

ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO URBANA 2011-2024
CONTRIBUTO PARA A DISCUSSÃO PÚBLICA

No âmbito da discussão pública aberta pela CML sobre a sua Estratégia de Reabilitação Urbana (ERU) para período 2011-2024, somos a participar na mesma, formulando desde já, aliás, os nossos melhores votos para que esta ERU resulte na prática, i.e., que os seus efeitos na cidade de Lisboa vão de encontro àquelas que têm sido as nossas preocupações em termos de reabilitação, restauro e requalificação do património edificado de Lisboa, permitindo que se preserve e reabilite o que há a preservar e a reabilitar, da silhueta e da identidade da cidade, sejam estas feitas de edifícios de finais do séc. XIX, princípios do XX, cada vez mais escassos e vandalizados; sejam os edifícios do período modernista, crescentemente vitimizados nos últimos anos, sejam os inexplicáveis alinhamentos de cérceas e os planos de pormenor, que grosso modo não dão a mínima atenção ao “pormenor” (ex. azulejaria, cantaria, ferraria, etc.).

Esperamos que esta ERU represente também o princípio do combate de facto à especulação imobiliária, do desavergonhado abandono dos edifícios, etc., antes permita a todos os proprietários (pequenos e grandes), assim o queiram e possam, concorrer aos subsídios, fundos e demais benefícios disponíveis actualmente; bem como possibilite à CML a execução da faculdade legal que desde já dispõe, uma vez que a CML pode agora lançar mão dos instrumentos de execução previstos no RJRU tais como, e entre outros, o arrendamento forçado e a venda forçada, sempre que estiver em causa uma operação de reabilitação urbana (ORU) “sistemática”.

Questões de ordem genérica

Consideramos este documento como **positivo**, tal como, aliás, a atitude da CML em promover o seu debate público, facto que contribui para o exercício da cidadania e, a nosso ver, constitui um motor fundamental para o desenvolvimento de uma cidade competitiva, reconhecida como um lugar de oportunidade; mesmo que no final o documento, tal como muitos outros documentos postos em discussão pública pela CML, pouco ou nada venham a absorver da opinião dos cidadãos que tenham participado naquela.

Neste pressuposto, compete ao município um duplo protagonismo. Por um lado, através de uma reestruturação orgânica, promover a descentralização das estruturas de apoio directo aos agentes de transformação económica e social e, em paralelo, aligeirar a “máquina” administrativa no sentido de responder com maior eficácia a questões cujo âmbito é transversal a diferentes direcções municipais. O “tempo” do privado está longe de se compadecer com o “tempo” do município, o que constitui um dos principais factores de afastamento em relação às parcerias e uma das razões que levam a que determinados investimentos se fixem noutras autarquias.

O município, ao admitir a sua incapacidade de, isoladamente, fazer face aos investimentos associados à reabilitação do parque edificado apela, ao longo do documento, a uma maior participação dos parceiros privados no apoio ao processo de reabilitação. Sendo esta questão apresentada como um factor crítico para a consolidação da estratégia e tendo em conta o lastro do passado, para que o município possa ser reconhecido como um parceiro activo e dinamizador do processo de reabilitação **haverá que explicitar melhor o modelo de relacionamento com o cidadão.**

Aponta-se, como uma questão chave, a necessidade de desburocratizar e racionalizar o aparelho municipal. Seria interessante indicar o caminho da sua concretização, garantindo que não se fica por um processo de intenções de que a inércia do aparelho se encarregará, mais tarde ou mais cedo, por abafar.

Por outro lado refere-se a necessidade de um maior apoio da Administração Central, nomeadamente ao nível do quadro regulamentar que sustenta alguns dos pilares da estratégia. Embora esta dimensão transcenda as competências directas do executivo municipal, sendo, entre outras questões, determinantes a questão da própria reabilitação urbana, o problema da flexibilização do mercado do arrendamento e a reforma da legislação sobre rendas sociais, caberia eventualmente ao documento avançar disposições transitórias nestas matérias com vista à viabilização da estratégia a curto prazo. Mas também seria importante haver uma referência à necessidade de agilizar as questões judiciais relacionadas com despejos.

Questões de ordem territorial

À luz da ERU, toda a cidade consolidada é área de reabilitação urbana. **Tal carece, a nosso ver, de melhor esclarecimento sobre as vantagens operacionais desta opção.**

Independentemente do parecer do IHRU, que só podia ser favorável, uma vez que o Decreto-Lei nº307/2009 de 23/10 não estabelece restrições para a delimitação de uma ARU por parte de qualquer município, importa apontar algumas questões que, eventualmente terão dificuldade em encontrar uma resposta eficaz neste contexto da “ARU-município”, como sejam:

1. *Como satisfazer o Princípio da Integração num universo de intervenção tão abrangente e heterogéneo, tanto físico como socioeconómico e cultural;*
2. *Qual a vantagem para o cidadão, no âmbito do Princípio da Coordenação, de haver uma autarquia que se constitui como “Entidade gestora” de uma ARU num território cuja gestão, coordenação entre as várias acções de iniciativa pública e as acções de iniciativa privada já é da sua competência. A iniciativa, em si, sugere sobreposição de competências o que está em contradição com a vontade de flexibilizar e clarificar procedimentos.*

O referido parecer (IHRU) aponta a necessidade de delimitação de áreas de intervenção sujeitas a ARU sistemáticas, dando a entender que prevalece o princípio da não sobreposição de IGT's constante no actual RGIGT. Embora nada invalide que a delimitação das ARU sistemáticas se venha a processar por alteração da ARU simples, o processo obriga a nova apreciação em sede de Assembleia Municipal, o que não contribui para a flexibilidade e agilidade apregoada nos objectivos gerais da Estratégia de Reabilitação para Lisboa.

Relativamente às atribuições da ARU simples e perante um âmbito tão vasto de intervenção, **afigura-se de grande dificuldade o cumprimento** dos objectivos estratégicos enunciados no artigo 30º do DL 307/2009, nomeadamente **no que se refere a prazos e ao planeamento de soluções de financiamento aos proprietários** no âmbito de um *Business Plan* exequível.

Neste sentido, seria preferível um esforço numa dimensão táctica de actuação, privilegiando a delimitação ARU's sistemáticas associadas a intervenções prioritárias, tal como se propõe para alguns BIP/ZIP, identificando outras intervenções estruturantes cujos objectivos específicos, previamente estabelecidos no âmbito das orientações estratégicas, constituiriam os termos de referência da respectiva operação, numa perspectiva de avançar de imediato com acções concretas, em paralelo com o processo de revisão do PDM, sem prejuízo da transparência das regras urbanísticas.

Resta a questão do **regime especial de taxas** decorrente do efeito da delimitação da ARU e aqui, mais uma vez, não se encontra vantagem na delimitação abrangente da “ARU-município”, uma vez que a regulação dos benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património (IMI e IMT), nos termos da legislação aplicável, já se encontra prevista na estratégia de incentivos de iniciativa municipal que incide sobre operações urbanísticas específicas, consideradas prioritárias na estratégia municipal. Sendo esta gestão possível no âmbito das actuais competências, **não se entende a vantagem do município se constituir como Entidade Gestora de uma ARU**, a menos que pretenda transferir determinadas atribuições para uma entidade externa o que parece não ir ao encontro das opções estratégicas enunciadas.

Questões de ordem financeira

A estratégia delineada tem como pressuposto de que os meios financeiros têm que assentar em várias origens mas, principalmente, no investimento privado.

Já se referiu atrás a necessidade do município alterar de forma substantiva o seu relacionamento com os actores no terreno recuperando credibilidade como parceiro e agindo como veículo dinamizador em projectos âncora que, ao nível da dimensão táctica possam funcionar como incentivo para uma nova dinâmica do mercado na área da reabilitação urbana.

Neste domínio, é proposto um novo mecanismo: os **Créditos de Construção**, que são, de facto, um instrumento perigoso, já que, à partida, o promotor imobiliário beneficia sempre com as contrapartidas de algo que dá ao erário público. Será, portanto, previsível um aumento dos índices de construção em zonas atractivas por contrapartida de uma redução em zonas não atractivas.

Estes Créditos configuram valores transaccionáveis atribuídos pela CML aos promotores de operações urbanísticas que concretizem soluções de interesse municipal, traduzidos em m², que podem ser integrados na majoração do índice de edificabilidade admitido, incorporando a componente do Índice de edificabilidade complementar, consoante a regras a constar em regulamento municipal.

Das sessões de esclarecimento no âmbito da participação pública no processo de revisão do PDM, **ficaram dúvidas relativamente à regulamentação subjacente** a este mecanismo transferência de edificabilidade, tanto do ponto de vista do enquadramento legal e fiscal como no que concerne à constituição e gestão de um eventual fundo que servirá de “volante” na transferência dos direitos de edificabilidade entre privados.

Considerando as expectativas geradas pelo anúncio deste mecanismo, no eventual contributo para o equilíbrio económico das acções de reabilitação urbana e na compensação pela construção de habitação a custos controlados, atendendo ainda a casos de estudo no estrangeiro, onde mecanismos idênticos ficaram aquém dos resultados esperados pelas entidades promotoras, **ficam por esclarecer os contornos práticos da sua aplicação**. A falta de clareza na sua aplicação e a determinação do justo equilíbrio entre valores por metro quadrado a atribuir aos créditos em **função do lugar onde são gerados ou onde vão ser aplicados** pode lançar o descrédito no sistema e contribuir, com um efeito fortemente negativo, para a implementação da ERU.

Neste domínio, consideramos como **pontos positivos** desta ERU:

- O reconhecimento por parte da CML das causas da degradação urbana da cidade de Lisboa, designadamente o efeito devastador do congelamento das rendas;
- O reconhecimento de que a CML não tem capacidade financeira para se substituir aos proprietários e por isso não vale a pena ser “polícia”;
- O reconhecimento de que será preciso alterar os processos de licenciamento na CML;
- A orientação dos recursos e apoios da CML para os condomínios e a criação de um programa de apoio aos condomínios;
- A introdução do subsídio de renda para apoiar famílias carenciadas retirando esse ónus aos proprietários.

Como **pontos negativos**:

- A actual incerteza quanto à manutenção dos benefícios fiscais associados à reabilitação urbana (decisão exclusiva do novo governo) nos quais a ERU se baseia;
- A ausência de uma quantificação das fontes de financiamento disponibilizadas aos pequenos proprietários (programas, montantes, elegibilidade, etc.).
- A falta de plano para os milhares de imóveis da CML em estado de degradação e que deveriam ser colocados no mercado. Muitos deles seriam certamente vendidos com facilidade, especialmente os localizados nas zonas históricas.

Já relativamente à **consistência dos valores de reabilitação apresentados na ERU** (cerca de 8,1 mil milhões de euros), cremos que importa observar o seguinte:

A ERU pressupõe que a CML/SRU apenas assumem as iniciativas já lançadas no terreno e financiadas através do PIPARU e dos projectos participados pelo QREN, admitindo que tudo o mais é da responsabilidade dos respectivos proprietários (tal como decorre da lei).

No entanto, face ao historial de outras cidades com acções integradas de reabilitação urbana, temos as nossas dúvidas, tanto mais que nas operações de reabilitação sistemática (“ORU” Sistemática), para as quais a entidade gestora (EG) será a SRU Lisboa Ocidental, existe uma diversidade de instrumentos (expropriação, direito de preferência, constituição de servidões, venda forçada, demolição, entre outros), cuja utilização implicará em custos que poderão vir a ser suportados pela EG. Mesmo nas operações de reabilitação simples (“ORU” Simples), para as quais a entidade gestora (EG) será a CML, é expectável que a CML tenha de assumir a iniciativa em determinadas obras ou zonas.

O documento também **não define com clareza qual é o modelo de execução a ser adoptado** (o regime jurídico da reabilitação urbana estabelece 4 tipos de modelo distintos, um dos quais carecia de regulamentação que nunca terá sido elaborada), pois através dele se desenharia o tipo de intervenção da CML/SRU.

Deveria, pois, o documento identificar o tipo de modelo a adoptar para as ORUs, bem como prever e quantificar um nível mínimo de intervenção por iniciativa da EG, situação que deveria ser detalhada idealmente antes da versão final, sob pena de se estar a orçamentar por baixo as responsabilidades financeiras da EG.

Assim, relativamente aos Custos da reabilitação (página 64 do documento), cremos que seria de acrescentar o seguinte:

1. *É expectável que algum do edificado, principalmente o “Muito Degradado”, tenha de ser demolido (total ou parcialmente). A estimativa de custos apresentada não quantifica essa situação.*
2. *Sendo a maioria do edificado a reabilitar pertencente a pequenos proprietários, o IVA é um custo efectivo a ter em conta, pois os particulares não o podem deduzir.*
3. *O documento não quantifica os realojamentos e as indemnizações dos inquilinos de fogos que forem objecto de obras de reabilitação e cujos custos são assumidos pelo proprietário/dono de obra .*

Considerando que a EG poderá ter de tomar a iniciativa de intervenção em edificado de terceiros;

4. *Deveria ser estimado e orçamentado o número de fogos/prédios a adquirir e o custo €/m², bem como a respectiva modalidade (mútuo acordo, direito de preferência, expropriação/venda forçada);*
5. *Deveria ser estimado e orçamentado o número de fogos cujo custo das obras de reabilitação possam vir a ser suportados pela EG e para os quais a forma de ressarcimento (não tendo o proprietário recursos) é o arrendamento/arrendamento forçado (não sendo contudo permitida a retenção, pelo município, da totalidade da renda mensal recebida);*
6. *Os respectivos realojamentos/indemnizações dos inquilinos que legalmente estejam a ocupar os imóveis mencionados em 4. e 5.;*
7. *Para os imóveis referidos no ponto 4., a estimativa das despesas judiciais (com acção judicial, peritos, etc.);*
8. *Para os imóveis referidos no ponto 5., a estimativa das despesas processuais, administrativas e registais.*

Por outro lado, como o documento define quem é a EG responsável pelas ORUs (SRU para as ORUs sistemáticas e CML para as ORUs simples) e define geograficamente quais são essas ORUs,, parece-nos que a versão final do documento deveria apresentar os orçamentos separados (SRU e CML) prevendo ainda as rubricas de custo aqui elencadas.

Também a ERU deveria incluir um estudo de viabilidade e de racionalidade económica e financeira, indicando também as respectivas fontes de financiamento e os programas de apoio, sob pena do presente documento não vir a encontrar correspondência com a intervenção no terreno.

Faltarão também uma referência clara a um problema recorrente em Portugal: o uso indevido dos imóveis, especialmente na utilização para o sector terciário dos imóveis licenciados para habitação, do que resulta muitas vezes aquelas “magníficas” publicidades nas fachadas dos edifícios.

Finalmente, é difícil vislumbrarmos uma consistência económica numa Estratégia de Reabilitação sem que haja destinatários. E não há destinatários se não houver crescimento económico. Estaremos a reabilitar para aumentar o número de espaços vazios. A Estratégia de Reabilitação Urbana tem que ser integrada numa estratégia de crescimento económico e de atractividade de Lisboa; cremos não fazer sentido aumentar-se o número de fogos disponíveis quando a população residente diminui.

Questões que nos movem e para as quais a ERU não parece vir a responder

Por último, consideramos ser frustrante que uma Estratégia de Reabilitação Urbana ignore questões como o património edificado com reconhecido valor, integrado ou não na Carta Municipal do Património, os logradouros, o alinhamento das cérceas, entre outros.

Assim, os exemplos seguidamente apresentados, embora aparentemente fazendo parte de um “programa de intervenção” e não de uma estratégia, sem serem mencionados nesta dificilmente serão objecto daquele. A saber:

1. **O Património edificado de finais do séc. XIX, princípios de XX**, de que consideramos estar Lisboa a um passo de ser considerada como a “capital europeia da demolição”. Os Bairros planeados por Ressano Garcia estão a perder os seus edifícios pioneiros graças à facilidade com que o Pelouro do Urbanismo aprova pedidos de demolição. De Campo de Ourique ao Bairro Barata Salgueiro, passando pelo Bairro Camões à Estefânia e aos Anjos, palacetes, moradias e prédios de rendimento perfeitamente recuperáveis são condenados independentemente do seu valor patrimonial e/ou do papel que desempenham no contexto do bairro e da memória da cidade. A tipologia das moradias unifamiliares está particularmente ameaçada de extinção na maioria dos bairros e arruamentos de génese oitocentista. Exemplos paradigmáticos e bem actuais:

- **A moradia Arte Nova da Rua Camilo Castelo Branco nº 25**, cujo pedido de demolição se encontra em apreciação pelos serviços da CML; **a moradia na Rua Gomes Freire nº 142** e o palacete na Av. Duque de Loulé nº 35, este último já destruído depois de “apreciado” pelos serviços da CM; a moradia emblemática das Avenidas Novas na **Rua António Cândido nº 12** ameaçada de demolição ou ainda o palacete atribuído ao Arq. José Luís Monteiro na **Praça Duque de Saldanha nº 28**, em processo “liquidatário”; as moradias na **Rua Andrade Corvo nº 18 a 22** (projecto de demolição já aprovado) e na **Rua Vale do Pereiro nº 7** (idem)

Na tipologia dos prédios de habitação colectiva, são exemplos paradigmáticos recentes:

- Os edifícios desenhados pelo Arq. Ventura Terra na Av. da República nº 46-48, que apesar de inscritos no Inventário Municipal do Património foram demolidos; e do outro lado da mesma avenida, na esquina com a Av. Elias Garcia, **os edifícios do Arq. Norte Júnior** estão em “apreciação” pelos serviços; os já raros prédios de rendimento Arte Nova na **Av. Elias Garcia nº 69 e nº 116**; o raro prédio Arte Nova do Arq. Nicola Bigaglia na Rua Rosa Araújo nº 49, demolido em 2010; em Campo de Ourique dois imóveis de fachada de azulejo, e perfeitamente recuperáveis, na **Rua Almeida e Sousa nº 5 e nº 7** estão na mira da demolição; e mesmo nas avenidas de referência da cidade como a **Almirante Reis** (considerado pela CML, e bem, como “Eixo Prioritário” do PIPARU) continuam a ver os seus prédios do início do séc. XX a serem “despachados” para darem lugar a construção nova como parece ser o caso do gaveto da **Av. Almirante Reis nº 67 com a Rua Febo Moniz**

nº 1; bem como os dois prédios Românticos na **Rua Mouzinho da Silveira nº 23 e 25** (cujo destino se desconhece...).

Continua esse Património, reconhecido como importante pelos especialistas e que é passível de ser objecto de obras de conservação/modernização, a ser considerado pela CML como menor, ou a ERU tê-lo-á como prioritário e Zona de Intervenção Prioritária?

Porque não contém a ERU uma referência clara a este tipo de património em risco?

Face à óbvia falta de interesse e de entendimento pelo tema da conservação e restauro por parte da sociedade em geral, como planeia a ERU cativar os cidadãos para essa tarefa, corrente e consolidada, noutros países da União Europeia?

2. Julgamos que muito do património devoluto, abandonado, deixado cair pelos proprietários ... tal como muitas das alterações verificadas em edifícios e conjuntos edificados de reconhecido valor, que assim o perderam por força de adulterações desrespeitadoras quanto à sua traça, volumetria, etc., **seriam explicadas e corrigidas se em cada momento, a cada operação urbanística submetida à CML** (projecto de alterações, ampliações, demolições, etc.) **e desenvolvida pela própria à CML** (planos de pormenor, urbanização, etc.), **existisse e fosse tornado público um anexo onde fossem elencadas as mais-valias/perdas para promotor/CML/Estado decorrentes das ampliações/construções ganhas/perdidas por via de taxas, m2 de venda/arrendamento, mudança de uso** (edifícios/solos).

Não cremos que esta Estratégia de Reabilitação Urbana queira (possa) avançar nesse sentido.

3. Também não nos parece ser possível falar numa ERU sem se considerar a questão da defesa dos logradouros. Este tema está cada vez mais na ordem do dia pois sabemos que o futuro sustentável das cidades depende em grande parte da quantidade e da qualidade dos solos que deixamos para as próximas gerações. Continuar a fazer "batota" como até aqui recorrendo às fáceis e superficiais "coberturas verdes", não nos parece resolver a questão de fundo para a cidade que é a urgência dos cidadãos em geral passarem a valorizar os solos permeáveis per si.

Luís Rêgo, José Caldeira, Paulo Ferrero, Virgílio Marques, Fernando Jorge, Carlos de Sousa e Fernando Vasco Costa