatário.

### **Os arrendatários**

Os casos de expropriação implicavam a caducidade dos contratos de arrendamento para habitação, com direito de os inquilinos suspenderem o contrato e reocuparem a fracção, ou outra no mesmo local, com actualização de renda, ou de manterem o arrendamento com aumento de renda caso não fosse necessário desocupar a fracção. Os inquilinos tinham o direito de preferência no arrendamento da fracção que ocupavam que o proprietário desejasse celebrar, até 18 meses a partir da data do alvará de utilização. Competia à SRU assegurar o realojamento durante o período das obras dos arrendatários habitacionais. Os arrendatários de espaços comerciais reabilitados poderiam optar por obter indemnização pela interrupção da actividade, e reocupar a fracção mediante novo contrato e pagamento de renda aos valores de mercado.

- **Intervenções pontuais integradas, de carácter experimental**

Os Programas Polis, Urban e Proqual corresponderam a intervenções pontuais integradas de carácter experimental apoiadas por financiamentos europeus, que se aplicaram a áreas degradadas, algumas delas, centros históricos. Este tema foi já tratado no Capítulo 1, no âmbito do estudo da “Prática em Portugal nas últimas décadas”. Algumas razões que pretendem explicar o reduzido sucesso das iniciativas, foram

---

190. Ou por ajuste directo quando o concurso fique deserto.

191. Relativamente a tomada de posse administrativa para permitir a ocupação temporária de imóveis com vista à instalação transitória de infra-estruturas ou equipamentos sociais, a demolição de edifícios que ameaçam perigo, e a realização de obras de beneficiação ou reparação urgentes de edifícios que não oferecem condições de habitabilidade.

identificadas nas conclusões saídas de um workshop realizado pela CCDR LVT<sup>192</sup> em 2005, sobre intervenções ligadas a programas de índole sócio-urbanística, estando relacionadas particularmente com dificuldades **no campo da gestão, que inclui as componentes financeiras e organizacionais:**

1. “Ausência de macroestratégia de enquadramento dos vários instrumentos de gestão territorial;
2. Dificuldade na coordenação supra municipal / metropolitana – definição de prioridades, complementaridades e sinergias;
3. Descontinuidade da liderança dos projectos, que se repercute na descontinuidade do processo de intervenção;
4. Excessiva burocracia nos procedimentos de concurso de projectos e de empreitadas que, por vezes, dificulta o cumprimento da programação previamente estabelecida;
5. Os Programas que enquadram as intervenções na área social revestem-se de uma burocracia muito pesada;
6. Dificuldades de articulação das estruturas locais de gestão do Programa com a orgânica de cada Município;
7. Rigidez excessiva na estruturação dos Programas, impedindo uma adaptação às realidades que resultam da implementação dos projectos no terreno;
8. Desfasamento entre o projectado e a realidade ao nível da execução;
9. Intervenções casuísticas, norteadas pela existência de financiamento e sem atenderem a uma estratégia que integre todas as políticas sectoriais, resultando em respostas desarticuladas e pouco eficazes;
10. Desarticulação e desintegração entre as intervenções do tipo físico – equipamentos, recuperação do espaço público ... e as intervenções de tipo imaterial, ou de apoio / dinamização social;
11. Falta de sustentabilidade de alguns dos projectos e das acções, inviabilizando / dificultando o seu financiamento para além da vigência do(s) Programas no âmbito do(s) qual(ais) foram concebido(s).”

Mais recentemente a Política de Cidades Polis XXI 2007 – 2013 surgiu como **iniciativa de carácter experimental** promovida pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, para intervenções em “áreas de Regeneração urbana, Competitividade/diferenciação e Integração regional”, com acesso por concurso, mediante apresentação de candidatura de programa de acção<sup>193</sup>.

O Instrumento de Política “Parcerias para a Regeneração Urbana”<sup>194</sup> pretende a integração a vários níveis. Corresponde a “programas de acção orientados para a revitalização integrada de espaços intra-urbanos, apoiados numa estrutura de parceria local alargada (município, serviços desconcentrados da administração central, ONG, empresas, etc.)”. Entre as tipologias de acção, constam: Operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, frentes ribeirinhas, etc.) e “Projectos integrados de melhoria do ambiente urbano”.

192. CCDR de Lisboa, Março de 2005. “Requalificação Metropolitana / AML” Documento de Trabalho *Apud* Guerra et al., 2005, p. 33.

193. O Programa de acção deveria assentar na persecução de objectivos integrados, como: a) Qualificação do ambiente urbano e dos factores determinantes da qualidade de vida da população; b) Reforço da atractividade das cidades através da valorização de espaços de excelência urbana e de significado relevante na identidade local que possam contribuir para a sua promoção turística; c) Revitalização de áreas urbanas através da recuperação de imóveis classificados ou em vias de classificação e de património arquitectónico municipal; d) Promoção da coesão e da inclusão sociais, da integração e da igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade; e) Promoção dos factores de igualdade entre homens e mulheres; f) Estímulo da revitalização sócio-económica dos espaços de excelência; g) Fixação de população; h) Reforço da participação dos cidadãos e da inovação nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos actores urbano.

194. Assegurados nos Programas Operacionais Regionais do QREN.

Os procedimentos concursais para a selecção de candidaturas privilegiam a capacidade de organização e a capacidade técnica dos municípios para utilizar a abordagem estratégica e integrada destas áreas, e novos meios, como o recurso a parcerias mediante um programa de acção, segundo as seguintes tipologias de operações: Qualificação do espaço público e do ambiente urbano; Desenvolvimento económico; Desenvolvimento social e Desenvolvimento cultural.”<sup>195</sup>

#### 4.4.2. Actualidade: Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e diplomas conexos recentes

Uma das interrogações deixadas em aberto pela aplicação dos Programas URBAN e Reabilitação urbana<sup>196</sup> – “Há necessidade de novos instrumentos legais, fiscais e financeiros, ou bastam os existentes associados a uma nova abordagem?” – terá encontrado resposta na recente aprovação do **Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU)**, e na aprovação concomitante dos seguintes diplomas:

- Decreto-Lei nº 308/2009, de 23 de Outubro, de **desenvolvimento da Lei de bases do Património Cultural**;
- Decreto-Lei nº. 305/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o **Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais**. Este diploma orienta a reestruturação dos serviços segundo modelos de estrutura hierarquizada, e equipas de projecto ou estrutura matricial, no sentido de uma maior operacionalidade.

O **Regime Jurídico da Reabilitação Urbana**, que substituiu o anterior Regime Excepcional, espelha políticas sectoriais: urbanísticas, ambientais, sociais, económico-financeiras e fiscais, e adopta **um conceito amplo de reabilitação**<sup>197</sup> que abrange várias vertentes para intervir de forma coordenada e integrada: **imobiliário, património, aspectos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais**.

Para além do conceito de reabilitação urbana, o Regime clarifica e introduz outros **conceitos**: “**área de reabilitação urbana**”, “**unidade de intervenção**”, “**operação de reabilitação urbana**”, “**plano de pormenor de reabilitação urbana**”, “**entidade gestora**”, “**modelos de execução da operação**”.

- **Desenvolve** o enquadramento normativo dos aspectos de **organização, procedimentos e execução das operações de reabilitação**.

195. No âmbito do POR Lisboa, foram seleccionados: Setúbal, Palmela, Almada, Lisboa, Mafra e Odivelas. “Regeneração urbana do centro histórico de Setúbal”; Palmela – “Recuperação e dinamização do centro histórico de Palmela”; Almada: “Almada velha – de novo centro”; Lisboa: “A Mouraria – as cidades dentro da cidade”; Mafra – “Programa de acção para a regeneração urbana da vila de Mafra” e Odivelas: “Reabilitação do centro histórico de Odivelas.

Informação disponibilizada por DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano em [www.dgotdu.pt/search.aspx?pesquisar=POR+lisboa](http://www.dgotdu.pt/search.aspx?pesquisar=POR+lisboa) e [www.porlisboa.qren.pt/np4/np4/4](http://www.porlisboa.qren.pt/np4/np4/4) consultado em 02 de Dezembro de 2009.

196. Questões desenvolvidas para reflexão futura apresentadas em Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (1997). Ver 1.2: As Práticas em Portugal nas últimas Décadas, p. 37.

197. “**Reabilitação urbana** – a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de edifícios.” (Alínea j), Artigo. 2º, Decreto-Lei nº 307/2009).

- Define os **instrumentos de execução das operações**, quanto a controlo das operações urbanísticas e instrumentos de política urbanística, e estabelece critérios para a **participação e concertação de interesses**, introduzindo **regras relativas a financiamento**.

Os **princípios e objectivos**<sup>198</sup> da **reabilitação urbana** pautam-se pelas ideias actuais sobre reabilitação explanadas no Capítulo 1 do presente trabalho.

O processo de reabilitação baseia-se na delimitação de áreas de intervenção pelo município, onde se justifiquem intervenções integradas que podem englobar **áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas áreas de protecção, áreas urbanas degradadas e zonas urbanas consolidadas, assentando na seguinte definição de ARU:**

Área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra-estruturas, dos equipamentos de utilização colectiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, podendo ser delimitada em instrumento próprio ou corresponder à área de intervenção de um plano de pormenor de reabilitação urbana. (Alínea b), Artigo 2º, Decreto-Lei nº. 307/2009).

Revestindo-se de um cariz dirigista, o diploma orienta os intervenientes para que os objectivos sejam atingidos. Estabelece os **processos integrados de reabilitação**, institui o **dever de promoção da reabilitação** pelos diversos níveis da administração e o **dever de reabilitar** os edifícios pelos proprietários. O Decreto-Lei desenvolve os seguintes grandes temas: **Delimitação de Áreas de reabilitação urbana; Operações de Reabilitação urbana; Instrumentos de Execução, Financiamento e Participação**.

A **delimitação** é um dos requisitos para a formalização legal das ARU. Não existindo indicadores de referência à escala nacional para apoio à delimitação, nem avaliação geral do estado de conservação dos aglomerados portugueses e do respectivo grau de vulnerabilidade à degradação, a delimitação liga-se à política de reabilitação de cada município que elege as áreas em função de objectivos, estratégia, e financiamento. A delimitação relaciona-se com o perfil dos problemas identificados e sistematizados em cada município, mediante análises à escala local. Seria desejável o estabelecimento de indicadores gerais, com vista à uniformização de alguns critérios.

---

198. **Objectivos da reabilitação urbana:** reabilitação de edifícios e tecidos urbanos degradados; melhorar condições de habitabilidade; proteger e valorizar o património cultural, ligando o seu valor à identidade, diferenciação e competitividade urbana; modernização de infra-estruturas, sustentabilidade ambiental, cultural e social e económica; revitalização urbana baseada em objectivos estratégicos de desenvolvimento urbano e acções integradas de natureza material, social e económica; integração funcional, diversidade social e económica e dos tecidos urbanos; requalificação dos espaços verdes, espaços urbanos e equipamentos de utilização colectiva; qualificação e integração das áreas afectadas por factores de vulnerabilidade, através da inclusão social e coesão territorial; assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso à cidade; habitação condigna; recuperação de espaços urbanos funcionalmente obsoletos, mediante aproveitamento do seu potencial para captar funções urbanas inovadoras e competitivas; melhorar a acessibilidade, a mobilidade e a eficiência energética dos edifícios. (resumo do Artigo 3º do Decreto-Lei nº 307/2009).

**Princípios:**

- Princípio da responsabilidade dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios;
- Princípio da subsidiariedade da acção pública;
- Princípio da solidariedade intergeracional;
- Princípio da sustentabilidade;
- Princípio da integração,
- Princípio da contratualização
- Princípio da justa ponderação
- Princípio da equidade

A delimitação pode ser feita por **instrumento próprio**, com projecto de delimitação aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, e parecer do IHRU, estando sujeito a discussão pública. Pode também corresponder à área de intervenção de um **Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana (PPRU)**, conforme representado na figura seguinte.

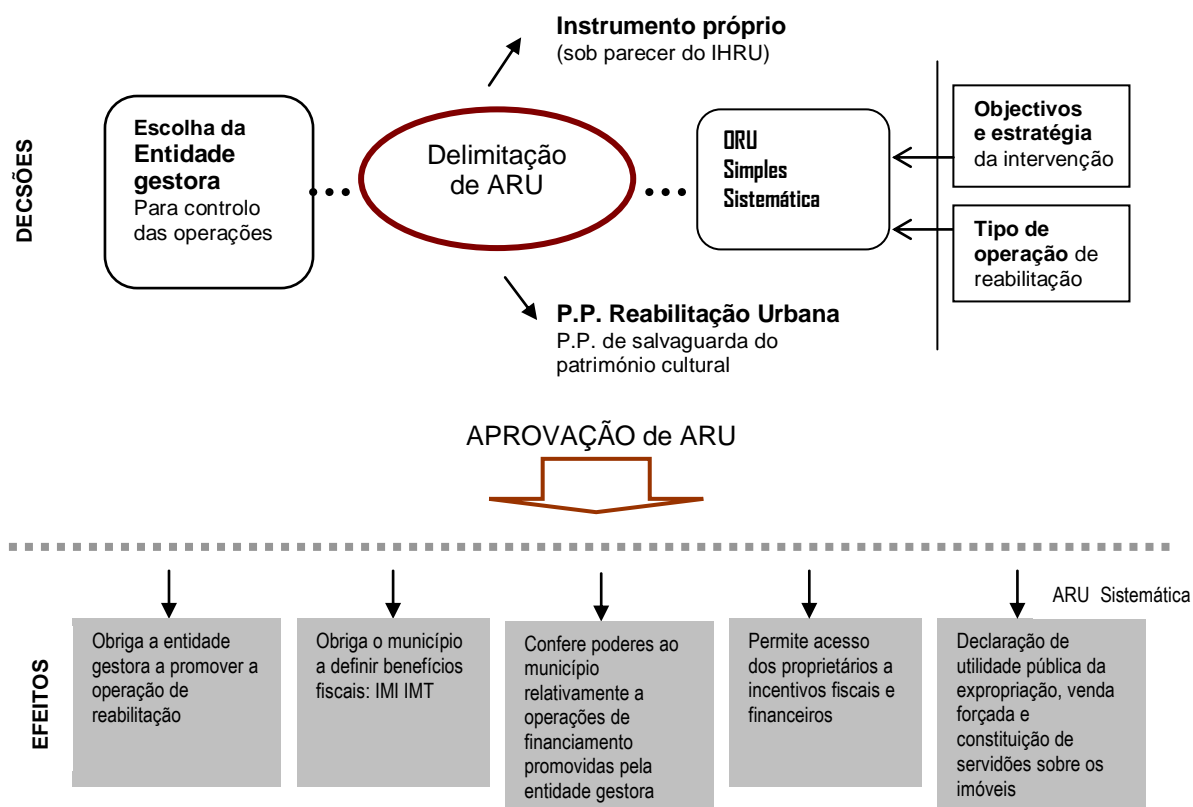


Figura 31 — Delimitação de ARU segundo o Decreto-Lei n.º.307/2009.

À delimitação ficam associados actos de decisão, quanto a **objectivos, estratégia da intervenção e designação da entidade gestora que garante a gestão da ARU**, actuando com poderes delegados pelos municípios. A entidade gestora pode ser o **município**, ou uma **empresa do sector empresarial local**, sendo designada por **sociedade de reabilitação urbana**, quando se trate de empresa do sector empresarial local cujo objectivo social exclusivo consista na gestão de operações de reabilitação (Artigo 11º). **A entidade gestora** pode preparar a delimitação de ARU e o projecto do plano de pormenor e delimita as unidades de intervenção quando estas estão previstas no programa estratégico.

A delimitação de ARU **implica a definição pelo município dos benefícios fiscais** associados aos impostos municipais sobre o património e confere direitos aos proprietários de acesso aos apoios e incentivos fiscais e financeiros à reabilitação urbana. Decorre da aprovação da ARU a obrigação para a entidade gestora de proceder à operação de

reabilitação urbana, apoiando os particulares nas ORU simples e promovendo activamente as intervenções de reabilitação nas ORU sistemáticas. Nos casos de operação de reabilitação **sistemática**, decorre imediatamente da delimitação de ARU a declaração de utilidade pública da expropriação ou da venda forçada dos imóveis existentes, bem como da constituição sobre eles de servidões necessárias à execução da operação de reabilitação (Artigo 31º).

**A operação de reabilitação urbana (ORU)** definida como intervenção estruturada e planeada em áreas de reabilitação urbana, caracteriza-se como “**simples**” ou como “**sistemática**”. A operação simples é realizada preferencialmente pelos proprietários. Esta modalidade poderá ser adequada à reabilitação do edificado, em intervenções isoladas que não interferem com o cadastro nem com o espaço público. A ORU caracteriza-se como sistemática se visar a reabilitação integrada do edificado, infra-estruturas, equipamentos, espaços verdes e urbanos de utilização colectiva para requalificar e revitaliza o tecido urbano. Estas operações **sistemáticas** têm a particularidade de estar **associadas a um programa de investimento público**, sendo promovidas pelas entidades gestoras, sem prejuízo dos deveres dos proprietários e da promoção de reabilitação de iniciativa particular (Artigos. 8º e 31º).

A **programação** da ORU é feita mediante instrumentos de programação e fundamentação que orientam as operações e fixam o prazo para a reabilitação: **estratégia de reabilitação, documento estratégico de reabilitação e planos de pormenor de reabilitação urbana.**

A **estratégia de reabilitação**, nas ORU simples, e o **programa estratégico de reabilitação**, nas ORU sistemáticas, são aprovados pelo procedimento de delimitação de ARU em instrumento próprio, ou no âmbito de PPRU. Estes documentos que articulam as várias intervenções em função dos objectivos, concretizam o dever de reabilitação dos proprietários e de outros titulares de edifícios e fracções localizadas em ARU. A **estratégia de reabilitação e o programa estratégico de reabilitação, não são instrumentos de gestão territorial**, tendo necessariamente que se articular com os instrumentos de planeamento em vigor. Contudo, são vinculativos: **pôr em causa o documento estratégico, constitui motivo de indeferimento.**

O **Plano de pormenor de reabilitação urbana** que já estava previsto no RJGT, enquanto modalidade do plano de pormenor<sup>199</sup>, encontra-se regulamentado em detalhe no Decreto-Lei nº. 307/2009, de 23 de Outubro, que explicita: **objecto<sup>200</sup>, âmbito territorial, conteúdo material, conteúdo documental, competência para a elaboração e acompanhamento.**

---

199. O PPRU deve fixar entre os seus objectivos os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural (nº 1, Artigo 69º e alínea f), Artigo 70º, Decreto-Lei nº 46/2009).

O plano abrange solo urbano correspondente à totalidade ou parte de um centro histórico delimitado em plano director municipal ou plano de urbanização eficaz; uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística uma área de reabilitação urbana constituída nos termos da Lei (alíneas b) e c) nº. 2 e alíneas a) a c) nº. 5, Artigo 91ºA do RJGT.

200 .O objecto do plano de reabilitação urbana consiste em estabelecer “a estratégia integrada de actuação e as regras de uso e ocupação do solo e dos edifícios necessárias para promover e orientar a valorização e modernização do tecido urbano e a revitalização económica, social e cultural da sua área de intervenção” (Artº. 22º, Decreto-Lei 307/2009).

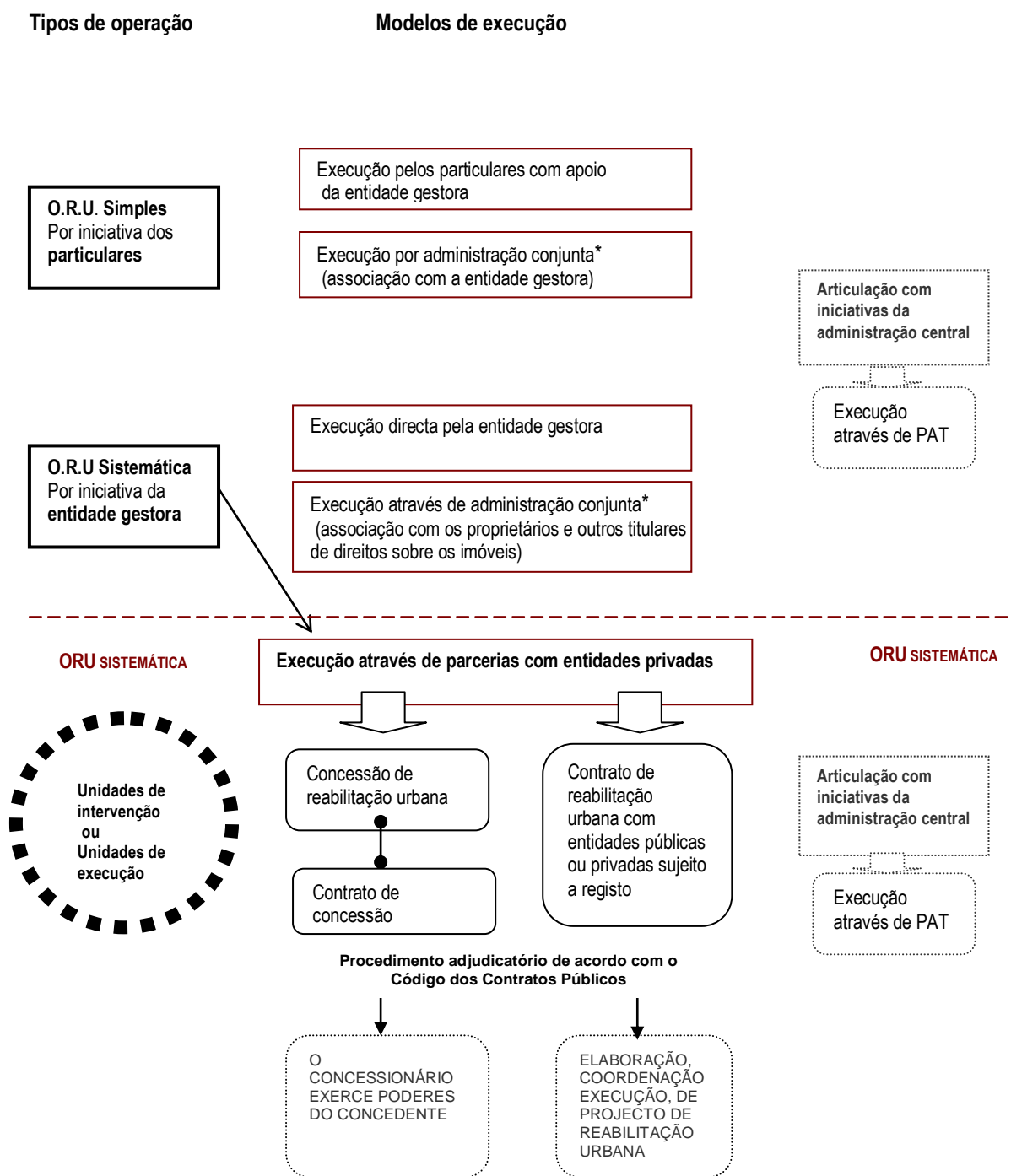


Figura 32 – Modelo de execução das operações de reabilitação urbana segundo o Decreto-Lei nº. 307/2009.

\* A modalidade de administração conjunta ainda não se encontra regulamentada.



A possibilidade de delimitar **unidades de execução**<sup>201</sup> em área de intervenção de plano de pormenor de reabilitação urbana encontra paralelo na possibilidade de delimitação de **unidades de intervenção**<sup>202</sup> em ARU delimitada em instrumento próprio. Ambas podem ser requeridas pelos proprietários nos termos do Artº. 35º, implicado para a entidade gestora o dever de ponderar a execução nos termos do regime de administração conjunta.

- As **unidades de execução** em PPRU são delimitadas nos termos do RJGT, mas aplicam-se-lhes os modos de execução definidos no RJRU: **iniciativa dos particulares, administração conjunta ou iniciativa da entidade gestora**, em vez dos sistemas de execução previstos no RJGT: compensação, cooperação ou imposição administrativa.

- **As unidades de intervenção**, nos casos de ORU sistemáticas em ARU aprovadas em instrumento próprio, são delimitadas pela entidade gestora, quando previstas no documento estratégico, sendo delimitadas pela câmara municipal sob proposta da entidade gestora, quando distinta do município, caso não tenham sido previstas. **A delimitação das unidades de intervenção** é apoiada por um **programa de execução** com o seguinte conteúdo essencial baseado no nº. 5 do Artº. 34º:

- Explicitação sumária dos fundamentos subjacentes à ponderação dos diversos interesses públicos e privados relevantes;
- Identificação dos edifícios a reabilitar, do seu estado de conservação e da extensão das intervenções neles previstas;
- Identificação dos respectivos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos, ou mencionar, se for o caso, que os mesmos são desconhecidos;
- Definição e calendarização as várias acções de reabilitação urbana a adoptar no âmbito da unidade de intervenção, distinguindo, nomeadamente as que têm por objectivo os edifícios, as infra-estruturas urbanas, os equipamentos, os espaços verdes e de utilização colectiva e as actividades económicas;
- Concretização do financiamento da operação de reabilitação urbana no âmbito da unidade de execução;
- Especificação do regime de execução da operação de reabilitação urbana a utilizar na unidade de intervenção.

As operações de reabilitação **podem ser executadas por iniciativa dos particulares**, ou das **entidades gestoras** (Artigo 11º).

- No primeiro caso, nas modalidades de **execução pelos particulares com o apoio da entidade gestora**, ou através de **administração conjunta**.

201. A delimitação das unidades de execução através das quais se pretende assegurar a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, encontra-se regulamentada no RJGT (Artº 120º).

202. «Unidade de intervenção» a área geograficamente delimitada a sujeitar a uma intervenção específica e reabilitação urbana, no âmbito de uma área de reabilitação urbana delimitada em instrumento próprio, com identificação de todos os prédios abrangidos, podendo corresponder à totalidade ou a parte de uma área de reabilitação urbana ou, em casos de particular interesse público, a um edifício. As unidades de intervenção devem ser delimitadas de forma a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso, a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos e a coerência da intervenção, bem como a possibilitar uma intervenção integrada em vários imóveis que permita uma utilização racional dos recursos disponíveis e a criação de economia de escala. Embora sendo facultativa, a delimitação de unidades de intervenção pode nos termos definidos no Decreto-Lei nº 307/2009 condicionar o acesso a determinadas modalidades de execução de operações de reabilitação urbana sistemática em parceria com entidades privadas (Artº. 34º).

- No segundo, através de **execução directa pela entidade gestora**, através de **administração conjunta**, ou de **parcerias com entidades privadas**, baseadas no princípio da contratualização (Artigo 4º). As **parcerias com entidades privadas** só podem ser adoptadas no âmbito de **operações de reabilitação sistemática**. Concretizam-se por **concessão de reabilitação** nos termos previstos para a execução de PMOT no Decreto-Lei nº. 380/99, **no âmbito de unidades de intervenção ou de execução, mediante procedimento adjudicatório**.

Em alternativa “a entidade gestora pode celebrar **contratos de reabilitação urbana com entidades públicas ou privadas para elaboração, coordenação e execução de projectos de reabilitação urbana numa ou em várias unidades de intervenção ou de execução**”.

Estas disposições enquadram-se na tendência para o Estado perder a exclusividade na prossecução do interesse público, passando a admitir-se a existência de algumas tarefas privadas de interesse público.

**O conteúdo dos contratos de reabilitação** encontra-se regulamentado no Artº 43º. Pode prever, de acordo com o nº 1, “a transferência para a entidade contratada dos direitos de comercialização dos imóveis reabilitados e de obtenção dos respectivos proventos, (...)”, a aquisição do direito de propriedade ou constituição de direito de superfície sobre os bens a reabilitar, ou atribuição de mandato para venda desses bens por conta da entidade gestora.

Os Artigos 44º a 53º tratam detalhadamente dos **instrumentos de execução das operações, definindo os poderes que a entidade gestora pode exercer no controlo das operações urbanísticas e os instrumentos de política urbanística que pode utilizar**. A entidade gestora pode exercer amplos poderes para efeitos de execução da operação de reabilitação<sup>203</sup>. Quando os municípios não sejam a entidade gestora, podem delegar o controlo das operações urbanísticas nas entidades gestoras, que exercerão os poderes que tiverem sido delegados pelo município para o efeito.

O diploma acrescentou, relativamente ao previsto no RJIGT: a **isenção de controlo prévio das operações urbanísticas promovidas pela entidade gestora** (Artigo 49º.); a possibilidade de a entidade gestora constituir uma **comissão de apreciação** composta pelas entidades que devam pronunciar-se sobre pedidos de licenciamento ou comunicação prévia (Artigo 50º); **o regime de protecção do existente** relativamente a obras de substituição, reconstrução, alteração ou ampliação de edifício, que dispensa do cumprimento de normas legais e regulamentares supervenientes à construção pré-existente, em certas condições; **o indeferimento de pedido de licenciamento ou recusa da comunicação prévia**, quando as operações urbanísticas sejam susceptíveis de prejudicar a reabilitação de edifício, no caso de ORU simples, ou de prejudicar a ORU da área de inserção em ORU sistemáticas.

Os **instrumentos de execução de política urbanística, a utilizar pela entidade gestora**, encontram-se explicitados nos Artigos 54º a 68º que definem as condições em que a entidade gestora pode exercer diversos poderes<sup>204</sup>. Prevê-se

---

203. Licenciamento e admissão de comunicação prévia de operações urbanísticas e autorização de utilização / Inspecções e vistorias / Adopção de medidas de tutela da legalidade urbanística / Cobrança de taxas / Recepção das cedências ou compensações devidas. O exercido destes poderes é regado por disposições sobre: controlo prévio de operações urbanísticas, inspecções e vistorias, medidas de tutela da legalidade urbanística, cobrança de taxas e de compensações, isenção de controlo prévio, consulta a entidades externas, protecção do existente, indeferimento do pedido de licenciamento ou rejeição da comunicação prévia, responsabilidade e qualidade da construção.

204. Poderes da entidade gestora:

Impor a obrigação de reabilitar e recorrer a obras coercivas (...); Promover a reabilitação de edifícios através de empreitada única, (...); Ordenar a demolição de edifícios afectados por deficientes condições de segurança e salubridade; Exercer o direito de preferência nas transmissões a título oneroso, entre particulares, (...); Avançar com arrendamento forçado de

a possibilidade de constituição de servidões para reinstalação de actividades localizadas nas ARU. **Os procedimentos de venda forçada e a criação de regime municipal especial de taxas**, como incentivo à realização de operações urbanísticas, são as principais inovações introduzidas nesta matéria pelo RJRU.

**As temáticas da participação e da concertação de interesses**, tratadas nos Artigos n.ºs. 69º a 73º apresentam menor desenvolvimento do que as medidas impositivas para a execução de obras pelos proprietários. Salienta-se a possibilidade de a participação pode ser exercida por **associações representativas dos interesses locais** e a **protecção dos direitos dos interessados**.

**O financiamento** é matéria que carece de maior desenvolvimento subsequente, uma vez que, por referência ao princípio da sustentabilidade (Artigo 4º), o financiamento tem que dar resposta à exigência de um modelo de intervenção “financeiramente sustentado e equilibrado” que contribua para valorizar as áreas e os edifícios “através de soluções inovadoras nos campos sócio-cultural e ambiental”.

O diploma designa como potenciais beneficiários de fontes de financiamento da Administração, aos níveis central e local: os proprietários e terceiros que promovam a reabilitação de edifícios enquadradas por ORU e que promovam a dinamização e modernização das actividades económicas integradas em ORU sistemática. Os apoios do Estado às entidades gestoras serão regulados por legislação especial. Os empréstimos a médio e longo prazo, a conceder às entidades gestoras para financiar ORU, não são considerados para efeitos do montante da dívida do município, desde que autorizados por despacho do Ministro das Finanças (Artº 76º).

A concessão de apoios dos municípios a proprietários, entidades gestoras e terceiros rege-se por regulamento municipal (Artigos 74º e 75º). Está prevista atribuição de benefícios fiscais associados aos impostos municipais IML e IMT, decorrente da delimitação de ARU, e estão previstos benefícios fiscais associados aos impostos sobre rendimentos IRS e IRC. Aguarda-se a reformulação dos programas de apoio à reabilitação.

**A possibilidade de constituir fundos de investimento imobiliário** (FII) para execução das operações de reabilitação, de acordo com legislação especial, está prevista no Artigo 77º que admite a subscrição de unidades de participação em dinheiro ou através de prédios ou fracções a reabilitar, podendo a entidade gestora participar no fundo de investimento imobiliário.

---

imóveis (...); Proceder à expropriação, nos termos do Código das Expropriações, na “estrita medida em que tal seja necessário, adequado e proporcional, atendendo aos interesses públicos e privados em presença, (...); Optar pela venda forçada, em alternativa à expropriação no caso de não execução de obras coercivas, (...); Proceder à reestruturação da propriedade, mediante expropriação. São ainda disponibilizados outros instrumentos: Determinação do nível de conservação de prédio urbano ou fracção a pedido da entidade gestora, (...); Possibilidade de estabelecer um regime especial de taxas municipais em regulamento municipal, para incentivo à realização de operações urbanísticas de reabilitação urbana, bem como para incentivo à instalação e modernização de actividades económicas, e possibilidade de estabelecer em regulamento municipal um regime especial de cálculo de compensações por inexistência de áreas de cedência para infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes; Possibilidade de identificar prédios e fracções devolutos; Possibilidade de constituir fundos de compensação (...).

Quanto a perspectivas de **financiamento europeu** das ORU, foi divulgada<sup>205</sup> a celebração de um contrato com o Banco Europeu de Investimento que atribui ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional a gestão de 130 milhões de Euros do “Fundo de Participações Jessica”<sup>206</sup> constituído com recursos dos Programas Operacionais e da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Aguardam-se desenvolvimentos destas iniciativas.

O diploma revela-se pouco exigente quanto a mecanismos de controlo, uma vez que a execução e a avaliação competem à mesma entidade: **A monitorização da ORU** é assegurada pela entidade gestora que elabora relatório anual a submeter à apreciação da assembleia municipal.

**Em matéria de participação**, para além dos proprietários e de outros titulares de direitos sobre os imóveis, o Artº 71º abre a participação às organizações representativas dos interesses locais, “ (...) nomeadamente no âmbito da discussão pública de planos, programas e projectos”. O diploma orienta para a utilização de mecanismos de concertação de interesses, seguindo uma dialéctica em que a afectação de direitos privados se restringe ao estritamente necessário para a prossecução dos interesses públicos.

#### **Articulação com outros diplomas**

**O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana**, embora relativamente autónomo, articula-se com outros regimes, e dá agregação ao corpo legal que enquadra a reabilitação urbana.

- **Articula-se com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**, ao regular e definir o conteúdo material dos PPRU para ARU (Artigos 24º e 34º), orientando a delimitação de unidades de execução, para efeitos de programação da execução dos planos, por aproximação ao disposto no Decreto-Lei 380/99.

De forma idêntica, contempla a possibilidade de o programa estratégico de reabilitação urbana prever unidades de execução ou de intervenção da ORU, e definir os objectivos específicos a prosseguir em cada uma delas (Artº 33º).

Outro ponto de contacto consiste na possibilidade, conferida pelo Artigo 16º, de desenvolvimento de Programas de Acção Territorial (P.A.T.) previstos no Artº 121º RJGT para articular iniciativas de diversos níveis da Administração, ainda que a aplicação desta figura careça de esclarecimentos adicionais por parte da administração central.

---

205. Artigo de 20/07/2009: “Fundo de participações Jessica vai criar fundos de desenvolvimento urbano” consultado em Governo de Portugal, Arquivo Histórico, em: [www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAOTDR/Notas/Pages/20090720\\_MAOTDR\\_Com\\_Jessica.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAOTDR/Notas/Pages/20090720_MAOTDR_Com_Jessica.aspx)

206. A iniciativa Jessica “visa apoiar os Estados-membros na utilização de mecanismos de engenharia financeira para aplicação dos fundos estruturais destinados ao financiamento de investimentos de regeneração urbana, no quadro da política de coesão” *ibidem*. Actua de forma complementar aos apoios conferidos pelo QREN.

- **Articula-se com a Lei de Bases da Cultura, ao relacionar o plano de pormenor de reabilitação urbana (PPRU) com o plano de pormenor de salvaguarda do património cultural (PPSPC).**

Os planos de salvaguarda que estão previstos na Lei de Bases do Património Cultural (Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro) são estabelecidos mediante parceria entre os serviços da administração central responsáveis pelo património cultural e o município. A competência para elaborar estes planos é da câmara municipal em parceria com o IGESPAR I.P. e com a Direcção Regional de Cultura.

Paralelamente, o Decreto-Lei n.º 308/2009, de desenvolvimento da Lei de Bases da Cultura, que define o procedimento de classificação de bens culturais imóveis e o regime das zonas de protecção, garante a articulação dos planos de salvaguarda com o PPRU, ao estabelecer regras para a elaboração de planos de pormenor de salvaguarda.

Os PPSPC devem abranger os bens classificados, em vias de classificação e os situados na respectiva zona de protecção. De acordo com as alíneas c) e d), n.º 2, Art.º 92º; devem conter os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais; as normas específicas para a protecção do património arqueológico existente; as linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística. Quando a área de intervenção dos PPRU contiver ou coincidir com bens imóveis classificados, ou em vias de classificação, e respectivas áreas de protecção, estes planos prosseguem os objectivos e fins dos planos de pormenor de salvaguarda tendo para aquelas áreas os respectivos conteúdos, carecendo de parecer obrigatório e vinculativo do IGESPAR, I.P. (n.º 2, Art.º 70º, Decreto-Lei 308/2009).

O PPRU garante a prossecução dos objectivos e fins do plano de salvaguarda, quando exista imóvel classificado ou em vias de classificação e respectiva área de protecção na respectiva área de intervenção (Art.º 21º), prevendo a colaboração da administração do património cultural em parceria com o município (Art.º 28º) na elaboração do plano.

- **Articula-se com o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e com o Código das Expropriações,** ao dispor sobre a obrigação de reabilitar e obras coercivas (Art.º 55º), e quanto à possibilidade de tomada de posse administrativa para execução imediata das obras, ou, nos casos de reabilitação urbana sistemática, a possibilidade de recorrer aos regimes de expropriação ou de venda forçada (Art.ºs 61º e 62º).
- **Articula-se com o Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro.**

Embora não exista ligação expressa entre os dois diplomas, este Decreto-Lei veio flexibilizar o tipo de organização dos serviços municipais, facilitando a sua articulação horizontal e o carácter integrado e pluridisciplinar dos gabinetes.

#### 4.5 Orientações a Reter

O recente aperfeiçoamento do quadro legal para a reabilitação estabilizou orientações quanto a doutrina e procedimentos, aproximando-se das recomendações internacionais, encontrando-se definidos rigorosamente princípios e objectivos e colmatadas as lacunas quanto aos aspectos: organização, procedimentos e execução. Este aperfeiçoamento respondeu à necessidade de reforçar intervenções que contrariem o abandono dos núcleos históricos e das áreas centrais dos aglomerados urbanos, reconhecida pelo PNPT, face à insuficiência dos esforços que haviam sido desenvolvidos neste domínio.

Fica assim ultrapassada a falta de enquadramento legal da reabilitação apontada a propósito de iniciativas de reabilitação integrada de carácter experimental e excepcional, desenvolvidas à margem da estrutura legal de planeamento cujo reduzido êxito ficou associado à desarticulação das acções, falta de liderança e excessiva burocracia e à descoordenação entre instrumentos de gestão territorial.

Tal como as iniciativas de reabilitação de carácter experimental, ligadas a programas europeus, o primeiro regime legal excepcional para a reabilitação urbana tentou introduzir processos integrados em áreas delimitadas. Mas o diploma privilegiava ainda a componente física em detrimento das demais componentes do processo, tendo sido considerado pouco eficaz.

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a legislação conexas vieram criar condições para concretizar os princípios da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território: sustentabilidade, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade. A articulação entre regimes dá coerência ao corpo legal que respeita à Reabilitação,<sup>207</sup> encontrando-se explicitados os conteúdos dos planos de pormenor de reabilitação urbana e do plano de pormenor de salvaguarda, bem como as relações entre ambos.

Actualmente, o carácter integrado das operações de reabilitação é um requisito indispensável, que exige o suporte técnico pluridisciplinar desde as etapas prévias para a delimitação da área. São também indispensáveis a constituição de estruturas de coordenação e gestão, através de entidades gestoras, e a garantia das condições de exequibilidade e programação financeira. Foi expressamente reconhecida a importância da intervenção das organizações representativas dos interesses locais, facilitando a participação dos interessados no processo.

O diploma responde a algumas dificuldades atribuíveis a deficiente enquadramento fiscal. Introduz regimes especiais de taxas municipais para incentivar operações urbanísticas, e a instalação e beneficiação de actividades económicas. Foram criados instrumentos, a cruzar com medidas de estímulo à reabilitação urbana previstas no Orçamento de Estado, que se reflectem nos impostos municipais sobre património imobiliário (IMI/IMT) e nos impostos sobre rendimentos (IRS/IRC). Porém, estão ainda por resolver questões como: a estrutura de finanças locais induz a expansão urbana; a tributação do património não gera receitas para financiar operações e projectos municipais; são necessários apoios financeiros baseados em programas que substituam os actuais considerados insuficientes.

---

207. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, a Lei de Bases da Cultura, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e o Código das Expropriações, e o Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de Outubro.

## 5. Conclusões

Estabilizados os **conceitos**, ficou demonstrada a importância do **método** e dos **meios de acção** adequados para o êxito das operações de reabilitação. As orientações nestes âmbitos articuladas com experiências de carácter banal ou excepcional permitiu o reconhecimento das insuficiências para intervir à escala municipal, que se pretendem superar. Considerando o enquadramento legal nacional, apontam-se caminhos e traçam-se bases para guiar as acções futuras. As conclusões deste trabalho podem, então, agrupar-se em:

- a) Conceito de reabilitação urbana a adoptar
- b) Orientações a reter decorrentes de opiniões eruditas e casos de sucesso
- c) Prática da reabilitação urbana em Portugal
- d) Quadro legal da reabilitação urbana em Portugal

A articulação destes temas inserida na avaliação final das orientações retidas ao longo das várias etapas do trabalho conduz à apresentação de,

### e) **Recomendações para uma melhor prática da reabilitação**

#### a) **Conceito de Reabilitação a adoptar**

O presente trabalho adopta uma vasta abrangência do conceito de reabilitação, para englobar várias iniciativas desenvolvidas desde os anos sessenta à contemporaneidade. Reforça desta forma a linha de continuidade que liga permanência e mudança na evolução em cadeia dos conceitos e das práticas.

Actualmente a reabilitação encerra uma ideia de mudança organizada para agir sobre estruturas urbanas deterioradas, restituindo-lhes a qualidade urbana ambiental e paisagística, e renovando as actividades económicas; visa a coesão social, que consiste na igualdade de oportunidades dos cidadãos relativamente aos direitos sociais e económicos, e a coesão territorial que consiste em equilíbrios entre as diversas áreas (bairros antigos e novos; centro e periferia; cidade e territórios rurais envolventes).

Sendo a reabilitação um conceito agregador de conhecimentos que remete para a acção, tem que convocar múltiplas áreas de conhecimento e articular somatórios de variáveis, com aproximações a diferentes escalas, para operar em contextos complexos. Daí, a tendência para uma abordagem holística.

**O conceito** de reabilitação evoluiu, e absorveu a ampliação do conceito de património (edifício isolado / conjunto / património urbano / paisagem / património imaterial). Surgiu do conceito de conservação integrada para a preservação dos centros históricos das cidades, que é entendida como a conjugação de técnicas de restauro e escolha de funções apropriadas para adaptação à vida actual, abrangendo o edificado, o espaço público, os traçados do sistema viário, e os equipamentos.

A reabilitação do património e a ideia alargada de sustentabilidade, que se referem à utilização racional dos recursos e à promoção da qualidade de vida das populações, harmonizam-se e relacionam-se através das dimensões ambiental, económica e cultural, traduzidas na utilização racional do solo e do património cultural, natural e paisagístico, enquanto recursos. Subentende-se a reabilitação do existente como um benefício social, ao contribuir para reduzir as expansões urbanas e o êxodo da população, e pressupõe-se a integração das preocupações da reabilitação no planeamento urbano e no ordenamento do território.

A reabilitação, sendo um processo contínuo para melhorar o território e a qualidade de vida, dispõe de um **método** próprio para a eficácia das operações. A adopção desse método foi a mudança fundamental introduzida na viragem para o século XXI. A partir de então as práticas passaram a reflectir procedimentos do planeamento e gestão estratégicos para ultrapassar dificuldades de operacionalização. Adaptando-se às mudanças na organização da sociedade, a reabilitação adoptou a organização e gestão das operações segundo um modelo empresarial, e passou a recorrer a parcerias público-privadas, apoiadas por instrumentos contratuais, para a execução das operações.

**Para o presente estudo, a reabilitação é um conceito macro, capaz de integrar diversas intervenções sobre áreas urbanas em declínio, de escala e dimensão variáveis, orientadas por objectivos de: (re) – “voltar a”. Essas intervenções inter-agem positivamente nos diversos domínios para inverter a espiral de declínio, melhorando tanto o suporte físico como a qualidade de vida das populações residentes, através da valorização do potencial social, económico, funcional e cultural, de modo a reincorporar a área no sistema urbano. A reabilitação desenvolve-se através de processo integrado liderado pelo poder público, guiada por um método. O património urbano, enquanto recurso a potenciar pelo seu valor cultural, e pelo seu valor de uso, é uma mais-valia nas áreas a reabilitar.**

## **b) Orientações a reter decorrentes de opiniões eruditas e de casos de sucesso**

Concluiu-se nos capítulos precedentes que os princípios orientadores, os objectivos e os métodos da regeneração urbana, segundo a perspectiva de Lichfield, e da reabilitação urbana, segundo as Orientações do Conselho da Europa, são análogos<sup>208</sup>.

O **modelo** preconizado estrutura os procedimentos em três etapas: **Diagnóstico**, para identificar forças, fraquezas e perspectivas; **Estratégia**, para articular compromissos e objectivos visando estabelecer um plano de acções; **Intervenções concretas** programadas de acordo com as prioridades. Para a eficácia do modelo ressalta a importância da **organização**, sendo valorizados a figura do gestor urbano, as abordagens integradas, a perspectiva estratégica, o recurso a parcerias e a financiamento público e privado, o papel da comunidade e uma ideia alargada de sustentabilidade ambiental.

**A primeira etapa** corresponde à identificação prévia dos problemas a que é preciso responder. Parte de análises detalhadas às várias escalas, e identifica os objectivos e actores potenciais, públicos e privados. Nesta fase é definido o **programa preliminar** e designado o **gestor de projecto**. **A segunda etapa**, para definir a estratégia a aprovar pelas

---

208. Ver: 1.3 Pensamento Actual sobre Reabilitação, 1.3.2 Metodologia p. 62.



autoridades, liga-se a políticas integradas e à participação dos agentes para definir compromissos e objectivos para a proposta final. **A terceira etapa** corresponde à transposição da estratégia para a acção, e à inscrição dos meios e dos modos num plano de acção calendarizado, e à execução com avaliação do avanço da estratégia.

Do estudo efectuado ressaltam os seguintes **aspectos metodológicos: integração, participação, agentes e meios, organização e gestão.**

- **A integração** é fundamental para o êxito das operações. Aplica-se em análises integradas, políticas integradas, acções integradas, financiamentos integrados que contribuem para a coerência do plano de acção. A integração é indispensável no desenvolvimento de todas as fases; requer a interdisciplinaridade para abordagem integrada dos diversos aspectos, e deve ser selectiva para organizar as variáveis adequadas aos objectivos e definir os limites da integração no quadro da área-problema. As análises devem conduzir a diagnósticos claros e integrados.

As propostas integradas devem considerar as dimensões: **física e ambiental, cultural e sócio-económica, imobiliária e financeira**, mobilizando o potencial desaproveitado.

**A dimensão física** respeita a diversos tipos de intervenção no edificado: restauro e reabilitação, reconstrução e construção contemporânea, controle do uso dos edifícios com respeito pelos valores patrimoniais, sendo as demolições admitidas como excepção. Estas intervenções devem obedecer a orientações inscritas em estudos de conjunto à escala de plano de pormenor, articuladas com actuações para melhorar espaço público, mobilidade, conforto e segurança, ambiente e paisagem.

**A dimensão cultural** é transversal a todo o processo e tem efeitos sobre a matriz económica e o meio social. Pode envolver investimento em equipamentos culturais, programação de actividades culturais e actividades ligadas às artes, criação de novos espaços museológicos, apoio à formação, e apoio ao desenvolvimento de actividades em sectores complementares que podem criar emprego e equilibrar o tecido funcional, utilização do potencial do património para desenvolvimento turístico.

**A dimensão sócio-económica** pode traduzir-se na diversificação das tipologias habitacionais, reserva de fogos para habitação social e residências de estudantes, na reabilitação e adaptação de edifícios antigos com outros usos iniciais a habitação, e articula-se com o controlo de usos nas áreas, para captar novos residentes e ocupantes, tendo em vista o equilíbrio social e geracional, e também funcional. A diversificação do tecido funcional, apoiada por estímulos à instalação de actividades económicas seleccionadas na área de intervenção contribui para a revitalização das actividades económicas que, por meio da empregabilidade, sistemas formativos e qualificação, e empreendedorismo, pode traduzir-se em benefícios sociais.

**A dimensão imobiliária, fundiária e financeira** engloba uma política nacional de incentivos à intervenção em áreas degradadas, que deve ser apoiada por uma reforma legislativa e fiscal favorável à reabilitação de estímulo ao investimento, podendo contribuir para reanimar o sector da construção e o mercado imobiliário e, deste modo, para o êxito das operações. É importante que o poder público tenha a capacidade de criar confiança no investimento privado, assente na futura revalorização da área, o que pode ser conseguido através de medidas integradas para

reforçar a centralidade e melhorar a imagem e o ambiente dos lugares: intervenções no espaço público, equipamentos, transportes e infra-estruturas.

Os municípios contam fundamentalmente com o investimento privado apoiado por incentivos financeiros para financiar os projectos; mas têm que recorrer a financiamentos apoiados pelo cruzamento de várias fontes, de natureza pública e privada, como fundos comunitários, aplicação de programas do Estado, candidaturas ao QREN.

Os incentivos financeiros e fiscais devem favorecer os diversos intervenientes, orientados em função de objectivos, através de deduções aos impostos sobre rendimentos e da reorientação dos impostos e taxas municipais, do apoio à fixação de determinadas actividades e da criação de programas específicos para apoiar intervenções em áreas de reabilitação. Pode ser considerado o recurso a transferência de direitos de edificabilidade no âmbito de instrumentos de planeamento, considerando o interesse público das intervenções na área de intervenção.

- **A participação** consiste no envolvimento dos principais interessados para definir o quadro de referência e as decisões de interesse geral, ao longo do processo, decorrendo da aceitação pelas entidades públicas em repartir o poder de decidir com as comunidades, sobre aquilo que mais lhes convém. É uma forma de democracia participativa baseada em compromissos e consensos que complementa a democracia representativa, inserindo-se nas novas formas de governância. O poder público age como facilitador das acções, como regulador e dinamizador.

Na experiência irlandesa, a capacidade de participação e de organização cívica foi um aspecto muito marcante, uma vez que os utilizadores e residentes conseguiram influenciar o poder público no sentido da reabilitação do Bairro, opondo-se à intenção de demolição generalizada. No Porto, a prática da participação é menos relevante, embora os documentos de gestão orientem no sentido de a incrementar.

A criação de mecanismos de participação para facilitar a intervenção da sociedade civil é um desafio que se coloca em Portugal. Esta transformação impõe aos indivíduos e às organizações dos países do Sul da Europa um grande esforço para desenvolver capacidades de participação cívica que não estão enraizadas na sua cultura.

- **Os agentes e os meios de acção adequados** ao desenvolvimento da prática são em alguns casos transversais a todo o processo: **o envolvimento forte do poder público** em todas as fases do processo; **o apoio de uma equipa multidisciplinar** cuja composição pode variar segundo as necessidades a que é preciso dar resposta em cada etapa; **a participação de população e de outras entidades** com interesses na área, desde as formulações iniciais para definir do quadro de intervenção; **a coordenação de diversas acções e agentes com envolvimento do sector privado, e aplicação de instrumento jurídicos e meios financeiros disponíveis**; **o factor tempo** ligado à necessidade de programar o processo.

- **A organização e gestão** são aspectos fundamentais, porque asseguram a liderança dos projectos e a responsabilidade pela gestão integrada das áreas. Qualquer dos modelos: centralizado, ou de articulação entre poder central e local, protagonizados por entidades gestoras, são adequadas à reabilitação.

As entidades gestoras são organizações de matriz empresarial cujo papel na condução dos processos de reabilitação ultrapassa a cultura de gestão municipal tradicional. Dispõem de amplos poderes; asseguram a coordenação das intervenções públicas e privadas, mobilizam a participação dos interessados e envolvem os parceiros na preparação da estratégia; procedem à transferência da estratégia para projectos detalhados, e analisam a sua exequibilidade; garantem a operacionalização dos processos, assegurando a execução e gestão das operações.

Outros aspectos a reter no campo das práticas organizacionais são: **a definição clara dos objectivos**, a existência de um **plano estratégico ligado a uma ideia fundamental** e a estruturação de um **plano de acção integrado**, segundo eixos de desenvolvimento para a valorização **do ambiente físico, área cultural e social**.

Concluiu-se dos casos estudados, considerados referências internacionais, que o seu êxito se baseia em modelos dificilmente replicáveis em situações correntes. Estas experiências desenvolveram-se em cenários de excelência urbana e beneficiaram de circunstâncias excepcionais convergentes que geraram lógicas cumulativas francamente favoráveis, que dificilmente se repetem.

A ideia principal em que assentam os projectos é transformar a área de intervenção em bairro cultural competitivo à escala global, o que não se adequa aos espaços urbanos mais comuns a reabilitar em Portugal. Excluindo Lisboa e Porto e as cidades médias Património Mundial cujas imagens poderão associar-se a empresas e iniciativas de referência, nos casos comuns, à competitividade urbana de âmbito global contrapõe-se a competição entre partes de cidade: a cidade existente envelhecida e degradada, pouco atraente, e as áreas de expansão geradoras de mais-valias significativas, podendo admitir-se, no limite, a concorrência à escala metropolitana ou nacional, entre cidades.

Não obstante o registo de que os casos excepcionais não são os mais adequados para replicar em situações comuns, o estudo dos processos de reabilitação dos centros históricos de **Dublin** e do **Porto** permitiu retirar orientações para a prática da reabilitação em Portugal, salvaguardando a necessária adaptação aos respectivos contextos.

### c) Prática da reabilitação urbana em Portugal

A prática da reabilitação em Portugal foi marcada pelas intervenções em centros históricos património mundial, e pela actividade dos GTL espalhados pelo país que desenvolveram planos de salvaguarda e aprofundaram conhecimentos teórico-práticos no apoio a intervenções em centros históricos nos anos 80 e 90, sensibilizando os autarcas e a opinião pública para a salvaguarda do património. A sua dinâmica facilitou a difusão no meio técnico de procedimentos de análise urbana de espaços e de elementos morfológicos dos tecidos antigos, e o estudo de processos construtivos de edifícios.

Os planos de salvaguarda foram integrados na estrutura de planeamento vigente nos anos 80 e 90, como planos de pormenor ou de urbanização, por falta de enquadramento adequado. Esta questão só foi ultrapassada algumas décadas depois através das alterações legislativas recentes. A acção dos gabinetes ficou limitada por falta de continuidade da sua actuação até à fase de gestão do processo.

Principalmente a partir dos anos noventa, as primeiras práticas de reabilitação integrada baseadas em programas e regimes especiais, como os programas Polis, Urban e Reabilitação Urbana procuraram harmonizar a reabilitação com o desenvolvimento sustentável, na qualificação de diversas tipologias de espaços urbanos. Os centros históricos e outras áreas antigas são apenas uma tipologia daquelas a que os programas se destinam: zonas industriais deprimidas; frentes de mar ou de zonas ribeirinhas; património histórico ou natural e sua reintegração na cidade, centros históricos, bairros sociais degradados, áreas de construções precárias, áreas industriais desactivadas ou áreas de construção clandestina.

Apesar de alguns resultados positivos, a tentativa para introduzir processos integrados, abordagens estratégicas e realçar as vertentes económica e social nas operações de reabilitação **restringiu-se aos programas e regimes excepcionais**, e aconteceu à parte do processo geral de gestão territorial. A difusão das práticas foi também prejudicada pelo **deficiente enquadramento financeiro da reabilitação, e pela influência negativa que as áreas de expansão dos aglomerados exercem sobre os agentes, quanto a investimento**.

A inexistência de uma cultura de avaliação de resultados prejudica a reflexão sobre a reabilitação em Portugal. Contudo, no âmbito da observação dos Programas de reabilitação pela CCDR-LVT, foram identificadas **dificuldades no campo da gestão**, designadamente nos **aspectos de organização e de financiamento**.

As práticas das SRU enquadradas por um regime excepcional direccionado para a reabilitação física, embora tenham representado um ligeiro avanço no sentido das intervenções integradas, não adquiriram a dinâmica esperada, à excepção, talvez, da SRU Porto Vivo.

O caso do município de Loures, apresentado no capítulo 3, exemplifica actividades municipais escassamente influenciadas por Programas. A experiência revela o domínio das práticas de inventariação, de formulação de diagnósticos e orientações programáticas. Tendo sido identificadas as insuficiências dos estudos desenvolvidos face às recomendações internacionais, importaria passar à acção, com aprendizagem por parte de todos os intervenientes no processo, assegurando-se a organização, os meios e procedimentos adequados, à escala local com enquadramento à escala nacional.

#### **d) Quadro legal da reabilitação urbana em Portugal**

##### **Os instrumentos legais recentes**

O aperfeiçoamento do quadro legal nacional pretende ultrapassar o carácter excepcional das iniciativas integradas anteriores. O actual Regime Jurídico da Reabilitação (RJRJ) aplica-se a qualquer área do território enquadrável no modelo de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU). No espírito das intervenções integradas que o precederam, considera um universo alargado para as áreas a reabilitar – a aquelas em que se justifique o respeito pelo que existe para intervir na sua revalorização, garantindo conexões com outros regimes legais.

O RJRU desenvolve o enquadramento normativo dos aspectos que se prendem com **organização, procedimentos e execução das operações**. O diploma define instrumentos de execução e critérios para participação e para concertação

de interesses. Orienta os intervenientes no processo com medidas impositivas e de conciliação para alcançar os objectivos, inscrevendo a **promoção da reabilitação como um dever público**<sup>209</sup>.

A **aprovação da delimitação de ARU** por instrumento próprio, ou por plano de pormenor de reabilitação é orientada pelos **princípios da integração e da sustentabilidade**. Embora a delimitação seja o primeiro passo na cadeia de procedimentos, requer a compreensão global do processo.

- **A integração** encaminha para uma resposta adequada e articulada às componentes morfológica, económica, social, cultural e ambiental do desenvolvimento urbano.
- **A sustentabilidade** exige uma intervenção assente num modelo financeiramente sustentado e equilibrado, que contribua para valorizar as áreas urbanas e os edifícios, com soluções inovadoras e sustentáveis do ponto de vista sócio-cultural e ambiental.

De acordo com a metodologia da reabilitação estudada no capítulo 1, a proposta de delimitação de uma área a reabilitar **resulta da articulação de análise técnica com decisões políticas**, pressupondo o desenvolvimento de um programa preliminar. **A delimitação da ARU obriga a entidade gestora** a promover a operação de reabilitação da área delimitada. Quando a entidade gestora for o município, e não uma empresa do sector empresarial do Estado, é-lhe exigido um esforço de organização para montar o gabinete de projecto, e para operar numa lógica empresarial.

**As entidades gestoras** agem com poderes delegados pelo município, podem recorrer a parcerias com entidades privadas, e dispõem de numerosos instrumentos de execução. **A concertação e a contratualização** dos sistemas de parcerias que precedem os acordos exigem conhecimentos para gerir o **confronto entre conflitos de interesses**, garantindo o equilíbrio entre o interesse público e interesses empresariais e económicos.

O RJRU fomenta a aplicação do **partenariado**, e prevê a integração de financiamentos de várias proveniências com recurso a parcerias público-privadas, na crença de melhor desempenho por parte de especialistas privados, relativamente à actuação pública tradicional para realizar e financiar tarefas de interesse público. Estas parcerias, como alternativa à redução dos orçamentos estatais, requerem instrumentos jurídicos adequados a novas relações institucionais, e influenciam no sentido de um novo modelo de estado contratual.

Considera-se que **o financiamento é a matéria que no diploma carece de maior desenvolvimento subsequente, para responder à exigência de sustentabilidade financeira considerada neste novo regime como um dos princípios da reabilitação urbana**.

---

209. "Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais assegurar (...) a promoção das medidas necessárias à reabilitação de áreas urbanas que dela careçam" (Artº 5º., Decreto-Lei nº. 307/2009 de 23 de Outubro).

E da competência dos órgãos municipais: O planeamento a gestão e a realização de investimentos públicos no domínio do Património cultural, paisagístico e urbanístico do município, de acordo com a alínea b) nº. 1, Artº. 20º, Lei 159/99, de 14 de Setembro.

### e) Recomendações para uma melhor prática da reabilitação

A reabilitação urbana, enquanto actividade orientada por um método próprio e desenvolvida segundo um processo integrado, pressupõe políticas integradas convergentes para concretizar os seus objectivos, quer se trate de conseguir qualidade urbana ambiental e paisagística, restabelecimento das actividades económicas ou de alcançar a coesão social. Envolve uma **componente genérica** e uma **componente específica**.

A **componente genérica** refere-se à adopção de políticas coerentes a todos os níveis favoráveis à reabilitação, para influenciar a mudança de comportamento dos agentes. Entre estas as que contrariem a ocupação extensiva do solo, restringindo a expansão e a dispersão urbana, e que, comparativamente, favoreçam a reabilitação dos tecidos antigos.

Podem ser adoptadas as seguintes medidas:

- **Delimitação de perímetros urbanos** coerentes com as orientações do PNPOT relativas à utilização do solo, contendo a dimensão dos aglomerados, e orientando para a consolidação das estruturas urbanas existentes, com eventual colmatação de espaços intersticiais.
- **Programação urbanística de áreas delimitadas** baseada em planos de expansão, para expansão controlada, e planos de reabilitação para áreas urbanas em processo de declínio, cuja reabilitação tenha sido considerada prioritária, os quais poderão introduzir disposições inibidoras relativamente a intervenções isoladas sem amarração a estudos de conjunto que ofereçam o necessário enquadramento e orientações quanto a partido arquitectónico, dimensionamento, tipos de ocupação.
- **Fiscalidade** orientada para conter a expansão urbana e para favorecer a reabilitação, envolvendo medidas de discriminação positiva e medidas penalizadoras, de acordo com os objectivos a alcançar. Estas medidas podem ser aplicadas sob a forma de impostos sobre rendimentos, por referência aos incentivos previstos no Orçamento de Estado, e sob a forma de impostos municipais aplicados aos IMI e IMT que permitem isentar os proprietários que reabilitam ou agravar as taxas nos casos de edifícios devolutos, de acordo com o Orçamento de Estado e com o Código do IMI; as disposições sobre rendimentos obtidos por Fundos de Investimento Imobiliário.
- **Financiamento**, a disponibilizar mediante acesso a Programas orientados para a reabilitação de espaços urbanos, com abrangência capaz de englobar situações banais de aglomerados com valor patrimonial.

A **componente específica**, em áreas concretas, é alimentada pela aplicação de metodologia adequada, de recomendações internacionais sobre salvaguarda do património e das disposições legais e fiscais sobre reabilitação, recentemente aperfeiçoadas. A aplicação conjugada poderá ajudar a ultrapassar o tradicional afastamento entre teoria e prática para dinamizar operações de reabilitação, em três etapas de acordo com a metodologia estudada, envolvendo: **selecção, delimitação e objectivos na perspectiva das soluções; nomeação do gestor de projecto, montagem da estratégia e programa; montagem do gabinete de projecto e passagem à acção.**

#### - Selecção, delimitação e objectivos, na perspectiva das soluções

A delimitação deve articular: selecção da área, delimitação propriamente dita, e objectivos. A selecção baseia-se no conhecimento comparativo dos problemas a que é preciso responder, caracterizados pelo nível de degradação das

questões físicas, sociais, económicas, culturais e ambientais. Tem que envolver também o conhecimento do potencial operativo naquelas áreas, considerando o potencial valor de mercado do imobiliário passível de ser mobilizado face a oportunidades identificadas. A delimitação deve assentar numa proposta preliminar de intervenção suportada por diagnósticos multidisciplinares para a definição do problema.

As características e dimensão das áreas a delimitar ligam-se à optimização de recursos mobilizáveis, em função dos objectivos a atingir no combate à degradação. Perante níveis idênticos de degradação, a selecção tenderá a recair sobre as áreas onde se tenha identificado maior potencial mobilizável nos vários domínios, considerando os fundos disponíveis e os actores-chave.

Para eleger e delimitar as áreas, tendo em conta objectivos potenciais, fundos disponíveis, e actores-chave, a análise espacial e topográfica deve ser cruzada com a expressão territorial de realidades sócio-económicas e culturais, incluindo análise estatística. Particularmente no caso de áreas com valor patrimonial justifica-se o uso de critérios morfo-tipológicos na análise e no apoio ao planeamento das acções. A colaboração de diversos serviços municipais da área social, económica, financeira, cultural e ambiental, contribui para integrar vários níveis de informação e de discussão no sentido de atingir uma delimitação consensual.

Os estudos necessários à delimitação das áreas de intervenção poderão ser desenvolvidos pelas estruturas técnicas de planeamento municipais.

#### **- Gestor do projecto, Montagem da Estratégia e Programa**

O gestor de projecto assume uma intervenção activa: tem que desencadear reuniões para perspectivar a dinâmica socio-económica-cultural através da identificação dos actores e parceiros que podem interferir na mudança e aqueles que vão ser afectados por ela, e através da identificação de recursos. Deve conduzir o processo no sentido da definição clara dos objectivos.

Terá também que perspectivar a viabilidade fundiária-financeira, através da definição de meios financeiros, de agentes públicos e privados a mobilizar, e da fixação de prazos para a execução da operação.

Como meio para atingir os objectivos, a estratégia integrada deve considerar iniciativas de investimento público para criar confiança ao investimento privado, credibilizando a revalorização futura da área. Deve também considerar a adopção de medidas fiscais de discriminação positiva e negativa para orientar os agentes e considerar o desenvolvimento de parcerias lideradas pelo poder local. A definição da estratégia deve comparar e seleccionar várias opções de estratégia e prever estratégias de saída.

De acordo com o RJRU, a cada unidade delimitada tem que corresponder uma estratégia apoiada em estudo económico-financeiro, envolvendo potenciais parceiros e fontes de financiamento; as operações sistemáticas têm que estar associadas a um programa de investimento público. Há, por isso, que colocar a questão: “quanto dinheiro público é necessário para reabilitar?” desde o início da preparação da estratégia, para que o montante a aplicar assente numa calendarização e em entendimentos com grupos de financiamento.

**A aprovação da estratégia** pelas autoridades permite estabilizar a **proposta final** e definir o quadro de monitorização e avaliação final do projecto, o que implica a prévia selecção criteriosa de indicadores para traduzir as condições de equilíbrio entre resultados atingidos, relativamente aos temas envolvidos na reabilitação urbana e sócio-económica: ambiente urbano, condições sociais, habitação, cultura e actividades económicas.

A montagem da estratégia e do programa poderá ficar a cargo do gestor do projecto assessorado por equipa técnica de composição variável, que poderá ser constituída no âmbito da estrutura municipal, com eventual recurso ao exterior para suprir a falta de algumas valências.

#### **- Montagem do gabinete de projecto e passagem à acção**

O plano de acção é elaborado pelo Gabinete de Projecto que inscreve projectos detalhados e acções, avaliando previamente a sua exequibilidade e impactos. Conta com apoio de várias fontes de financiamento articuladas com diversas políticas (económicas, sociais, ambientais) e programas, de acordo com a estratégia definida anteriormente.

Os projectos têm que estar ligados aos objectivos principais e apresentar detalhes para descrever objectivos mensuráveis, de modo a permitir a avaliação e comparação de opções quanto a viabilidade financeira, económica, construtiva, e eficácia social. A síntese dos projectos deve ser inserida numa calendarização, projectando-os no tempo.

A execução envolve participação dos actores, negociações e parcerias, com avaliação do avanço da estratégia relativamente aos objectivos fixados e uma atitude reflexiva de avaliação e retroacção. Em qualquer dos modelos de execução previstos no Regime, o município intervém, na execução, ou no acompanhamento e controle das operações.

A problemática financeira é a que causa maior apreensão na passagem à acção. Os objectivos da reabilitação que foram inscritos no novo regime jurídico dependem em grande parte da capacidade dos municípios para atrair investimento, e da aplicação de instrumentos financeiros – matéria introduzida no RJRU, mas que ainda carece de desenvolvimento.

Porque inverter situações de degradação implica custos elevados, antevêm-se situações muito diversas em termos de capacidade de captação do investimento privado para a reabilitação, e conseqüente articulação com a intervenção pública. A exequibilidade das operações pode ser posta em causa pela contabilização de recursos e de retornos financeiros baseada no preço do solo e dos imóveis e nas mais-valias geradas pela sua transformação, quando se trate de operações não rentáveis em tecidos sem vazios a preencher nem grandes operações de demolição/construção.

Para os casos comuns, em aglomerados muito ameaçados na sua integridade pelos efeitos de degradação exponencial e pressões do imobiliário, só uma intervenção firme do Estado e dos municípios poderá impedir o seu desaparecimento, nomeadamente através de investimento orientado para iniciativas capazes de rentabilizar o potencial local e gerar benefícios em cadeia.



A ajuda pública é particularmente necessária para não pôr em causa a manutenção das populações residentes, justificando-se nestas circunstâncias a aplicação do princípio da **subsidiariedade** da acção pública<sup>210</sup> na reabilitação de espaços privados para defesa de propósitos sociais, através de financiamento público orientado para esses objectivos.

---

210. Alínea b), Artigo 4º (Princípios gerais), Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de Outubro.

## BIBLIOGRAFIA

- Acher, F. (2004). *Les Nouveaux Principes de L'Urbanisme*. Éditions de L'Aube.
- Aguiar, J. (1998). A Experiência de Reabilitação Urbana do GTL de Guimarães: Estratégia, Método e Algumas Questões Disciplinares. Acedido em 27/03/2009, em: <http://www.cm-guimaraes.pt/files/1/documentos/470419.pdf>
- Avril, B., Bailly, F., Benoit, X., Collinet, D., De Feydeau, B., de Corsac, B., et al (1998). *Reconstruir la ville sur la ville*. Paris : ADEF – Association des Études Foncières
- Brito-Henriques, E. (2004). O património nas políticas territoriais. In: *Actas do V Congresso da Geografia Portuguesa — 'Portugal: Territórios e Protagonistas*. (Universidade do Minho/APG, Guimarães, 11 pp).
- Brito-Henriques, E. (2006). O Centro Histórico de Dublin (Irlanda) e a Experiência de Reabilitação de Temple Bar. *Finisterra*, L, 80: 47-62.
- CCDR-LVT (2001). PORLVT - Acções Específicas de Valorização Territorial. Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa.
- Cabrita, A., Aguiar J. & Appleton J. (1992). *Manual de Apoio à Reabilitação dos Edifícios do Bairro Alto*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- Calthorpe, P., Fulton, W. (2001). *The Regional City*. Washington: Island Press.
- Câmara Municipal de Évora (2000). Requalificação Urbana no Centro Histórico de Évora.
- Câmara Municipal de Lisboa (1995). Anais do I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Centros Históricos.
- Câmara Municipal de Loures (1988). Património Cultural Construído Concelho de Loures.
- Câmara Municipal de Loures (2007). Actualização do Levantamento do Património Cultural Construído no Concelho de Loures (não publicado). Consultado em 29/07/2009, em: <http://www.cm-loures.pt/fonewsdetail.asp?stage=2&id=1627>
- Choay, F. (2005). *Património e Mundialização*. Casa do Sul Editora. Centro de História de Arte da Universidade de Évora.
- CEDOUA 2/5 – 69 – 93 (2002)
- Conselho da Europa (1975). Carta Europeia do Património Arquitectónico. In Lopes, F., Correia, M. B. *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp.155-159.
- Conselho da Europa (1975a). Declaração de Amesterdão. Conclusões do Congresso Sobre o Património Arquitectónico Europeu. In Lopes, F., Correia, M. B. *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp.161-169.
- Conselho da Europa (1977). Apelo de Granada Sobre a Arquitectura Rural e o Ordenamento do Território. In Lopes, F., Correia, M. B. *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp.189-193.

- Conselho da Europa (1985). Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa. In Lopes, F., Correia, M. B. *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp. 205-214.
- Conselho da Europa (1991). Recomendação nº. R(91) 13 sobre a Protecção do Património Arquitectónico do séc. XX. In Lopes, F., Correia, M. B. *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp. 229-233.
- Conselho Europeu de Urbanistas (2002). *Try it this Way, Desenvolvimento sustentável ao nível local*. Lisboa: CESUR – Centro de Estudos Urbanos e Regionais, Instituto Superior Técnico.
- Conseil de l'Europe (2004). *Orientations sur la réhabilitation urbaine*. Estrasburgo: Éditions du Conseil de l'Europe.
- Correia, P. (1993). *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Custódio, J. (2000). Cidades hoje, centros históricos amanhã. *Centros Históricos Revista da Associação Portuguesa dos Municípios com Centros Históricos* Ano I – II Série Nº 5: 15.
- DGOT-DU (2002). Vocabulário do Ordenamento do Território.
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (1997). Programas URBAN e REABILITAÇÃO URBANA, Revitalização de Áreas Urbanas em Crise.
- European Commission (1996). European sustainable cities. Report by the Expert Group on the Urban Environment. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- Ferrão J. (2003). Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento: Portugal 1991-2001. *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17-25.
- Ferrão J. (2003a). Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo. in Portas, N. Domingues, A. & Cabral, J. *Políticas Urbanas Tendências, Estratégias e Oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. pp. 218-225.
- Fidélis, T. (2001). *Planeamento Territorial e Ambiente, O Caso da envolvente à Ria de Aveiro*. S. João do Estoril: Principia.
- Giovannoni, G. (1998). *L'Urbanisme face aux Villes Anciennes*. Paris: Éditions du Seuil (Edição original 1931).
- Gonçalves, R. M. e Dias, F. S. (1985). *Dez Anos de Artes Plásticas e Arquitectura em Portugal 1974-1984*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Guerra, I., Seixas, J., Freitas, M., Moura, D., Afonso, J., Almeida, M., et al (2005). Políticas Públicas de Revitalização Urbana: Reflexão para a formulação estratégica e operacional a concretizar no QREN. Relatório Final. ISCTE/SET – Observatório do QCA III. Consultado em 20/12/2009, em: <http://www.qren.pt/download.php?id=74>
- Guimarães, M. (1995). Formas de intervenção no Centro Histórico do Porto. Aquisições e Expropriações. In Câmara Municipal de Lisboa. Anais do 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Centros Históricos. pp.178-183
- ICOMOS (1987). Carta Internacional sobre a Salvaguarda das Cidades Históricas (Carta de Washington) In Lopes, F., Correia, M. B. (2004). *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp. 215-218.

- La Nouvelle Charte d'Athènes (2003) : La vision do Conseil Européen des Urbanistes sur les villes du 21 ème. Siècle. Lisbonne. Consultado em 14/7/2006 em : [www.ceu-ectp.org/f/athens/charter\\_2003](http://www.ceu-ectp.org/f/athens/charter_2003)
- Lacaze, J-P. (1993). *Os Métodos do Urbanismo*. São Paulo: Papirus Editora. (Edição original: 1990).
- Lamas, J.M.R.G. (1993). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- Lamas, J.M.R.G. (2000). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia (Edição original 1993).
- Landry, C. (2006) Culture & Urban Regeneration Cultural Activities & Creative Industries A Driving Force for Urban regeneration. Agence de development et d'Urbanisme de Lille Métropole. Consultado em : [http://urbact.eu/fileadmin/subsites/Cultural\\_Activities\\_Cr/pdf/CLandry-E.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/subsites/Cultural_Activities_Cr/pdf/CLandry-E.pdf)
- Lopes, F.; Correia, M. B. (2004). Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais. Lisboa: Livros Horizonte.
- Loza, R. (1993). A Recuperação do Bairro da Sé, no Centro Histórico do Porto. *Actas do 1º Congresso Ibérico de Urbanismo, Viana do Castelo, 1993*. ed. Comissão de Coordenação da Região Norte, Sociedade Portuguesa de Urbanistas. pp.173-198.
- Loza, R. (2000). A Qualificação do Centro Histórico como Elemento Potenciador da Qualificação da Cidade. *Actas da Conferência realizada entre 18 e 19 de Junho de 1999, no âmbito do 1º Fórum Internacional de Urbanismo*. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro / URBE. Vila Real. pp. 47-50.
- Loza (2005). O papel que deverão assumir as SRU na revitalização das cidades portuguesas – Algumas reflexões. In Quinta, F. (Coord.) *SRU Sociedades de Reabilitação Urbana*. (pp. 55-65) Aveiro. APPLA.
- Meireles, M., Rocha, C., Teixeira, I, e Sousa, V. (1985). Ribeira-Barredo, operação de “renovação urbana” in *Sociedade e Território* (2) pp. 55-67.
- Merlin, P. e Choay F. (1988), *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ministère de la Région Wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial (2001). Rapport Final de la Subvention 2000. Thème 5.2 Le Patrimoine Bâti. Ministère de La Région Wallonne, Université Catholique de Louvain, Université Libre de Bruxelles.
- Norris, M., Gkartzios, M. (2009). Fiscal Incentives for Property Led Urban Regeneration in Ireland: a longitudinal review of impacts. European Network for Housing Research Conference, Prague. Consultado em: [www.soc.cas.cz/download/930/Paper\\_Norris\\_11.pdf](http://www.soc.cas.cz/download/930/Paper_Norris_11.pdf)
- OECD (1998). Integrating Distressed Urban Areas.
- ONU. PNUD - Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasil. Consultado em 31/08/2009 em: [www.pnud.org.br/idh/](http://www.pnud.org.br/idh/)
- Pardal, S., Costa Lobo, M. & Correia, P. (2000). *Normas Urbanísticas Volume IV*. Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano / Universidade Técnica de Lisboa.
- Pattinson, M. (1998). La régénération urbaine en Angleterre. In Avril, B. et al. *Reconstruire la ville sur la ville*, pp. 72 -75.Paris: ADEF.

- Pinho, A.C. (2005). O Papel da Reabilitação no Planeamento e nas Políticas Urbanas. A Visão do Conselho da Europa. Comunicação *no Encontro “A Cidade para o Cidadão”*. Lisboa 2006.
- Pires, A. R., (1995). Teoria e Método em Planeamento. Relatório elaborado nos termos da alínea A) do nº. 1 do art. 9º do Decreto-Lei nº. 301/72, de 14 de Agosto. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Porto Vivo SRU (2005). Masterplan: Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto. Consultado em 08/09/2009, em: [www.potovivosru.pt](http://www.potovivosru.pt)
- Porto Vivo (2008). Plano de Gestão do Centro Histórico do Porto Património Mundial. Consultado em 08/09/2009 em [www.potovivosru.pt](http://www.potovivosru.pt)
- Porto Vivo (2008a). Estudo de Caracterização Institucional do Centro Histórico do Porto. Consultado em 08/09/2009 em [www.potovivosru.pt](http://www.potovivosru.pt)
- Portas N. (1985). Notas sobre a intervenção na cidade existente. *Revista Sociedade e Território*, 2: 8-13.
- Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013 (versão Setembro 2007). Consultado em 08/09/2009, em <http://www.porlisboa.gren>.
- Quatenaire Portugal (2004). O que é uma SRU. In LXF Lisboa Futura, *Revista da Associação para o Desenvolvimento de Lisboa* (3) pp. 51-52
- Roberts P. & Sykes H. (2006). *Urban Regeneration a Hand Book*. Sage Publications.
- Rossi, A. (1977). *A Arquitectura da Cidade*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Silva. S. (2002). Da “Contemplação da Ruína” ao Património Sustentável. *Revista CEDOUA* 2.02 (10) V Semestral.
- Silva, P. (2005). Sociedades de Reabilitação Urbana, um novo Paradigma? In Quinta, F. (Coord.) *SRU Sociedades de Reabilitação Urbana*. Aveiro. APPLA. (pp. 5-6).
- Stafford, P. & Payne, D. (2004). *The Politics of Urban Regeneration in Dublin*. The European Consortium for Political Research. Joint Sessions of Workshops 23: Governing the Metropolis Uppsala, Sweden. Consultado em University of Essex em 21/07/2009 em: [www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws/23/stafford.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws/23/stafford.pdf)
- Stafford, P. & Payne, D. (2004a) *The Politics of Urban Renewal in Dublin*. ISSC Discussion Papers Series. Consultado em University College Dublin, em 27/06/2008, em: [www.ucd.ie/geary/publications/2004/renewal.pdf](http://www.ucd.ie/geary/publications/2004/renewal.pdf)
- UNESCO (1976). Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea. in Lopes, F., Correia, M. B. *Património Arquitectónico e Arqueológico. Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte. pp. 175-188.
- UNESCO (2003). Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial. Consultado em 7 de Setembro de 2009, em UNESCO: [http://www.unesco.pt/pdfs/cultura/docs/conv\\_pati.doc](http://www.unesco.pt/pdfs/cultura/docs/conv_pati.doc)
- Williams, B. (2006). Fiscal Incentives and Urban Regeneration in Dublin. *Journal of Property Investment & Finance*, 24: 542-558