

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO
2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO



A REABILITAÇÃO URBANA

O Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana
Um instrumento de gestão territorial não utilizado

Mariana de Castro Graça

Coimbra

2013

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO
2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO



A REABILITAÇÃO URBANA

O Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana

Um instrumento de gestão territorial não utilizado

Mariana de Castro Graça

Dissertação apresentada no âmbito do
2.º Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra.
Área de Especialização: Ciências Jurídico-Forenses
Orientador: Mestre Jorge André Alves Correia

Coimbra

2013

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos os que contribuíram para que fosse possível esta dissertação.

Agradeço particularmente à minha família pelas minhas ausências, mas compreensíveis,
porque de todos é este trabalho.

Quero agradecer especialmente à Doutora Olívia Passos pela ajuda que me prestou,
contribuindo decisivamente para o presente estudo.

Finalmente, uma palavra de reconhecimento ao Mestre Jorge Alves Correia, por toda a
compreensão, ajuda e disponibilidade para a consecução dos objectivos propostos e
atingidos.

Nota Prévía

Por opção pessoal, a presente dissertação não foi escrita ao abrigo do novo acordo ortográfico.

ABREVIATURAS

ACRRU – Área Crítica de Reabilitação e Reconversão Urbanística

Art.º – Artigo

ARU – Área de Reabilitação Urbana

AUGI – Regime Excepcional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal

BEI – Banco Europeu de Investimento

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

DL – Decreto-Lei

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

ERU – Estratégia de Reabilitação Urbana

FDU – Fundos de Desenvolvimento Urbano

HF – Holding Funds

IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

L – Lei

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

LOE – Lei do Orçamento de Estado

ORU – Operação de Reabilitação Urbana

PDM – Plano Director Municipal

PEOT – Planos Especiais de Ordenamento do Território

PER – Programa Especial de Realojamento

PERU – Programa Estratégico de Reabilitação Urbana

PGR – Planos Gerais de Reconstrução

PGU – Planos Gerais de Urbanização

PIER – Plano de Intervenção no Espaço Rural

PIMOT – Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

POLIS – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades

Port. - Portaria

PP – Plano de Pormenor

PPRU – Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana

PPS – Plano de Pormenor de Salvaguarda

PRAUD – Programa de Reabilitação das Áreas Urbanas Degradadas

PRID – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados

PROCOM – Programa de Apoio à Modernização do Comércio

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM

PROT – Planos Regionais de Ordenamento do Território

PRU – Programa de Reabilitação Urbana

PRUrb – Parcerias para a Regeneração Urbana

PU – Plano de Urbanização

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REHABITA – Regime de Apoio á Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SOLARH – Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação

SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana

ÍNDICE

1. Introdução	3
1.1. Motivação	3
1.2. Objectivos	5
1.2.1. Objectivo geral	5
1.2.2. Objectivos específicos	5
1.3. Metodologia	5
1.4. Estrutura	6
2. A Reabilitação Urbana	7
2.1. Breves considerações	7
2.2. Evolução na Europa	8
2.3. Evolução em Portugal	12
2.3.1. Breve apresentação das terminologias utilizadas e suas influências	15
2.3.2. Descrição breve dos instrumentos legislativos	16
2.3.3. Descrição dos instrumentos de gestão territorial	19
2.3.4. Os instrumentos de gestão territorial municipal	22
2.3.4.1. PDM	24
2.3.4.2. Planos de Urbanização	25
2.3.4.3. Planos de Pormenor	25
2.4. A definição, planeamento e execução da reabilitação urbana	26
2.4.1. Os instrumentos próprios	28
2.4.2. Os planos de pormenor	29
2.4.3. As operações de reabilitação e subsequentes acções	29
2.5. Os programas e acções operacionais, breve historial	30
3. Os Planos de Pormenor	38
3.1. Os Planos de Pormenor	38
3.2. Os planos de Pormenor específicos	39
3.2.1. Os Planos de Pormenor de Intervenção no Espaço Rural	39
3.2.2. Os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana	40
3.2.2.1. Artigo 21º - RJRU	40
3.2.2.2. Artigo 22º - RJRU	41
3.2.2.3. Artigo 23º - RJRU	41

3.2.2.4.	Artigo 24º - RJRU	42
3.2.2.5.	Artigo 25º - RJRU	43
3.2.2.6.	Artigo 26º - RJRU	45
3.2.2.7.	Artigo 27º - RJRU	46
3.2.2.8.	Artigo 28º - RJRU	47
3.2.3.	Os Planos de Pormenor de Salvaguarda	48
4.	Os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana	50
4.1.	A sua utilidade ou necessidade	51
4.2.	A sua utilização ou a facilitação futura	52
4.3.	A sua inexistência ou a forma de contornar a legislação	53
5.	Conclusões e Recomendações	54
5.1.	Conclusões	54
5.2.	Revisitar os objectivos	55
5.3.	Recomendações para o futuro	56
	Bibliografia	57

1. Introdução

A vivência societária congrega um conjunto de deveres e direitos inerentes à condição humana.

Em Portugal um dos desideratos salvaguardados pela Constituição da República, competindo ao Estado o seu desenvolvimento, conforme artigo 9º, é o de “*Promover o bem-estar e a qualidade de vida...*” (alínea d)), assim como “*Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território*” (alínea e)). Nos direitos e deveres sociais indica que “*Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*”, conforme nº 1 do artigo 65º.

1.1. Motivação

A principal motivação que levou a enveredar pela temática da reabilitação urbana foi, na singeleza do tema, procurar entender o porquê de tanta degradação na ecologia urbana, sob uma perspectiva da possível existência de mecanismos que pudessem ajudar, evitar ou impedir que tal acontecesse.

Num breve olhar sobre o que nos rodeia, no que à ocupação física do espaço se refere, quando detectamos espaços novos, apetecíveis, arejados e, ao invés, outros que constituem autênticas bolsas impenetráveis e indesejáveis, físicas e humanas, verificando uma inexplicável dicotomia, por vezes com profunda diferença, sendo na maioria das vezes mal explicada ou com deficientes e incompreensíveis justificações.

Nesse quadro, observa-se que nas zonas mais antigas das povoações, vulgarmente designadas por centros urbanos ou históricos, quer sejam em cidades, vilas ou aldeias, a problemática da reabilitação pode ser vista sob vários prismas e entendimentos, consoante o olhar, o posicionamento e o objectivo do seu observador.

De forma breve e sucinta pode afirmar-se que a reabilitação pode ser observada sob uma perspectiva de arquitectura, de engenharia, social, económica, financeira, jurídica, entre as muitas que existem, conforme indicam vários autores.

Um particular interesse para a abordagem da presente temática, foi a sua inexistência ou quase existência e a sua previsão e regulamentação jurídica, a qual por ser demasiado técnica, difusa e dispersa, acentuou a necessidade de pesquisar, estudar,

compreender e, se possível, apresentá-la aos demais. Note-se que se mantendo a confusão existente no quadro jurídico, com uma quase impenetrabilidade por leigos, conforme Baptista (2008), a mesma só acontece porque *“Os projectos e planos perdem-se durante anos nos gabinetes das autarquias, paralisados por procedimentos burocráticos avidamente preservados por funcionários públicos...”*

Para tanto aproveitou-se um trabalho preparatório efectuado na parte escolar do mestrado, o qual merecia ser aprofundado, de modo que futuramente este trabalho pudesse contribuir para o clarear da escuridão do enquadramento legislativo da reabilitação urbana e do que a move, contribuindo-se para um possível esclarecimento, assim como tentar perceber de forma breve como as áreas ligadas à denominada construção civil, onde se diz que são um dos meios mais eficazes de corrupção em Portugal, presumindo-se que possam ocorrer nos processos de urbanização ou licenciamento.

Para além daqueles desideratos, tentar simplificar, para entender o emaranhado legislativo, tornou-se uma tarefa de alguma complexidade, mas que através do estudo efectuado compreendeu-se a situação actual do quadro regulamentador, notando-se uma acrescida dificuldade em apresentar de forma simples o quadro legislativo existente.

Complementa-se dizendo que a confusão actual existente, origina a procura de uma qualquer solução, de entre várias disponíveis, no caso vertente da reabilitação urbana, onde, à semelhança de outras áreas, o legislador, em ciclo político governativo conjuntural-eleitoral, tenta “inovar”, procedendo a alterações que não são mais do que maquilhagem do existente¹, criando regimes paralelos e de difícil controlo, acrescido de não serem apresentados balanços e ou estudos dos processos anteriores que sirvam de base para as pretendidas e pretensas alterações. Por outro lado, no que concerne à ocupação do solo ou à sua transformação, existem múltiplos e diversos quadros legislativos, com alguma desordem e conflito entre os mesmos, indiciando uma forte desorganização, quando parece fácil a existência de um ordenamento integrado e previsional na maioria das situações.

¹ Atente-se que na revisão do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, DL 307/2009, pela L 32/2012, é adicionada a Parte III, composta pelos art.º 77º-A e 77º-B, indicada como uma inovação a possibilidade de reabilitação em prédios com mais de 30 anos, quer se situem em áreas de reabilitação ou fora delas, mas verifica-se que tal medida já se encontrava prevista na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 20/2011, de 23 de Março.

1.2. Objectivos

1.2.1. Objectivo geral

O objectivo do presente trabalho é apresentar a Reabilitação Urbana sob uma perspectiva de análise do seu enquadramento, colocando-se como problema deste trabalho, sendo constituídas as seguintes hipóteses:

- (1) Será a actual legislação congruente e inequívoca para a reabilitação urbana?
- (2) Serão os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana os instrumentos mais utilizados?

O conhecimento do enquadramento da reabilitação urbana, da sua génese, evolução e quadro legislativo actual, será a alavanca contributiva da busca dos mecanismos reguladores e regulamentares adequados.

1.2.2. Objectivos específicos

Para a consecução do objectivo pretendido e a que nos propusemos responder, torna-se de fulcral importância, atendendo à situação detectada, procurar responder através dos seguintes objectivos específicos, abaixo discriminados:

- (1) Realizar a revisão bibliográfica sobre os conceitos e terminologias usadas, sobre a evolução no espaço europeu e em Portugal, neste último incidindo sobre os instrumentos legislativos, de gestão territorial, enfatizando os planos de pormenor;
- (2) Efectuar uma pesquisa nas entidades públicas e pessoas relativamente aos Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana;
- (3) Sintetizar um conjunto de recomendações sobre o trabalho futuro.

1.3. Metodologia

A metodologia utilizada para a elaboração do presente trabalho, de entre a diversidade de métodos e teorias, foi a generalização do método de estudo de caso do tipo ideográfico (Pardal, 1995). Para a consecução dos objectivos traçados enfatizou-se a busca dos elementos associados à reabilitação urbana, no caso vertente para a realização das operações atinentes à mesma, de modo a observar o seu sistema de execução (Pardal, 1995).

1.4. Estrutura

A presente dissertação encontra-se organizada em cinco capítulos, onde no primeiro capítulo se apresenta o objectivo a atingir, a motivação e a metodologia seguida, prosseguindo o Capítulo 2 com a revisão da literatura sobre a reabilitação urbana, suportada essencialmente no ordenamento jurídico e trabalho de pesquisa, não deixando de se abordar, após breves considerações, a evolução na Europa e em Portugal, aprofundando neste último as terminologias utilizadas, os principais instrumentos legislativos existentes, nos instrumentos de gestão territorial, dando ênfase aos de âmbito municipal. Dentro destes últimos, procede-se a uma abordagem genérica, de modo a entender-se o campo de estudo, prosseguindo com a análise sequencial propriamente dita da reabilitação urbana.

No Capítulo 3 estudam-se os planos de pormenor, percorrendo-se desde o entendimento genérico dos mesmos, prosseguindo para os planos específicos e, dentro destes, no Capítulo 4 caminha-se para os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana, propriamente ditos, sob uma perspectiva da sua utilidade ou necessidade, utilização, existência e futuro, face a outros mecanismos existentes na ordem jurídica portuguesa.

O presente trabalho termina no Capítulo 5 onde se pretende extrair algumas conclusões, onde se revisitam os objectivos e se apresentam algumas recomendações.

2. A Reabilitação Urbana

2.1. Breves considerações

A temática do presente trabalho, reabilitação urbana, surge da necessidade de compreender os seus objectivos, alcance e envolventes, numa interligação com os mecanismos existentes que pudessem evitar ou contrariar tal situação.

Não se pode compreender a reabilitação urbana apenas e tão só sob o prisma simplista de intervenção nas designadas obras de construção civil, estas entendidas, para uma facilitação de discurso, como todas as acções que visam habilitar de novo e para uso de toda e qualquer infraestrutura.

Se atentarmos na expressão e a decompusermos, encontramos, por um lado o termo *reabilitação*, por outro, a palavra *urbana*. Não é nem tem sido entendida de modo unívoco, bem pelo contrário, esta expressão é utilizada e entendida em sentido multiunívoco, dependendo do trabalho, autor ou âmbito do estudo.

A reabilitação urbana, para evitar equívocos ou diferenças de entendimento e utilização, obrigou o legislador a defini-la, bem como a outros termos associados ou conexos², ficando sempre aquém das expressões que utiliza em diversos normativos, documentos e relatórios.

A situação actual, quanto à reabilitação urbana, a existência de extensas áreas a necessitar de intervenção, tem subjacente um conjunto de acções, omissões e políticas desajustadas, onde sempre foi adiada uma intervenção integral, como se verificará adiante.

Quer na Europa, quer em Portugal, sempre houve necessidade de intervenção no edificado e, quando ocorria, era principalmente no parque habitacional, suportada em mecanismos legislativos e financeiros apropriados, que visaram, numa primeira fase os centros históricos das cidades que possuíam algum potencial na vertente histórica e turística para, num segundo momento, se centrarem nos centros urbanos. Tal como afirma Tavares (2008), a reabilitação urbana, para além de dever ser vista como um importante instrumento de vitalização e de constituir uma mais-valia para a cidade e para o ambiente urbano, deve ser observado e estudado o seu processo de aplicação e de evolução, a fim de serem encontradas formas mais eficientes de intervir, assim como, prosseguindo na linha de pensamento de Pinho (2007), esta situa o ano de 1975 como o

² Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio

ano de aparecimento do conceito de conservação integrada, derivado da Carta Europeia do Património Arquitectónico, considerado como crucial para a reabilitação urbana.

O Comité de Ministros do Conselho da Europa, segundo Pinho (2007), define o conceito de reabilitação urbana como sendo o modo pelo qual se procede à integração, entre outros, dos edifícios antigos, com especial incidência dos habitacionais, nos aglomerados “...através da renovação e adaptação da sua estrutura interna às necessidades da vida contemporânea, preservando ao mesmo tempo, cuidadosamente, os elementos de interesse cultural.»³. Este conceito foi sendo actualizado e alargado onde, presentemente, se entende a reabilitação urbana primacialmente como «um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo...” para a enquadrar como “...um acto político com o objectivo de melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral. Os seus desafios espaciais e humanos requerem a implementação de políticas locais (por exemplo política de conservação integrada do património, política de coesão e ordenamento territorial, política ambiental e de desenvolvimento sustentável) ...” prosseguindo para concluir que “A reabilitação é assim parte de um projecto/plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrado que envolva todas as políticas urbanas.»⁴.

Por tudo o que foi brevemente referido, e como conclusão do presente intróito, na linha de pensamento de Pinho (2009), pode dizer-se que a reabilitação surge no âmbito de uma política de conservação integrada do património arquitectónico, como resposta à degradação física dos tecidos antigos, mas que a intervenção tem que pensar na dimensão social, pelo facto de uma grande parte dos edifícios a intervencionar estarem ocupados.

Em termos nacionais, a reabilitação tem sido objecto de uma evolução, que será apresentada pormenorizadamente, mas salienta-se que em 2004 era considerada em legislação específica como um regime excepcional, para em 2009 passar a ser considerada como um regime normal, com regras próprias.

2.2. Evolução na Europa

Na Europa, a intervenção no espaço urbano ocorreu e deveu-se a diversas

³ Resolução (76) 28 sobre a adaptação de leis e regulamentos às exigências da conservação integrada do património arquitectónico. Comité de Ministros do Conselho da Europa. Secção I, Art.º 2º.

⁴ Conselho da Europa – *Guidance on Urban Rehabilitation*. Estrasburgo: COE, 2004, pág. 75

circunstâncias, com particular destaque para a derivada da Revolução Industrial e da Segunda Guerra Mundial, pois que, ao longo de muitos séculos, a cidade foi entendida como um espaço urbano codificado, onde, segundo Marques *et al.* (2010), era resultante de “...um produto social que traduz múltiplos efeitos das constantes reestruturações económicas...”, acrescentando-se, de acordo com Ribeiro (2005) que existe uma mutação e adaptação permanentes nas cidades, porquanto as mesmas, não sendo estáticas, encontram-se sempre em alteração, de modo a adaptarem-se às novas situações.

As cidades ao conhecerem uma rápida alteração, quer no funcionamento, quer na organização, de acordo com Ribeiro (2005), originam a sua reestruturação sendo esta devida por deixarem de se constituir como centros industriais e passarem a ser locais destinados ao sector terciário. Devido ao acentuado deslocamento de pessoas para as novas zonas habitacionais, que leva ao surgimento e expansão do espaço urbano, provocando desse modo um progressivo abandono da zona central, sobretudo devido a uma maior proximidade das novas zonas industriais e das áreas habitacionais, caracterizadas estas últimas por maior conforto e salubridade das novas construções, arrastando desse modo muitas funções para as novas áreas.

Neste sentido, pode indicar-se que o Reino Unido (Ribeiro, 2005) pode ser apontado como um dos iniciadores da industrialização e onde aconteceu o sobredito movimento, pelo que pode ser indicado como o precursor da adopção de políticas para enfrentar o declínio e a reestruturação urbana.

Por outro lado, na Europa do pós Segunda Guerra Mundial, de um modo geral pode afirmar-se que as condições de vida dos seus cidadãos sofreu uma melhoria devido, entre outras acções, à intervenção do estado no parque habitacional (Ribeiro, 2005; CIP, 2011). No entanto, conforme nota Pinho (2007), as zonas antigas das cidades encontravam-se em acelerado declínio, motivado fundamentalmente pelas consequências da guerra e pela negligência, desertificação e degradação, pelo que “*A resolução destes problemas passou, em muitos casos, pela simples demolição das áreas urbanas semidestruídas e pela rápida urbanização das periferias...*”, acrescentando que devido a tal acção se “*...desencadeou o fenómeno de Renovação Urbana...*”, referindo-se ainda um aspecto que tem sido ignorado ou pouco salientado, nomeadamente que a “*...a urbanização das periferias foi consumada sem qualquer preocupação qualitativa*”

porquanto “...o desenvolvimento urbano...visava essencialmente reconstruir o sistema económico e solucionar rapidamente o problema da habitação”.

De tal modo que, com a necessidade de regenerar essas áreas, efectuaram-se operações massivas de demolição (Pinho, 2007) e uma rápida urbanização, a qual contribuiu decisivamente para a segregação das áreas históricas (Ramos, 2009).

Numa perspectiva temporal pode indicar-se que nas décadas de 40 a 60 do século passado, no pós-guerra, pretendendo os governos uma justiça social e de redistribuição (Ribeiro, 2005), ocorreram muitas intervenções públicas, nomeadamente através de nova realocação das populações, correspondendo a um novo paradigma de intervenção, com políticas mais sensíveis de renovação urbana da habitação e com intervenções nas áreas degradadas.

Na década de 70, da conjugação das crises energéticas de 1973 e 1979 (Ribeiro, 2005; CIP, 2011), pode dizer-se que as indústrias contribuíram para a transformação das cidades, devido a encerrarem ou mudarem de localização, levando com isso ao abandono de imensas áreas territoriais.

O abandono ou obsolescência desses locais (Ribeiro, 2005; CIP, 2011) originou que terrenos e edifícios se degradassem e com eles provocassem uma diminuição da qualidade ambiental, social e laboral, afectando significativamente as tradicionais áreas das cidades, em alguns casos centrais, pelo que não tendo havido cuidado ou investimento nessas áreas, visando a sua recuperação, ocasionou uma complexidade de problemas de ordem social, de equipamentos, de degradação urbana, de habitação e de infraestruturas, entre outros.

Nas décadas de 80 e 90, como resultado e projecção dessas crises, foi reconhecida a necessidade de responder a tais situações, adoptando um conjunto de acções que visaram a melhoria das áreas urbanas e das situações de desemprego, conjugadas com as acções de regeneração, visando essencialmente procurar a integração dos habitantes dessas zonas, para reduzir os problemas sociais e promover a inclusão social (CIP, 2011), assim como se iniciou a partir dessa última década um forte movimento e interesse na deslocação das políticas de agricultura para os assuntos urbanos, para diminuição dos focos de instabilidade e conflito (Ribeiro, 2005).

Em suma, na senda do pensamento de Ribeiro (2005) pode caracterizar-se a intervenção e actuação nas áreas urbanas degradadas como políticas assistencialistas, onde

foram efectuados avultados investimentos públicos na habitação, entre outros, no período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de setenta. Na década de 80 e 90 as intervenções, sem grande sucesso, visavam inverter os ciclos de perda e exclusão e, finalmente, desde a década de 90 visa-se essencialmente a integração das áreas e habitantes das áreas mais degradadas, procurando atenuar e eliminar a exclusão social e, conseqüentemente, colmatar a degradação urbana (CIP, 2011) em locais tão emblemáticos para o ordenamento urbano como sejam os centros históricos, as zonas antigas dos centros das cidades e antigas instalações fabris e portuárias.

Antes de se referirem algumas linhas forças das intervenções em alguns países europeus e concordando plenamente com Ribeiro (2005), podemos afirmar que *“A regeneração urbana...procura dar resposta aos complexos problemas de degradação urbana, de índole económica, social e ambiental ou física que se têm verificado, nas últimas décadas, em vastas zonas, centrais ou periféricas, das cidades”*. Note-se que se fala em regeneração urbana e não em reabilitação urbana, porquanto diversos autores, tais como CIP, Ribeiro, JT Associados (2012), consideram que a reabilitação urbana é uma das principais componentes da primeira.

Desse conjunto de acções e políticas destacam-se os programas da União Europeia: Interreg, os Projectos Urbanos Pilotos, o URBAN I e URBAN II e mais recentemente o JESSICA e o JEREMIE (CIP, 2011).

Numa breve referência, indica-se que em Berlim as operações de reconstrução começaram a partir da Segunda Guerra Mundial e, mais recentemente, na década de 80 foram adoptadas novas estratégias de intervenção nos tecidos urbanos, pretendendo-se com isso a reorganização dos espaços da cidade e a recuperação de sectores antigos e degradados.

Em Itália, as operações de recuperação e renovação ocorreram nas cidades mais antigas, destacando-se Roma, Veneza e Bolonha, entre outras, onde apostaram na investigação da arquitectura e da organização das cidades para melhor procederem ao planeamento urbano.

Em França houve a necessidade de conservar e preservar o património edificado, assim como erradicar as zonas mais problemáticas, onde nestas se destaca a denominada Lei de Malraux de 4 de Agosto de 1962, considerada como determinante para a

reabilitação, para as quais existiram ajudas e financiamentos de agências públicas, procederam ainda a melhorias dos espaços verdes e de utilização comum da área envolvente e, por último, efectuaram a recuperação dos empreendimentos sociais construídos no pós-guerra.

Em Espanha desenvolveram-se instrumentos legais para salvaguardar e recuperar património e deu-se o início de programas de salvaguarda e conservação.

2.3. Evolução em Portugal

Em Portugal, para se conseguir compreender e enquadrar a reabilitação, tem que se associar e abordar um conjunto de situações, descritas sem qualquer preocupação cronológica ou de posicionamento por grau de importância, como a industrialização, os movimentos migratórios internos, a suspensão da actualização ou congelamento de rendas, a lei dos solos, a conservação do edificado, os incentivos à aquisição de habitação e a vigência e objectivos dos diversos programas de reabilitação/regeneração havidos, entre outros aspectos.

Portugal, por não ter tido intervenção directa na Segunda Guerra Mundial, não sofreu qualquer acção no âmbito da mesma no edificado, mas foi devido à industrialização que o acelerado movimento migratório interno até à década de 50 ou 60 do século passado originou uma forte urbanização e concentração das populações nas cidades e, desse modo, uma forte intervenção no edificado, conforme nota Tavares (2008).

Com a migração interna ora referida, verificam-se dois movimentos que, parecendo antagónicos, se complementam. Se por um lado (Tavares, 2008) devido à necessidade de habitação a cidade crescia, muitas vezes com a destruição do edificado existente, que era considerado, quando tal interessava, como obstáculo ao progresso económico, pelo que os poderes públicos, em conjugação de esforços com privados, procediam à regeneração, por outro assistia-se ao crescimento do tecido urbano, para novas zonas e urbanizações ou seja, em novos empreendimentos, nas periferias, com novos equipamentos (CIP, 2011), mas muitas vezes com deficientes infraestruturas, as quais viriam mais recentemente a manifestar-se e a serem objecto de programas apropriados para a sua recuperação e ou requalificação.

Prosseguindo, segundo Tavares (2008), refere-se que com os ideais urbanísticos dominantes, a forma de atribuir valor superior aos espaços do tecido urbano existente era proceder à sua demolição e, desse modo, “...rentabilizar essas áreas (numa perspectiva de suposta racionalidade económica) e aproveitar as suas potencialidades, associadas, em grande medida, à localização”. Para tanto, como as estruturas mais antigas das cidades tinham um valor diminuto, “...só a sua total destruição e substituição poderia recuperar e reaproveitar as suas potencialidades ou as suas qualidades inatas de centralidade e de máxima acessibilidade”.

Com o movimento acelerado para as cidades, que sofreu alguma retracção a partir da década de oitenta, a conjugação da crescente construção de novos edifícios provocou a deslocalização da área habitacional para a periferia, conjugado com políticas de incentivo à aquisição de residência própria, através de incentivos fiscais e de empréstimo bancário até meados do ano 2000. O desaparecimento do mercado de arrendamento deveu-se sobretudo à política legislativa de congelamento de rendas, conjugado com a dificuldade de cessação de contratos, assim como o escalão etário dos inquilinos que ainda subsistiam, reduziu substancialmente a oferta, através sobretudo da não ocupação daquelas habitações que iam sendo desocupadas. O crescimento acelerado do número de fogos desocupados, conjugado com o referido abandono das áreas centrais da cidade pelos seus habitantes, pode considerar-se como a combinação perfeita para a degradação do edificado e o desaparecimento da ocupação habitacional dos centros urbanos (CIP, 2011), sendo ainda referido que os “...últimos anos em Portugal foram marcados quer por um incremento da oferta, dado o crescimento do número de fogos construídos, quer por um aumento da procura de habitação, devido à maior facilidade de acesso ao crédito para adquirir casa própria, por via da diminuição das taxas de juro (de 1991 a 2005) e do aumento do rendimento das famílias...” (INE, 2010).

Associados a esta situação estão os programas que têm existido para colmatar a degradação que, pelas suas características essencialmente sectoriais, não têm conseguido reverter a situação, excepcionando alguns casos pontuais, mas onde se tem despendido elevadas verbas do erário público.

Existem ainda, de acordo com Pinho (2009), dois aspectos essenciais que caracterizam a evolução da reabilitação na década de 80 e que convém salientar, são

eles a consolidação da dimensão urbana das intervenções e o alargamento do seu âmbito e dos seus objectivos de actuação. A reabilitação evoluiu definitivamente de um modo de actuar em edifícios ao serviço da política de conservação do património arquitectónico, para um processo de intervenção em áreas urbanas degradadas e em declínio, processo este que integra objectivos e acções em várias áreas sectoriais, como instrumento privilegiado de várias políticas – em especial, das políticas de conservação do património urbano, de habitação, do ambiente e de desenvolvimento urbano. A procura da inclusão social e do desenvolvimento sustentável tornam-se indissociáveis e, ao nível das políticas urbanas, a reabilitação é um dos seus instrumentos privilegiados.

Como referido anteriormente, o movimento do campo para a cidade e do interior para o litoral, contribuiu decisivamente para a sobrecarga demográfica (Marques, 2010), dando origem a falta de habitação, infra-estruturas e equipamentos. Nesse sentido, conforme Alves Correia, é considerado como impulsionador do direito do urbanismo na legislação portuguesa a publicação do “ (...) Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, que impôs, pela primeira vez, às câmaras municipais a obrigação de promover a elaboração de “planos gerais de urbanização” das sedes dos seus municípios...”, no prosseguimento das suas ideias reforça que “o Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944, que criou as figuras dos “planos de expansão” (...) e dos “planos parciais de urbanização”...” e ainda que “o Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946, que atribuiu força vinculativa aos “anteplanos de urbanização”...”. No entanto, estes diplomas foram antecidos pelo DL 21697, que faz referência à realização de planos de urbanismo (Marques, 2010).

Complementa-se e coloca-se como ignorada da renovação urbana a publicação da Lei 2030, de 22 de Julho de 1948 (Marques, 2010), a qual conferia à administração a possibilidade de expropriar e previa também a elaboração de Planos Gerais de Reconstrução (doravante PGR). Acresce referir que estes PGR, conjugados com os Planos Gerais de Urbanização (doravante PGU), contribuíram, em alguns locais, para a expulsão dos sectores populacionais mais débeis para os novos perímetros urbanos, sendo que foi na década de 40 que foram tomadas algumas medidas que se prolongaram no tempo até aos dias de hoje, que contribuíram decisivamente para a degradação do edificado, nomeadamente, o congelamento das rendas dos imóveis arrendados. Com o abandono do modelo de casas unifamiliares para a construção de bairros em regime de

prédios multifamiliares, pelo que face à nova realidade, em 1965, o loteamento é definido através do DL 46673, de 29 de Novembro, como uma operação urbanística, contribuindo decisivamente para a degradação, quer do edificado, quer das áreas envolventes, verificadas hoje, porquanto, os cuidados na divisão da parcela rústica, base das construções que foram efectuadas apresentava deficiente qualidade e falta de alguns requisitos.

Acrescenta-se ainda que mais recentemente, desde a década de 80, foram publicados diversos diplomas, os quais, mediante os seus objectivos escritos, se destinavam a enquadrar, quer legalmente, quer financeiramente, um conjunto de acções de recuperação do edificado, da sua envolvente e, em muitos casos, conforme se indicou anteriormente, colmatar as faltas e deficiências que se faziam sentir no edificado existente.

2.3.1. Breve apresentação das terminologias utilizadas

A reabilitação urbana, denominação de acções de intervenção no edificado e no espaço urbano, devido a uma conjunção de situações, tem evoluído consoante o prisma sob a qual esteja a ser estudada. Numa primeira fase, em termos de enquadramento das acções, no campo jurídico e normativo, era denominada como reconversão ou reconstrução, conforme consta no preâmbulo do Decreto-Lei nº 8/73 de 08 de Janeiro, no entanto outras existiam que eram ou foram utilizadas indiscriminadamente, tais como regeneração, remodelação, requalificação, revitalização, valorização, recuperação ou renovação sem que, contudo, se afastassem do objectivo pretendido, a reabilitação, quer para o mesmo uso original, mas com novas capacidades e funcionalidades, quer para novos usos, com novas potencialidades ou com capacidades acrescidas.

Acrescenta-se ainda que o conceito de reabilitação urbana, tem sofrido diversas mutações e adaptações pois, conforme Aguiar (2005), devido à sua rápida evolução e crescente complexidade, é frequente o conceito de reabilitação urbana ser usado de forma equívoca e redutora e os processos de intervenção não terem em conta os pressupostos que lhe estão subjacentes. Apesar de a informação existente sobre a matéria ser vasta, esta é de natureza sectorial, dispersa e fragmentada, não tendo sido alvo de compilação e sistematização até à presente data.

Por outro lado, tem sido entendimento que a recuperação do edificado e das suas zonas envolventes, de uma forma genérica, é muito mais que reabilitação urbana, sendo designada por requalificação e regeneração, situação que tem sido de difícil solução, excepto no mitigar do problema quando o legislador preferiu definir um conjunto de termos e/ou expressões, onde, no caso vertente, apenas conceptualizou a reabilitação urbana, a reestruturação urbana e a renovação urbana⁵ (Ribeiro, 2005; CIP, 2011; JT Associados, 2012; Marques, 2010).

Atente-se que autores existem que consideram a reabilitação urbana como uma das componentes do sistema de recuperação e regeneração urbana (CIP, 2010; Ribeiro, 2005) e outros que entendem que a reabilitação urbana se constitui como uma intervenção mais ampla que a simples recuperação (Tavares, 2008), pois que no seu sentido mais lato engloba a valorização social, ambiental e urbanística, ou seja, constitui-se como um meio de solucionar diversos e variados problemas urbanos. Prosseguindo, considera Almeida (2008) que *“a requalificação e regeneração dos centros das cidades através de um processo sistemático de reabilitação urbana é um grande desafio para todas as partes envolvidas, particularmente para os proprietários e investidores. Invariavelmente, confunde-se reabilitação urbana com a recuperação física de edifícios, sendo esta última a causa maior das confusões instaladas”*, acrescentando-se, segundo Tavares (2008), para um completo esclarecimento, que *“o tipo de intervenção na paisagem urbana, no sentido da sua requalificação, vai desde a renovação, implicando a demolição e substituição dos elementos preexistentes; a revitalização, ou seja, a dinamização da vivência do local a requalificar; e ainda a reabilitação que, ao contrário da renovação, pressupõe a reutilização de elementos preexistentes.”*

2.3.2. Descrição breve dos instrumentos legislativos

A reabilitação urbana só pode ser compreendida em interligação se compreende com o ordenamento do território e as acções e políticas subjacentes à sua gestão.

Podemos encontrar a génese dos primeiros regulamentos do território, conforme Marques (2010), num decreto que foi publicado em 1865, destinado a regular o plano geral de melhoramentos para as cidades de Lisboa e Porto, sendo posteriormente

⁵ Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, definições referentes aos itens n.º 55, 57 e 59.

publicada a primeira Lei dos Solos em 1912, e em 1932, pelo DL 21697, são determinados a realização de planos de urbanismo, para mais tarde, em 1934, ser introduzida na legislação portuguesa a figura dos PGU.

Em Portugal, pode afirmar-se, seguindo Marques (2010), que até à década de 50 do século passado, o modelo principal de habitação existente era o de casas unifamiliares no perímetro central ou quase central dos centros urbanos e com a localização das actividades industriais numa coroa circular para além dos centros urbanos. Após esta década, derivado do forte movimento populacional para as cidades e da expansão da actividade industrial no litoral, houve necessidade de proceder à construção de grandes bairros que, como afirma Oliveira (2011), originou o movimento urbanístico de expansão. Com a forte expansão urbanística em curso, houve cada vez mais necessidade de locais para as novas construções, pelo que, em 1948, pela Lei 2030, surge prevista a questão da renovação urbana, não com o entendimento e a dimensão actual, mas como meio para se proceder à expropriação por utilidade pública e a elaboração de planos gerais de reconstrução. Este diploma conferia à administração a possibilidade de regular a desocupação dos edifícios, sendo um meio para alguns proprietários requererem acções de despejo, possibilitando desse modo, a demolição do edificado e a construção de novos edifícios, através dos quais pudessem arrendar, com outro valor de rendas mais actualizadas.

Com a nova situação criada, foram tomadas algumas medidas legais para o congelamento das rendas, sendo o factor que contribuiu decisivamente para a não realização da conservação e manutenção do edificado, porquanto o supracitado congelamento manteve-se até 1986.

Depois da publicação em 1956 do DL 40616, que previa o plano de melhoramentos da cidade do Porto, e do DL 42454 de 1959, que enfatizava o plano de construções de novas habitações da cidade de Lisboa, e do DL 46673, de 1965, que aprovava o loteamento da propriedade rústica através da sua divisão para operação urbanística e, mais recentemente, em 1973 com a publicação do DL 8/73, que foi antecedido pelo Decreto-Lei 576/70 (Lei dos Solos), foi instituída a figura do plano de pormenor de renovação urbana (Marques, 2010).

Da conjugação do congelamento das rendas, dos novos empreendimentos, do sucessivo abandono das áreas centrais, da falta de infra-estruturas em qualidade e

quantidade, com particular ênfase para a água e o saneamento, surgiram os primeiros programas que se poderão classificar em alguns casos como políticas públicas, embora de carácter sectorial, para a recuperação do urbano (CIP, 2010; Marques, 2010; Ribeiro, 2005; JT Associados, 2012).

Tais instrumentos iniciaram-se em 1976 com o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)⁶, com a definição da Área Crítica de Reabilitação e Reconversão Urbanística (ACRRU)⁷, prosseguindo em 1985 com o Programa de Reabilitação Urbana (PRU)⁸, sendo este mais tarde substituído, em 1988, pelo Programa de Reabilitação das Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD)⁹. Ainda em 1988, surge o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA)¹⁰. Em 1993, surge o Programa Especial de Realojamento (PER)¹¹ e no ano seguinte, no âmbito da União Europeia, surge o URBAN I, sendo este complementado pelo URBAN II no ano 2000, o PROCOM (Programa de Apoio à Modernização do Comércio)¹² e o PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM)¹³. Em 1995, pela Lei 91/95, de 2 de Setembro, é criado o Regime Excepcional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Géneses Ilegal (AUGI). Em 1996, são criados os programas REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas) e RECRIPH (Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal), pelos DL n.º 105/96 e 106/96, de 31 de Julho, respectivamente.

Três anos volvidos, em 1999, é criado o Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH)¹⁴ e em 2000, é criado o POLIS (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades)¹⁵.

Mais recentemente, em 2004 é criado o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA)¹⁶. Ainda neste ano, o legislador cria um regime excepcional

⁶ DL 704/76, de 30 de Setembro

⁷ DL 794/76, de 5 de Novembro – Lei dos Solos

⁸ Despacho n.º 4/SEUH/85, de 22 de Janeiro

⁹ Despacho 1/88, de 5 de Janeiro

¹⁰ DL 4/88, de 6 de Junho

¹¹ DL 163/93, de 7 de Maio

¹² DL 184/94, de 1 de Julho

¹³ Despacho 6/94, MPAT, de 26 de Janeiro

¹⁴ DL 7/99, de 8 de Janeiro

¹⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio e DL 314/2000, de 2 de Dezembro

de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística através do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio.

Em 2009 foi publicado o Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro, que revogou o DL 104/2004 e que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana, tendo este sido recentemente alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto.

No entanto acrescenta-se ainda que para acções de reabilitação iniciadas entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Dezembro de 2010, cujas obras têm que estar concluídas até 31 de Dezembro de 2020, vigora o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana, aprovado pela Lei do Orçamento de Estado (doravante LOE) para 2008¹⁷, com isenções temporárias de IMI, que podem chegar a 8 anos, bem como incentivos aos fundos de investimento imobiliário cujos activos sejam predominantemente afectos a acções de reabilitação, vindo este regime a ser revogado pela LOE para 2009¹⁸, aditando o art.º 71º ao EBF (Estatuto dos Benefícios Fiscais).

Refere-se ainda a existência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2011, de 23 de Março, que aprova medidas para incentivar a reabilitação urbana e dinamizar a economia, no âmbito da iniciativa para a Competitividade e o Emprego, sem que, contudo, se conheça a sua regulamentação.

2.3.3. Descrição dos instrumentos de gestão territorial

No âmbito da legislação relativa à gestão territorial, com as especificidades e objectivos próprios, consoante o nível e objectivos a atingir, entendemos que existem dois grandes grupos: a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (doravante LBOTU) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (doravante RJIGT), estes dois a um nível macro, e o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) e o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), num nível micro.

Relativamente ao nível macro, podemos indicar que temos vários níveis de ordenamento, nomeadamente o nacional, o regional e o municipal, assim como geral e especial ou específico. Quanto ao micro, o mesmo não sendo considerado por muitos

¹⁶ DL 135/2004, de 3 de Junho

¹⁷ Lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro, art.º 82º

¹⁸ Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro, art.º 101º e 99º, respectivamente.

autores como ordenadores da gestão, opinião da qual discordamos, porquanto os referidos regulamentos são determinantes no que concerne à forma e modo de construir, pelo que, atendendo ao âmbito do presente trabalho, apenas nos referiremos à necessidade de os proprietários do edificado terem o dever especial de conservação e proibição de deterioração, conforme art.º 89º e 89º-A do RJUE.

Com o estabelecimento das bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, através da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo - LBOTU¹⁹, regulamentada pelo DL 380/99, de 22 de Setembro – RJGT²⁰, procede-se à concretização do programa de acção legislativa complementar, definindo-se o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral do uso do solo e o regime de elaboração, aprovação e execução dos instrumentos de gestão territorial.

A LBOTU visa estabelecer as políticas de ordenamento do território e de urbanismo, integrando as acções promovidas pela administração, para uma adequada organização e utilização do território nacional. Nos objectivos específicos²¹ são exemplificados e determinados, entre outros, que com esta legislação se pretende a *“melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos”*²², bem como a *“rentabilização das infra-estruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais”*²³ para além das que, no âmbito da presente abordagem, puderem ser consideradas as principais, nomeadamente a *“reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados”*²⁴ e a *“recuperação ou reconversão de áreas degradadas”*²⁵.

Com a entrada em vigor da LBOTU, o sistema de gestão territorial sofreu alterações a nível estrutural, com a respectiva divisão e subdivisão em novos instrumentos. Foram introduzidas alterações na tipologia de instrumentos de

¹⁹ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto.

²⁰ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

²¹ Lei 48/98, de 11 de Agosto, art.º 6º

²² Lei 48/98, de 11 de Agosto, art.º 6º/ 1 a)

²³ Lei 48/98, de 11 de Agosto, art.º 6º/ 1 f)

²⁴ Lei 48/98, de 11 de Agosto, art.º 6º/ 1 h)

²⁵ Lei 48/98, de 11 de Agosto, art.º 6º/ 1 i)

planeamento, com os novos tipos de planos criados, os quais incluem o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (doravante PNPOT), os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (doravante PIMOT), os Planos Regionais de Ordenamento do Território (doravante PROT) e ainda os Planos Municipais de Ordenamento do Território (doravante PMOT). Os três primeiros instrumentos integram o que a Lei de Bases chama de Instrumentos de Desenvolvimento Territorial. Quanto aos instrumentos já existentes, a LBOTU procedeu ao seu enquadramento, nomeadamente com os instrumentos de planeamento territorial e de natureza especial.

O PNPOT²⁶ tem como objectivo fixar as directivas e orientações fundamentais do modelo de organização espacial a nível nacional e estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território e serve de referência para a elaboração dos instrumentos de gestão territorial, conforme é expressamente referido no art.º 4º que define a articulação, no que se pode considerar o PNPOT, como macro regulador e os constantes no citado artigo como micro executores.

Os PIMOT²⁷ são de elaboração facultativa para os municípios e quanto aos PROT, estes apenas sofreram alteração no seu regime jurídico, uma vez que já existiam aquando da entrada em vigor da LBOTU²⁸.

Os instrumentos de planeamento territorial, que também são conhecidos por planos municipais de ordenamento do território, PMOT, têm vários objectivos, destacando-se a inventariação da realidade existente, a conformação do território e conformação do direito de propriedade dos solos e a gestão do território. Abrangem o Plano Director Municipal (doravante PDM), o Plano de Urbanização (doravante PU) e o Plano de Pormenor (doravante PP).

Já os instrumentos de natureza especial, também designados por Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), incluem os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira.

Efectivamente, conforme defende Catita (2009), entre outros, o sistema consagrado na LBOTU e regulamentado no RJIGT, consiste num quadro conceptual muito completo e complexo, que apresenta uma articulação teórica e abrangente

²⁶ Art.º 9º/1 a) LBOTU

²⁷ Art.º 9º/1 c) LBOTU

²⁸ Art.º 11º LBOTU

adequada, mas que, na prática, se revela pouco eficiente e demasiado rígido, com alguns constrangimentos como antecipadamente podemos indicar relativamente aos planos de pormenor.

2.3.4. Os instrumentos de gestão territorial municipal

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território desenvolve as bases da política do ordenamento do território e urbanismo, indicando a coordenação e interligação entre os actores e responsáveis no âmbito nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, assim como o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

Os PMOT²⁹, instrumentos discricionários por natureza, pretendem estabelecer o regime de uso do solo, assim como devem definir, segundo modelos de evolução, a previsível ocupação humana, a organização das redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e da garantia da qualidade ambiental, os quais podem consubstanciar-se em Plano Director Municipal, em Plano de Urbanização e em Plano de Pormenor.

A discricionariedade destes planos, no entendimento de Pena (2005), deve-se ao facto de às autarquias caber o papel de iniciativa relativamente à elaboração de determinado PMOT, significando também que o planeador dispõe de várias alternativas de ordenamento do espaço.

Apesar da discricionariedade dos planos, (Pena, 2005) deve ter-se em conta que existem limites à actuação da administração na elaboração de tais planos. Antes de mais importa referir que esta discricionariedade da actividade das autarquias locais na elaboração dos PMOT pode ser compreendida como a forma de elaboração dos planos, isto é, esta discricionariedade é a forma de implementar os planos dando oportunidade à autarquia de estudar e verificar quais os interesses e, a partir daí, escolher as operações que melhor se enquadram na sua realidade. Por outro lado, verificamos ainda que a questão da discricionariedade varia conforme o tipo de PMOT que está em causa, isto é, o PP vai ser elaborado a uma escala de maior pormenor em comparação com o PU, passando-se o mesmo com este em relação ao PDM, significa isto que, uma vez que o

²⁹ Art.º 69º ss. DL 380/99, de 22 de Setembro

PP é mais específico, o nível de discricionariedade de elaboração da autarquia vai ser menor comparado com a discricionariedade na elaboração de um PDM.

Apesar da ampla discricionariedade, a administração local sofre de várias limitações na elaboração dos PMOT, uma delas é o simples facto de as entidades competentes e todo o processo de elaboração dos PMOT estarem definidos no RJIGT.

Para além deste limite, temos também o conteúdo material dos PDM, PU e PP, o qual está expresso nos artigos 85º, 88º e 91º do RJIGT, respectivamente, o que significa que a câmara ou a assembleia municipal não têm poder de escolha do mesmo. No que toca ao conteúdo documental, a determinação deste também constitui uma limitação à discricionariedade dos municípios, uma vez que cada plano terá de conter os documentos enunciados nos artigos 86º, 89º e 92º, todos do RJIGT. Outro limite à discricionariedade é o facto de os PMOT, os quais englobam os PDM, os PU e os PP, estarem já tipificados no RJIGT, o que significa que a administração só pode elaborar planos territoriais que estejam previamente previstos na lei.

Os planos territoriais, seguindo o pensamento de Alves Correia (2012), podem ser classificados e divididos segundo várias tipologias, a saber: o critério da finalidade, o grau analítico das previsões, a eficácia jurídica e, por fim, o âmbito espacial de aplicação, o qual escolhemos para explicar os vários níveis dos planos acima identificados.

Segundo o âmbito espacial de aplicação, podemos distinguir cinco níveis, os quais vão sendo gradualmente mais restritivos: nacional, regional, supramunicipal, municipal e submunicipal. É nestes três últimos que nos vamos focar para explicar os instrumentos de gestão territorial a nível municipal.

Os instrumentos de âmbito municipal, na sua elaboração, devem seguir e estabelecer o regime do uso e ocupação dos solos e a sua organização, assim como ter em conta as linhas orientadoras de nível nacional e ainda considerar as directrizes de âmbito regional, constantes nos planos intermunicipais (PIMOT), se existirem.

Na categoria destes planos, podemos encontrar no RJIGT os PDM, os PU e os PP, que seguidamente serão desenvolvidos individualmente.

Apesar da fácil delimitação e definição destes planos, deparamo-nos com dificuldades na sua operacionalização, dificuldades estas que resultam da falta de flexibilidade que, por sua vez, varia com a tipologia de PMOT.

Acrescenta-se ainda que, apenas no ano de 2011³⁰, aparentemente, ficou resolvida a problemática associada à vigência e legalidade dos planos precusores dos PDM, os planos gerais de urbanização sucessores dos anteplos de urbanização, criados, respectivamente, pelo DL 570/71 e pelo DL 33921, de 1944.

2.3.4.1. PDM

Os actuais PDM, considerados de 2ª geração, têm a sua génese nos planos gerais de urbanização sucessores dos anteplos de urbanização. Os PDM de 1ª geração³¹ podiam ser complementados com planos gerais ou parciais de urbanização e planos de pormenor, enquanto que na actualidade, os dois últimos encontram-se em paridade regulamentar.

O legislador define os PDM como o documento que se destina a definir as estratégias municipais de desenvolvimento territorial, de ordenamento e de urbanismo, constituindo-se como o referencial para a elaboração dos documentos estruturantes necessários, tendo como base o facto de o modelo de organização espacial assentar na classificação e qualificação do solo³². Para uma adequada elucidação, importa referir que, com a definição do modelo de organização municipal, entre outras temáticas, estabelece-se quais *“as condições de actuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de excepção, bem como sobre áreas degradadas em geral”*³³ e as *“condições de reconversão das áreas de génese ilegal”*³⁴. Acrescenta-se ainda que o mesmo *“estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal”*³⁵.

Pode afirmar-se que os PDM, desde a sua génese, nos PGU, passando pelo de primeira geração, apenas se debruçaram sobre a delimitação dos núcleos históricos e a inventariação do património existente, sem, no entanto, terem apresentado opções

³⁰ Nota técnica n.º 1/2011/DSO-ID27357, da DGOTDU

³¹ DL 208/82, de 28 de Maio

³² Art.º 84º DL 380/99, de 22 de Setembro

³³ Art.º 85º o) DL 380/99, de 22 de Setembro

³⁴ Art.º 85º p) DL 380/99, de 22 de Setembro

³⁵ Art.º 84º/1 RJGT

próprias de ordenamento e gestão para essas áreas, demonstrando uma ausência de estratégia a este propósito. Os PDM da actual geração estabelecem a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e do urbanismo e as demais políticas urbanas. Estabelece também um modelo de organização espacial do território municipal (n.º1 do art.º 84º).

2.3.4.2. Planos de Urbanização

O Plano de Urbanização³⁶ constitui-se como o modo de concretizar a política de ordenamento para uma determinada área municipal, onde se vai estabelecer o quadro de referência para a aplicação de políticas urbanas, através da definição da estrutura urbana, o regime de uso dos solos e os critérios de transformação do território.

Este plano pode entender-se como um instrumento, o qual pode ser considerado como um plano intermédio entre o carácter geral do PDM e o carácter restrito do PP, uma vez que os planos de pormenor são muito específicos e os PDM são planos mais abrangentes, pois abarcam todo o território municipal.

2.3.4.3. Planos de Pormenor

O Plano de Pormenor³⁷ tem como objectivo o desenvolvimento e a concretização de propostas de organização espacial de determinada parte do território do município e estabelece as regras para a implantação de infra-estruturas, a integração na paisagem do edificado e a organização espacial de um determinado território com todos os elementos que o podem integrar.

Este tipo de instrumento territorial tem duas categorias de planos, os que se podem classificar como gerais ou genéricos³⁸ e os planos de modalidade específica³⁹.

O PP⁴⁰ abrange áreas contínuas do território municipal, correspondentes, designadamente, a uma unidade ou subunidade operativa de planeamento e gestão ou a parte delas. Ou seja, os PP são “planos de escalas superiores” aos planos de urbanização, pois, tal como o nome indica, são planos muito pormenorizados do território municipal, conforme nota Pereira (2010).

³⁶ Art.º 87º, 88º e 89º RJGT

³⁷ Art.º 90º RJGT

³⁸ Art.º 91º RJGT

³⁹ Art.º 91º-A RJGT

⁴⁰ Art.º 90º/3 RJGT

Estes planos, ao adoptar uma das modalidades específicas, com conteúdo material adaptado a finalidades particulares de intervenção previstas nos termos de referência do plano e na deliberação municipal que determinou a respectiva elaboração, podem adoptar as modalidades de Plano de Intervenção no Espaço Rural (PIER), Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana (PPRU) e Plano de Pormenor de Salvaguarda (PPS).

Na modalidade específica para a reabilitação urbana⁴¹, regulada em norma própria, destinada a abranger solo urbano, que corresponda no todo ou parte a um centro histórico, a uma área crítica de recuperação e reconversão ou a uma área de reabilitação urbana, constituída nos termos da lei.

2.4. A definição, planeamento e execução da reabilitação urbana

A RU, para efeitos do presente estudo, tem como base a legislação própria existente, vulgarmente designada por RJRU⁴².

O processo de reabilitação urbana passa por várias etapas, começando com a delimitação da área de reabilitação urbana (ARU), passando pela escolha do tipo de operação de reabilitação urbana (ORU), pela escolha do modelo de execução das operações de reabilitação urbana, pela definição da entidade gestora das operações de RU, pela execução da RU, chegando, por fim, aos instrumentos de execução da RU.

A delimitação da ARU, encontra-se legalmente consagrada nos artigos 13º a 15º do RJRU, é da competência da assembleia municipal sob proposta da câmara municipal. As ARU *“incidem sobre espaços urbanos que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas urbanas, dos equipamentos ou dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, justifiquem uma intervenção integrada”*⁴³. As ARU podem ainda *“abranger áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, áreas urbanas degradadas ou zonas urbanas consolidadas”*⁴⁴. A aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana pode ser feita antes ou em simultâneo com a

⁴¹ Art.º 91º-A inserido pelo Decreto-Lei nº 316/2007 no DL 380/99 de 22 de Setembro, o qual visa, conforme se extrai do preâmbulo do diploma que refere que a adopção de planos de pormenor específico visa a articulação com os regimes legais de salvaguarda de interesses públicos específicos.

⁴² DL 307/2009, de 23 de Outubro alterado pela Lei 32/2012, de 14 de Agosto.

⁴³ Art.º 12º/1 RJRU

⁴⁴ Art.º 12º/2 RJRU

aprovação da operação de reabilitação urbana⁴⁵, podendo ser através de instrumento próprio⁴⁶, precedida de parecer do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (doravante IHRU), ou por via da aprovação de um plano de pormenor de reabilitação urbana⁴⁷, correspondendo este à respectiva área de intervenção.

No caso de se optar por um instrumento próprio, este é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal. Caso se opte por um PPRU, a aprovação deste habilita a dispensa de audição das entidades públicas a consultar no âmbito do controlo prévio das operações urbanísticas.

Quanto aos tipos de operação de reabilitação urbana, existem dois: simples e sistemático. A ORU simples *“consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigindo-se primordialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respectiva execução”*⁴⁸, enquanto que a ORU sistemática consiste *“numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização colectiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público”*⁴⁹.

Caso seja escolhida a operação simples, o município deverá elaborar uma estratégia de reabilitação urbana⁵⁰, no caso de optar pela operação de reabilitação urbana sistemática deverá elaborar um programa estratégico de reabilitação urbana⁵¹.

No que concerne aos modelos de execução das operações de reabilitação urbana, podem ser adoptados os seguintes: por iniciativa dos particulares ou por iniciativa das entidades gestoras. No primeiro caso, a execução das operações de reabilitação urbana pode desenvolver-se através de duas modalidades: execução pelos particulares com o apoio da entidade gestora ou através da modalidade de administração conjunta. Se for adoptado o segundo tipo, as operações de RU podem desenvolver-se através de execução directa pela entidade gestora, por execução através de administração conjunta

⁴⁵ Art.º 7º/2 e 3 RJRU

⁴⁶ Art.º 17º RJRU

⁴⁷ Art.º 18º RJRU

⁴⁸ Art.º 8º/2 RJRU

⁴⁹ Art.º 8º/3 RJRU

⁵⁰ Art.º 30º RJRU

⁵¹ Art.º 31º RJRU

ou ainda por uma execução através de parcerias com entidades privadas.⁵²

A propósito das entidades gestoras, estas podem ser o município ou uma empresa do sector empresarial local, conforme indica o art.º 10º RJRU.

Quanto à execução da reabilitação urbana, a entidade gestora de uma ORU sistemática pode celebrar contratos com entidades públicas ou privadas, mediante os quais estas se obriguem a proceder à elaboração da reabilitação urbana.

Por último, nas operações de RU simples, a entidade gestora pode utilizar os instrumentos constantes do art.º 54º RJRU: *a) imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas, b) empreitada única, c) demolição de edifícios, d) direito de preferência, e) arrendamento forçado, f) servidões, g) expropriação, h) venda forçada e i) reestruturação da propriedade.*⁵³

2.4.1. Os instrumentos próprios

Os instrumentos próprios, que segundo Almeida (2012) são actos atípicos ou “*sui generis*”, destinam-se a efectuar a delimitação da ARU.

Este instrumento de delimitação da ARU não se mostra muito eficaz, na medida em que transporta dificuldades no reconhecimento das características das formas típicas da acção administrativa, sendo que também circunscreve a maioria dos efeitos ao município ou à entidade gestora.

Este instrumento acarreta consigo alguns “problemas”, uma vez que, por exemplo, admite a delimitação de uma amplíssima área de reabilitação urbana quase coincidente com o espaço consolidado, correspondente a uma operação de reabilitação urbana simples. Temos, então, como consequência disto que todo o espaço consolidado vai ser transformado em área de reabilitação urbana, não o devendo ser.

À escolha deste instrumento de delimitação de ARU corresponde a operação de reabilitação urbana simples.

A delimitação de ARU através de um instrumento próprio segue uma tramitação correspondente ao procedimento de aprovação do plano, mas em versão simplificada. A esta tramitação corresponde a competência para a iniciativa à câmara municipal, a competência dispositiva à assembleia municipal (art.º 17º RJRU) e os requisitos da fundamentação são a determinação dos limites físicos da área, a escolha da espécie de

⁵² Art.º 11º RJRU

⁵³ Art.º 54º/1 RJRU

ORU (simples ou sistemática), a definição da “estratégia de reabilitação urbana” ou do “programa estratégico de reabilitação urbana” consoante a espécie de operação e, por último, a determinação da entidade gestora. É obrigatória a emissão de um parecer pelo IHRU a discussão pública da delimitação da ARU e a publicação.

Quanto aos efeitos, o instrumento próprio depara-se com a dificuldade de distinção entre os efeitos decorrentes da delimitação da área de reabilitação urbana e os efeitos da opção por uma operação de reabilitação urbanística, no entanto, esse embora todas as insuficiências e dificuldades acima referidas, tem sido unicamente este mecanismo a ser utilizado pelas autarquias para as acções de RU.

2.4.2. Os planos de pormenor

Os planos de pormenor são outro instrumento de delimitação da ARU, a par com os instrumentos próprios.

A delimitação da ARU através de plano de pormenor de reabilitação corresponde a uma operação de reabilitação urbana sistemática. Estes planos obedecem às regras constantes dos art.º 91º e 91º-A do RJGT e dos artigos 21º a 28º do RJRU.

Os planos de pormenor de reabilitação deverão ser acompanhados por uma estratégia de RU, no caso de ORU simples, e de programas estratégicos de RU, no caso de ORU sistemáticas.

A delimitação por plano de pormenor tem de conter a definição do tipo de operação de reabilitação urbana e a estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a operação de reabilitação urbana seja simples ou sistemática.

2.4.3. As operações de reabilitação e subsequentes acções

A operação de reabilitação urbana simples consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigindo-se primacialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respectiva execução, já a operação de reabilitação urbana sistemática consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização

colectiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público.

Por Operação de Reabilitação Urbana deve entender-se “o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área”. Já por Área de Reabilitação Urbana deve entender-se “a 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”, conforme entende Valente (2010).

Os procedimentos para a definição da Estratégia de Reabilitação Urbana (ERU) para uma Operação de Reabilitação Urbana (ORU) simples, são bastante mais simplificados que a elaboração de um Programa Estratégico de Reabilitação Urbana (PERU) ou Plano de Pormenor para uma Operação de Reabilitação Urbana sistemática.

A ERU pode ser proposta para uma área onde já esteja em vigor um Plano e se pretenda somente intervir numa área específica seguindo os parâmetros do Plano mas tendo outros meios de intervenção.

Estas duas tipologias de intervenção, simples e sistemática, podem ainda ter, cada uma delas, as características de uma intervenção com fins sociais ou de alienação no mercado imobiliário. Esta distinção, agora proposta nesta Estratégia de Reabilitação, é importante na medida em que exige procedimentos, meios de apoio e intervenções diferentes.

2.5. Os programas e acções operacionais, breve historial

A Reabilitação Urbana, ao longo dos anos, tem vindo a dispor de vários programas e acções de incentivo e apoio financeiro que visam apoiar a reabilitação sectorialmente, mas com predominância para o edificado. Os principais programas são, ou foram, o PRID/PERID, o PRAUD, o RECRIA, o PER, o PROCOM e o URBCOM, o URBAN I e II, o RECRIPH, o REHABITA, o SOLARH, o POLIS, as PRU do QREN, o PROHABITA, a iniciativa JESSICA, o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana, o EBF e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2011.

Em meados dos anos 70, surgiu em Portugal o PRID/ PERID (Programa de Recuperação de Imóveis Degradados), programa que foi pensado essencialmente para o centro histórico do Porto. O PRID, criado pelo DL 704/76, de 30 de Setembro e posteriormente relançado pelo DL 449/83, de 26 de Dezembro, era um programa que se destinava a efectuar obras de requalificação em edifícios urbanos degradados com apoio financeiro aos proprietários com carências financeiras e sem recurso ao crédito bancário. Este apoio surgia como empréstimo sem juros, podendo ser a fundo perdido.⁵⁴

Decorreu ainda o PRAUD, criado pelo Despacho 1/88, de 20 de Janeiro, que teve três subprogramas (em 1997, 1999 e 2002), tinha como objectivo apoiar a renovação e reabilitação de áreas urbanas degradadas. O financiamento era inicialmente de 25% do valor de intervenção, no entanto este valor podia na prática chegar aos 100%. Os destinatários deste programa eram os proprietários que residam no imóvel e não podiam usufruir do programa Recria.⁵⁵

O RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados) surgiu da verificação de que o parque habitacional das duas áreas metropolitanas de Portugal – Lisboa e Porto, estava bastante deteriorado. O RECRIA, que foi criado pelo Decreto-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro, modificado pelo DL 197/92, de 22 de Setembro, pelo DL 104/96, de 31 de Julho, sendo que mais tarde é ainda criado o DL 329-C/2000 de 22 de Dezembro, o qual estabelece o regime deste programa, o qual dá a possibilidade aos proprietários e senhorios de realizarem obras de conservação e beneficiação de fogos e imóveis nas partes comuns do prédio em estado de degradação, mediante a concessão de apoios financeiros (participação a fundo perdido) pelo Estado/IHRU e pela Câmara Municipal, apoiando ainda no realojamento temporário durante o período das obras. Este programa é participado pela administração central, por intermédio do IHRU, e pela administração local, através do respectivo município. O IHRU financia também a parte das obras não participadas. Fundamentalmente, este programa financia edifícios antigos através de

⁵⁴ In <http://www.ihm.pt/prid.asp> e http://livraria.vidaeconomica.pt/livro/reabilitacao-urbana/conteudos/Link_16.pdf, acedidos em 15/03/2013

⁵⁵ In <http://www.dgotdu.pt/%5Cdetail.aspx?channelid=4F7F0258-2E3E-47B8-8713-E3D624A89FD2&contentid=68BE6035-D0E4-4528-BB49-9D6675984A63&lang=pt&ver=1>, acedido em 15/03/2013

comparticipações a fundo perdido, em que 60% do montante elegível é participado pelo IRHU e 40% pelo município.⁵⁶

O PER, programa especial de realojamento, foi criado pelo DL 163/93, de 7 de Maio, o qual sofreu a sua última alteração através do DL 271/2003, de 28 de Outubro, visa proporcionar, aos municípios daquelas áreas, condições para proceder à erradicação das barracas existentes, concedendo apoios financeiros para a construção, aquisição, ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento de agregados familiares residentes nessas barracas e habitantes similares. As entidades que podem recorrer deste programa são municípios, famílias e instituições particulares de solidariedade social.

O PROCOM (Programa de Apoio à Modernização do Comércio) foi criado pelo DL 184/94 e teve como principal objectivo a promoção do desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no sentido de desenvolver a modernização da sua actividade. O URBCOM (Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo) foi criado pela Portaria 317-B/2000, mas surgiu no seguimento do PROCOM, estando por isso a sua existência interligada ao programa PROCOM. O URBCOM é um sistema de incentivos a projectos de urbanismo comercial e tem como objectivos a modernização das unidades empresariais, dos sectores do comércio, turismo e serviços, integradas em áreas urbanas delimitadas, à revitalização do espaço público envolvente e a realizar acções de promoção e animação comercial, sendo beneficiários as micro empresas e as PME, as Câmaras Municipais, as Estruturas Associativas de Comércio e Serviços e as Unidades de Acompanhamento e Coordenação (UAC).⁵⁷

O URBAN I e II, o qual teve como base uma iniciativa da comunidade europeia com o objectivo de incentivar o desenvolvimento urbano em zonas metropolitanas incluindo, no caso de Portugal, a região de Coimbra. Este programa teve duas fases, I e II, existindo esta última devido à experiência positiva da primeira. A fase I deu-se de 1994 a 1999 e a fase II realizou-se entre 2000 e 2006.⁵⁸

⁵⁶ In <http://directhit.blogs.com/reabilitacaourbana/recria.html>, acedido em 15/03/2013

⁵⁷ In <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/urbcom/1286.htm> e <http://www.ccdr-n.pt/pt/gca/?id=1141>, acedidos em 15/03/2013

⁵⁸ In <http://www.gca.pt/iniciativas/urban.asp>, <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/urban-ii/230.htm>, <http://www.cm-amadora.pt/files/2/documentos/20070627172413781739.pdf> e <http://desenvolvimentoregionalnaue.blogspot.pt/2010/09/o-programa-urban.html>, acedidos em 15/03/2013

O RECRIPH (Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal) é um programa que tem como objectivo apoiar financeiramente os administradores de condomínio e condóminos na execução de obras de conservação e de beneficiação de partes comuns de edifícios antigos em regime de propriedade horizontal. Este programa tem um grau de aplicação muito limitado uma vez que se restringe aos edifícios que tenham sido construídos até à data de entrada em vigor do RGEU (Regulamento Geral das Edificações Urbanas – aprovado pelo D.L. n.º 38 382, de 7/07/51) ou, após essa data, os que tenham Licença de Utilização emitida até 1 de Janeiro de 1970. O financiamento dá-se a título de fundo perdido pela comparticipação do IHRU e das câmaras municipais, no valor de 20% das obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nas partes comuns e obras nas fracções autónomas (imóveis sujeitos ao regime da propriedade horizontal). O IHRU financia ainda a parte não comparticipada.⁵⁹

O REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas), que foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho, é uma extensão do RECRIP e tem como objectivo auxiliar os municípios na recuperação de zonas urbanas antigas, sendo concedido mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU, as Câmaras Municipais e outras entidades de crédito autorizadas. Este programa pretende assim apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes, no âmbito de operações municipais de reabilitação dos núcleos urbanos históricos que devem ser previamente declarados como ACRRU, nos termos do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro. Para que possam usufruir dos apoios é necessário que possuam planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados e, relativamente aos centros urbanos, é necessário que estes sejam reconhecidos nos termos dos n.º 2 e 3 do art. 1º do Decreto-Lei n.º 426/89, de 6 de Dezembro, relativo às Medidas Cautelares contra o Risco de Incêndio. Às obras integradas no REHABITA, mas comparticipadas pelo RECRIP, acresce uma comparticipação a fundo perdido de 10%, suportada pelo IHRU e pelos municípios

⁵⁹ In <http://directhit.blogs.com/reabilitacaourbana/recriph.html>, acedido em 15/03/2013

envolvidos, nos mesmos moldes do RECRIA.⁶⁰ No entendimento de Gonçalves (2012), importa notar que a aplicabilidade deste programa depende da existência de instrumentos de gestão urbanística vigentes e não da vigência de instrumentos que tenham sido elaborados com o objectivo específico da reabilitação de determinadas áreas urbanas.

O SOLARH (Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação), com enquadramento legal no DL 7/99, de 8 de Janeiro e no DL n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro, visa financiar, sob a forma de empréstimo sem juros, a conceder pelo IRHU, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação de imóveis degradados ou devolutos. Este programa também tem um âmbito de aplicação limitado, na medida em que se aplica apenas em três casos: habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares que preencham os requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro, ou em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins assistenciais, e as cooperativas de habitação e construção, ou em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares. Este programa tem ainda uma especificidade, é que o apoio financeiro para a realização de obras de conservação e beneficiação apenas pode ser concedido por uma vez, em relação a cada habitação.⁶¹

O programa POLIS (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades) visava a requalificação urbana e valorização ambiental das cidades em Portugal. O POLIS teve início formal em 15 de Maio de 2000 (Despacho n.º 47/MAOT/99, de 18 de Novembro e Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000). O POLIS tinha como objectivos específicos (MAOT, 2000, p.27): desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental; desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos e que promovam a multifuncionalidade desses centros; apoiar outras acções de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes tais como frentes de

⁶⁰ In <http://directhit.blogs.com/reabilitacaourbana/rehabita.html>, acedido em 15/03/2013

⁶¹ In http://www.cm-valenca.pt/portal/page/valenca/portal_municipal/servicos_municipais/accao_social/Programa%20SOLARH, acedido em 15/03/2013

rio ou de costa; apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos. É ainda de salientar que o Programa Polis tem como função primordial criar Planos de Pormenor consoante as necessidades das cidades em questão e colocá-los em discussão pública visando a sua publicação no Diário da República. Quanto à forma de financiamento, o Estado contribui com 60% do capital e as autarquias locais com os restantes 40%.⁶²

As PRUrb (Parcerias para a Regeneração Urbana) do QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional) têm como objecto o desenvolvimento de programas de acção para a regeneração urbana de áreas específicas das cidades. As PRU são um dos quatro vectores de intervenção da política de cidades POLIS XXI e visam apoiar acções dirigidas à revitalização integrada de espaços intra-urbanos, tendo como suporte uma estrutura de parceria local alargada. São um instrumento de política inserido nos programas operacionais regionais, com financiamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e que pressupõem a existência de um plano de acção, que é desenvolvido em parceria entre as várias entidades públicas e privadas envolvidas. Estas parcerias estão concebidas para promover intervenções de valorização de centros históricos e frentes ribeirinhas, de qualificação de áreas periféricas urbanas, de renovação de áreas com usos obsoletos e de requalificação urbana de bairros degradados.⁶³

O PROHABITA (Programa de Financiamento para acesso à Habitação), regulado pelo DL n.º 135/2004, estabelece o regime de acesso por parte dos Municípios, Regiões Autónomas, Associações de Municípios ou das outras entidades beneficiárias previstas neste programa, a financiamentos destinados ao realojamento de populações que vivam em situação grave de carência habitacional e de agregados familiares residentes no território nacional. O apoio é concretizado mediante a celebração de acordos entre os municípios e o INH e têm por objecto a repartição de encargos, responsabilidades e benefícios entre os próprios municípios e a administração central. Quanto ao financiamento, cabe à administração central, através do INH, financiar, sob a forma de

⁶² In <http://inoviseu.blogs.sapo.pt/1848.html> e http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/047.pdf, acedidos em 15/03/2013

⁶³ In <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=56EE3565-344B-46B5-AC7A-92646CA3CA3A&listaUltimos=1> e <http://maiscentro.qren.pt/private/admin/ficheiros/uploads/selecao%20de%20programas%20p%20regeneracao%20humana.pdf>, acedidos em 15/03/2013

comparticipação a fundo perdido, até 50% dos preços de aquisição e ou dos custos das obras referidas anteriormente.⁶⁴

Há ainda um outro programa, a iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). Esta iniciativa é suportada pelo BEI (Banco Europeu de Investimento) pois é uma iniciativa da Comissão Europeia, a qual tem como objectivo promover a regeneração e o desenvolvimento urbano sustentáveis, através de mecanismos de engenharia financeira. Esta iniciativa consiste na alocação de fundos das verbas ou de parte das verbas atribuídas aos Estados-Membros pela comunidade europeia. Estas dotações do FEDER são alocadas a Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), que as investem em parcerias público-privadas ou noutro tipo de projectos, no âmbito de um plano integrado de desenvolvimento urbano sustentável. Estes investimentos podem assumir a forma de capitais próprios, empréstimos e/ou garantias. Como alternativa, as autoridades gestoras podem optar por canalizar fundos para os FDU, através de Holding Funds (HF) criados para investir em vários FDU.⁶⁵

Existe ainda, para acções de reabilitação iniciadas entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Dezembro de 2010, cujas obras têm que estar concluídas até 31 de Dezembro de 2020, o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana, aprovado pela LOE para 2008⁶⁶, com isenções temporárias de IMI, que podem chegar a 8 anos, bem como incentivos aos fundos de investimento imobiliário cujos activos sejam predominantemente afectos a acções de reabilitação, vindo este regime a ser revogado pela LOE para 2009⁶⁷, mas continuando em vigor para os projectos de ARU aprovados pelo IHRU, com o aditamento do art.º 71º ao EBF.

Refere-se ainda a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2011, de 23 de Março, que aprova medidas para incentivar a reabilitação urbana e dinamizar a economia, no âmbito da iniciativa para a Competitividade e o Emprego. Este diploma determina que as medidas para incentivar a reabilitação urbana devem centrar-se na

⁶⁴ In <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/programasapoio/prohabita.html>, <http://cm-viseu.pt/habisolvis/index.php/prohabita> e <http://plh.cm-coimbra.pt/programas-de-apoio-a-habitacao/prohabita-programa-de-financiamento-para-acesso-a-habitacao/>, acedidos em 15/03/2013

⁶⁵ In <http://www.leziriatejosru.eu/incentivos-a-reabilitacao/programa-jessica>, http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/1/faq_jessica.pdf, http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/jessica/menujessica_2011.html, http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/instruments/jessica_pt.cfm#1, <http://www.greentime.pt/obras-em-casa/2011/10/programa-jessica-experiencia-piloto-na-reabilitacao-urbana-obras-em-casa/>, acedidos em 15/03/2013

⁶⁶ Lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro

⁶⁷ Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro

simplificação de procedimentos e eliminação de obstáculos à reabilitação urbana, na garantia do cumprimento dos contratos de arrendamento, nomeadamente em caso de falta de pagamento de rendas, e no financiamento da reabilitação urbana e estabelece as medidas a adoptar para a simplificação de procedimentos e para a eliminação de obstáculos à reabilitação urbana, sem que se conheça qualquer acção legislativa posterior quanto à sua regulamentação.

3. Os Planos de Pormenor

3.1. Os Planos de Pormenor

Os planos de pormenor, como instrumentos de gestão territorial autonomizados, de âmbito e aplicação especificados, surgiram com o RJIGT⁶⁸. Num primeiro momento, pode considerar-se como existindo dois tipos, plano de pormenor propriamente dito e plano de pormenor em versão simplificada, tendo este último evoluído quanto à sua aplicação para plano de pormenor específico.

O PP, consagrado legalmente nos artigos 90º a 92º-B do RJIGT, tem como características o desenvolvimento e a concretização de propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, contém um programa de execução das acções previstas, um plano de financiamento respectivo e identifica o sistema de execução a utilizar na área de intervenção.

Tal como refere o art.º 90º do RJIGT, o plano de pormenor *“desenvolve e concretiza propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infra-estruturas e o desenho dos espaços de utilização colectiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização espacial das demais actividades de interesse geral”*, podendo ainda *“desenvolver e concretizar programas de acção territorial”* e também abranger *“áreas contínuas do território municipal, correspondentes, designadamente, a uma unidade ou subunidade operativa de planeamento e gestão ou a parte delas”*.

Quanto ao objecto, o PP áreas contínuas do território municipal, concretizando e desenvolvendo propostas para essa mesma área de actuação (art.º 90º/1 RJIGT).

Quanto à gestão do território (tarefa dos planos municipais), os PP contêm um programa de execução das acções previstas e um plano de financiamento respectivo (art.º 92º/2 d) RJIGT), identificam o sistema de execução do planos a programação dos investimentos públicos associados, bem como a sua articulação com os investimentos privados (art.º 91º/1 j) RJIGT), diferenciando-se assim dos PDM e dos planos de urbanização, nos quais apenas constam as disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas e sobre os meios de financiamento, não os definindo

⁶⁸ DL 380/99, de 22 de Setembro

especificamente, tal como faz o PP. Já no que diz respeito ao conteúdo, o PP, conforme Oliveira (2002) divide-se em dois tipos: material (art.º 91º) e documental (art.º 92º).

3.2. Os Planos de Pormenor específicos

Os planos de pormenor podem adoptar modalidades específicas com conteúdo material específico para finalidades particulares de intervenção.

As modalidades passíveis de serem adoptadas são: plano de pormenor de intervenção no espaço rural (art.º 91º-A/ 2 a) do RJIGT, com o seu conteúdo material explicitado no n.º 3 do mesmo artigo), plano de pormenor de reabilitação urbana (art.º 91º-A/ 2 b) do RJIGT) e, por fim, plano de pormenor de salvaguarda (art.º 91º-A/ 2 c) do RJIGT).

3.2.1. Os Planos de Pormenor de Intervenção no Espaço Rural (PIER)

Os planos de pormenor de intervenção no espaço rural estão legalmente consagrados no art.º 91º-A do RJIGT. Segundo o n.º 3 deste artigo, o PIER *“abrange o solo rural e estabelece as regras relativas a: a) Construção de novas edificações e reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes, quando tal se revele necessário ao exercício das actividades autorizadas no solo rural; b) Implantação de novas infra -estruturas de circulação de veículos, animais e pessoas, e de novos equipamentos públicos ou privados de utilização colectiva, e a remodelação, ampliação ou alteração dos existentes; c) Criação ou a beneficiação de espaços de utilização colectiva, públicos ou privados, e respectivos acessos e áreas de estacionamento; d) Criação de condições para a prestação de serviços complementares das actividades autorizadas no solo rural; e) Operações de protecção, valorização e requalificação da paisagem.”*

Este plano incide sobre uma área específica classificada como solo rural, tendo como objectivos a gestão, a conservação e a valorização dos recursos naturais e culturais existentes, pormenorizando e concretizando as propostas de ordenamento do território definidas nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis, indicando as acções necessárias à sua concretização e as regras para o uso, ocupação e transformação do solo, assegurando o equilíbrio de usos, a qualificação das paisagens, e o

desenvolvimento económico sustentável, potenciando oportunidades de fixação das populações nas áreas rurais.

3.2.2. Os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana (PPRU)

O PPRU tem consagração legal no RJIGT a partir de 2007⁶⁹, sendo complementada a sua especificidade no RJRU, DL 307/2009, com as alterações introduzidas pela Lei 32/2012, nos artigos 21º a 28º.

Para uma completa elucidação, atendendo à temática do presente trabalho, seguidamente iremos apresentar a especificidade dos PPRU, constante dos artigos 21º a 28º do RJRU.

Quanto ao exposto no art.º 90º e 91º-A do RJIGT, no que tange aos PPRU será analisado em conjunto com as normas do RJRU.

3.2.2.1. Artigo 21º - RJRU

No art.º 21º estamos perante o regime jurídico aplicável aos PPRU. O n.º1 indica-nos que o PPRU tem de obedecer ao disposto no RJIGT, com as especificidades introduzidas pela Lei 32/2012. Já os números 2 e 3 tratam, por sua vez, das áreas de intervenção do PPRU quando contenham ou coincidam com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção que determine a elaboração de um plano de pormenor de salvaguarda do património cultural (nos termos da Lei 107/2001, de 8 de Setembro – Lei de bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural⁷⁰). Nestes casos, cabe ao PPRU a prossecução dos objectivos e dos fins de protecção, dispensando a elaboração daquele plano de salvaguarda. Nos casos acima descritos, o PPRU deve obedecer aos n.ºs 1 e 3 do art.º 53º da referida Lei 107/2001⁷¹.

⁶⁹ Esta consagração ocorreu pela revogação do n.º2 do art.º 91º, onde se encontrava previsto o plano de pormenor na modalidade simplificada, no caso vertente na alínea c), que se destinava à conservação, renovação ou recuperação do edificado, porquanto o DL 104/2004 – Regime Extraordinário de Reabilitação Urbana, indicava no art.º 12º/2 que devia ser seguida esta modalidade para efeitos de realização das operações de reabilitação urbana.

⁷⁰ Art.º 70º Lei 309/2009

⁷¹ Transcreve-se, então, o art.º 53º da Lei 107/2001, para que melhor se perceba quando deve ser elaborado o plano de pormenor de salvaguarda, isto é, sempre que estejamos perante uma situação em que a área de intervenção coincida ou contenha património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação. “Artigo 53º - Planos:

1 — O acto que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios nos termos do artigo 15.o da presente lei, ou em vias de classificação como tal, obriga o município, em parceria com os serviços da

3.2.2.2. Artigo 22º - RJRU

O artigo 22º versa sobre o objecto dos PPRU, sendo este o estabelecimento da “*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 na sua área de intervenção*”⁷², ou seja, os PPRU têm como finalidade definir a estratégia de reabilitação dos tecidos urbanos degradados, modernizar e promover a melhoria das infra-estruturas urbanas. Neste ponto é importante salientar, em complemento, o objecto do plano de pormenor, o qual se encontra no art.º 90º RJIGT. O plano de pormenor, nos termos do RJIGT, tem por objecto desenvolver e concretizar propostas de qualquer área do território municipal através da determinação das regras sobre a implantação das infra-estruturas e do edificado. O plano de pormenor pode ainda desenvolver e concretizar programas de acção territorial, sendo que abrange áreas do território municipal.

3.2.2.3. Artigo 23º - RJRU

O art.º 23º indica o âmbito territorial dos PPRU, incidindo este sobre a área do território municipal que justifique uma intervenção integrada. Esta intervenção justifica-se pela “*insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização colectiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade*”⁷³.

No seu número 2, o art.º 23º determina a delimitação do plano à área de intervenção do plano, quando contenha ou coincida com área previamente delimitada como área de reabilitação urbana em instrumento próprio. Por sua vez, o nº 3

administração central ou regional autónoma responsáveis pelo património cultural, ao estabelecimento de um plano de pormenor de salvaguarda para a área a proteger.

2 — A administração do património cultural competente pode ainda determinar a elaboração de um plano integrado, salvaguardando a existência de qualquer instrumento de gestão territorial já eficaz, reconduzido a instrumento de política sectorial nos domínios a que deva dizer respeito.

3 — O conteúdo dos planos de pormenor de salvaguarda será definido na legislação de desenvolvimento, o qual deve estabelecer, para além do disposto no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial:

a) A ocupação e usos prioritários;

b) As áreas a reabilitar;

c) Os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais;

d) A cartografia e o recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto;

e) As normas específicas para a protecção do património arqueológico existente;

f) As linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística.”

⁷² Art.º 22º RJRU

⁷³ Art.º 23º/1 Lei 32/2012

condiciona a área de intervenção do plano de pormenor à área previamente delimitada como área de reabilitação urbana em instrumento próprio e, quando isto não aconteça, “*deve proceder-se à redelimitação ou revogação da área não abrangida pela área de intervenção do plano em simultâneo com o ato de aprovação deste instrumento de gestão territorial*”⁷⁴. Significa isto que o âmbito territorial abrange apenas a área do território municipal que tenha sido previamente delimitada pelo PPRU. Caso não o tenha sido, tem de se proceder de umas das formas, ou se redelimita, ou se revoga a área não abrangida simultaneamente com o acto de aprovação da área de intervenção.

3.2.2.4. Artigo 24º - RJRU

Prosseguindo a análise, o art.º 24º tem como epígrafe “*conteúdo material dos planos de pormenor de reabilitação urbana*”. O n.º 1 deste artigo indica-nos que o PPRU deve cumprir o conteúdo material descrito no art.º 91º do RJGT. Para além deste conteúdo, os PPRU têm de ter especial atenção à finalidade de promoção da reabilitação urbana na sua área de intervenção, determinando os princípios e as regras de uso do solo e dos edifícios, estabelecendo “*a identificação e classificação sistemática dos edifícios, das infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva de cada unidade de execução, estabelecendo as suas necessidades e finalidades de reabilitação e modernização ou prevendo a sua demolição*”⁷⁵, estabelecendo também a delimitação, articulação e identificação das unidades de execução do plano, podendo esta ser feita na fase de execução do plano, por iniciativa da entidade gestora ou dos proprietários⁷⁶.

Quando os PPRU contenham ou coincidam com património cultura imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, indica-nos o n.º 3 deste artigo que os PPRU prosseguem os objectivos e fins dos planos de pormenor de salvaguarda de património cultural, prevalecendo para aquelas áreas o conteúdo do plano de pormenor de salvaguarda. Entende-se, então, que isto é uma espécie de PPRU “2 em 1”, ou seja, quando a área de intervenção contenha ou coincida com património cultural imóvel ou classificado e respectivas zonas de protecção, o PPRU vai ter o

⁷⁴ Art.º 23º/3 Lei 32/2012

⁷⁵ Art.º 24º/1 d) RJRU

⁷⁶ Art.º 24º/1e 2 RJRU

conteúdo e prosseguir os fins e os objectivos dos planos de pormenor de salvaguarda de património cultural.

O regime dos planos de pormenor de salvaguarda encontra-se na Lei 107/2001, de 8 de Setembro, mais concretamente no art.º 53º, onde podemos encontrar a condição da obrigatoriedade do estabelecimento de um plano de pormenor de salvaguarda pelo município. No que concerne às zonas de protecção dos planos de pormenor de salvaguarda, temos o DL 309/2009, que estabelece o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, bem como o regime jurídico das zonas de protecção e do plano de pormenor de salvaguarda. O conteúdo material encontramos no art.º 66º e a referência ao plano de pormenor de reabilitação urbana encontramos no art.º 70º, ambos do referido DL 309/2009.

3.2.2.5. Artigo 25º - RJRU

O conteúdo documental dos PPRU que encontramos no art.º 25º, foi um dos artigos alterados com a lei de 2012, onde dispõe o n.º 1 que, para além de ter de respeitar o disposto no art.º 92º RJIGT⁷⁷ no que toca à constituição e acompanhamento,

⁷⁷ “Artigo 92.º - Conteúdo documental:

1 — O plano de pormenor é constituído por:

a) Regulamento;

b) Planta de implantação, que representa o regime de uso, ocupação e transformação da área de intervenção;

c) Planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

2 — O plano de pormenor é acompanhado por:

a) Relatório, contendo a fundamentação técnica das soluções propostas no plano, suportada na identificação e caracterização objectiva dos recursos territoriais da sua área de intervenção e na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução;

b) Relatório ambiental, sempre que seja necessário proceder à avaliação ambiental nos termos dos n.os 5 e 6 do artigo 74.º, no qual se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos;

c) Peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas, nomeadamente para efeitos de registo predial;

d) Programa de execução das acções previstas e respectivo plano de financiamento.

3 — Para efeitos de registo predial, as peças escritas e desenhadas previstas na alínea c) do número anterior consistem em:

a) Planta do cadastro original;

b) Quadro com a identificação dos prédios, natureza, descrição predial inscrição matricial, áreas e confrontações;

c) Planta da operação de transformação fundiária com a identificação dos novos prédios;

d) Quadro com a identificação dos novos prédios ou fichas individuais, com a indicação da respectiva área, área destinada à implantação dos edifícios e das construções anexas, área de construção, volumetria, cêrcea e número de pisos acima e abaixo da cota de soleira para cada um dos edifícios, número de fogos e utilização dos edifícios e dos fogos;

o PPRU é ainda acompanhado pelos instrumentos de programação da operação de reabilitação urbana a que se refere o art.º 8º/4 RJRU. Este mesmo artigo reporta-se ao tipo de operações de reabilitação, as quais podem ser simples ou sistemáticas. As operações simples consistem numa intervenção de reabilitação que se dirige primordialmente à reabilitação do edificado, articulando a coordenação e apoio da respectiva execução, já as operações sistemáticas consistem na reabilitação do edificado e qualificação das infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes e urbanos envolventes, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano e está associada a um programa de investimento público.

O n.º 4 do art.º 8º refere que, além do acima descrito, as operações de reabilitação, quer simples, quer sistemáticas, são enquadradas por instrumentos de programação denominados por estratégia de reabilitação urbana ou de programa estratégico de reabilitação urbana, respectivamente.

Prosseguindo, no art.º 25º/2, este remete-nos para o n.º 1 do art.º 20º-B, indicando que, à alteração do tipo de operação de reabilitação urbana aprovada através de instrumento próprio, é aplicável o disposto no art.º 17º da mesma lei⁷⁸, acrescentando

e) Planta com as áreas de cedência para o domínio municipal;

f) Quadro com a descrição das parcelas a ceder, sua finalidade e área de implantação e de construção dos equipamentos de utilização colectiva;

g) Quadro de transformação fundiária explicitando o relacionamento entre os prédios originários e os prédios resultantes da operação de transformação fundiária.

4 — Os demais elementos que acompanham o plano de pormenor são fixados por portaria do membro do Governo responsável pelo ordenamento do território.”

⁷⁸ Transcreve-se agora o art.º 17º da RJRU: “Artigo 17.º - Aprovação de operações de reabilitação urbana através de instrumento próprio:

1 — A aprovação de operações de reabilitação urbana através de instrumento próprio é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

2 — A câmara municipal pode encarregar uma entidade de entre as mencionadas na alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da preparação do projeto de operação de reabilitação urbana, estabelecendo previamente os respetivos objectivos e os prazos para a conclusão dos trabalhos.

3 — O projeto de operação de reabilitação urbana é remetido ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., por meios eletrónicos, para emissão de parecer não vinculativo no prazo de 15 dias.

4 — Simultaneamente com a remessa a que se refere o número anterior, o projeto de operação de reabilitação urbana é submetido a discussão pública, a promover nos termos previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJGT), aprovado pelo Decreto –Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelos Decretos –Leis n.os 53/2000, de 7 de Abril, e 310/2003, de 10 de Dezembro, pelas Leis n.os 58/2005, de 29 de Dezembro, e 56/2007, de 31 de Agosto, pelos Decretos –Leis n.os 316/2007, de 19 de Setembro, 46/2009, de 20 de Fevereiro, 181/2009, de 7 de Agosto, e 2/2011, de 6 de Janeiro, para a discussão pública dos planos de pormenor.

5 — O ato de aprovação de operação de reabilitação urbana integra os elementos previstos no artigo anterior e é publicado através de aviso na 2.ª série do Diário da República e divulgado na página electrónica do município.

que, no caso de alteração de operação sistemática para simples, não há lugar a discussão pública. No n.º 3 do art.º 25º está referida a obrigação de se seguir o procedimento consagrado nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 20-B quando as alterações à estratégia de reabilitação urbana ou ao programa estratégico de reabilitação urbana não impliquem alteração do PPRU.

Por tal facto, o número 2 do art.º 20º-B explicita que os instrumentos de programação podem ser alterados a todo o tempo, acrescentando o n.º 3 que a alteração dos instrumentos de programação é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, e que por último, o n.º 4 consagra que o acto de aprovação da alteração dos instrumentos de programação tem de ser publicado, através de aviso na 2ª série do Diário da República, e divulgado na página electrónica do município.

3.2.2.6. Artigo 26º - RJRU

O art.º 26º, com a epígrafe “*Elaboração dos planos de pormenor de reabilitação urbana*”, indica a competência e a forma de elaboração dos PPRU, remetendo-nos, em dois dos seus números, para o RJIGT.

O n.º1 especifica a competência para elaboração dos PPRU, nomeadamente que cabe à câmara municipal, podendo ser originada por iniciativa própria ou mediante proposta apresentada por interessados, sendo determinada por deliberação, dependendo esta última de divulgação e publicação nos termos do art.º 74º/1 do RJIGT⁷⁹. A supracitada deliberação destina-se à câmara municipal definir os termos de referência do plano de pormenor, termos estes que integram a estratégia de RU ou o programa estratégico da RU em causa, sempre que a área de intervenção do plano abranja uma área de reabilitação urbana já delimitada em instrumento próprio, em conformidade com o n.º 2 do art.º 26º.

6 — *O procedimento previsto no presente artigo pode ocorrer simultaneamente com a elaboração, alteração ou revisão de instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, sendo, nessas circunstâncias, submetido ao respetivo processo de acompanhamento, participação e aprovação pela assembleia municipal.*

⁷⁹ Transcreve-se, então, o n.º1 do art.º 74º do RJIGT, o qual define a competência e os termos da publicação: “*Artigo 74.º - Elaboração:*

1 — A elaboração dos planos municipais de ordenamento do território compete à câmara municipal, sendo determinada por deliberação, a publicar no Diário da República e a divulgar através da comunicação social e na respectiva página da Internet, que estabelece os respectivos prazos de elaboração e do período de participação a que se refere o n.º 2 do artigo 77.º”.

Ainda no âmbito desta deliberação, pode a câmara encarregar uma das entidades mencionadas no art.º 10º/1 b)⁸⁰ para a preparação do projecto do plano de pormenor e dos elementos que o acompanham.⁸¹

Por outro lado, nas situações em que já exista estratégia de reabilitação urbana ou programa estratégico de reabilitação urbana em vigor, que abranjam a totalidade da área de intervenção do plano e se mantenham os objectivos e acções neles definidos, não haverá lugar a uma participação pública preventiva, tal como prevista no art.º 77º/2 RJIGT, o qual se transcreve: *“Na deliberação que determina a elaboração do plano é estabelecido um prazo, que não deve ser inferior a 15 dias, para a formulação de sugestões e para a apresentação de informações sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respectivo procedimento de elaboração.”*⁸².

3.2.2.7. Artigo 27º - RJRU

Quanto ao regime legal dos planos de pormenor de reabilitação urbana, art.º 27º, artigo este que nos refere o modo de acompanhamento da elaboração dos PPRU, e que este, nos remete por aplicação para o art.º 75º-C RJIGT, ou seja, o acompanhamento dos PPRU é facultativo e, caso seja pedido, é solicitado pela câmara municipal à comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) territorialmente competente ou às demais entidades representativas dos interesses a ponderar. Esta solicitação do parecer decorre aquando da elaboração dos planos.

Concluída a elaboração dos planos, a câmara municipal apresenta a proposta do plano, os pareceres eventualmente emitidos e o relatório ambiental à CCDR, tem 22 dias após a apresentação destes elementos para realizar uma conferência de serviços com todas as entidades interessadas. Na conferência de serviços, as entidades da administração central, sempre que se pronunciem desfavoravelmente, devem indicar expressamente as razões da sua discordância e quais as alterações necessárias para a viabilização das soluções do plano, conforme n.º2 do art.º 27º do RJRU. Quer a pronúncia favorável destas entidades, como o acolhimento das propostas de alteração,

⁸⁰ No âmbito da deliberação, pode a câmara municipal encarregar uma entidade de entre as mencionadas na alínea b) do n.º 1 do art.º 1º, o qual se transcreve: *“Artigo 10.º - Tipos de entidade gestora:*

1 — Podem revestir a qualidade de entidade gestora:

a) O município;

b) Uma empresa do setor empresarial local.”

⁸¹ Art.º 26/3 RJRU

⁸² Art.º 77º/2 RJIGT

determina posteriormente a dispensa de consulta dessas entidades, em sede de controlo prévio das operações urbanísticas, conformes com o previsto no plano.⁸³

A acta da comissão de acompanhamento deve conter os elementos constantes no n.º 4 do art.º 75º-A do RJGT. Realça-se ainda que para a conferência são convocadas todas as entidades interessadas, às quais possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano, sendo que a convocatória é acompanhada do PP.

3.2.2.8. Artigo 28º - RJRU

Por último, o art.º 28º, que versa sobre o regime dos PPRU em áreas que contêm ou coincidem com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, foi alterado em 2012, sendo que esta norma deve ser interpretada e estudada em conjunto com o art.º 21º/2 e art.º 53º/1 da Lei 107/2001. O art.º 21º/2 reporta-nos aos casos em que a área de intervenção do PPRU contenha ou coincida com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção.

Neste caso previsto no n.º 2 do art.º 21º, a administração do património cultural competente colabora em parceria com o município na elaboração do PPRU, nos termos do art.º 53º/1 da Lei 107/2001⁸⁴. Nos termos desta lei o plano em causa é o plano de pormenor de salvaguarda, pois o que aqui está em questão é o património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção. Assim, a administração do património cultural competente deve prestar o apoio técnico necessário nos trabalhos de preparação do projecto do plano para as mesmas áreas.

A colaboração da administração do património cultural pode ser objecto de um protocolo de parceria, a celebrar entre esta e a câmara municipal competente, não implicando isto o acompanhamento obrigatório do PPRU. Quanto à pronúncia da administração do património cultural no que diz respeito ao património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, é obrigatória e vinculativa. No caso de a administração se pronunciar desfavoravelmente, as razões da discórdia devem ser

⁸³ Art.º 27º/3 RJRU

⁸⁴ Art.º 53º/1 RJGT: “1 — O acto que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios nos termos do artigo 15.º da presente lei, ou em vias de classificação como tal, obriga o município, em parceria com os serviços da administração central ou regional autónoma responsáveis pelo património cultural, ao estabelecimento de um plano de pormenor de salvaguarda para a área a proteger.”

expressamente indicadas bem como as alterações necessárias para a viabilização das soluções do PPRU.

A vigência do plano de pormenor de reabilitação urbana determina a dispensa de consulta da administração do património cultural em sede de controlo prévio das operações urbanísticas conformes com o previsto no plano, nos termos do art.º 54º/2 da Lei 107/2001, artigo que se reporta aos projectos, obras e intervenções. O n.º 2 deste art.º 54º dá a informação que, apos a entrada em vigor do plano de pormenor de salvaguarda, os municípios podem licenciar as obras projectadas em conformidade com as disposições daquele, sem prejuízo do dever de comunicar à administração do património cultural competente (no prazo máximo de 15 dias) as licenças concedidas⁸⁵.

Quanto à demolição, não pode ser efectuada a demolição total ou parcial de património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação sem prévia e expressa autorização da administração do património cultural competente, aplicando-se aqui as regras constantes do art.º 49 da Lei 107/2001, salvo quando a demolição tenha sido alvo de pronúncia favorável pela entidade supra referida em sede de elaboração do PPRU.

3.2.3. Os Planos de Pormenor de Salvaguarda (PPS)

Ainda no âmbito dos planos de pormenor na modalidade específica, existe o plano de pormenor de salvaguarda e encontra-se previsto no n.º 2, alínea c) do art.º 91º-A do RJIGT e no n.º 7 deste artigo, refere que o conteúdo material do PPS é definido nos termos previsto na Lei 107/2001, de 8 de Setembro.

O PPS, para além de identificar as áreas a reabilitar, destina-se a estabelecer a concepção do espaço urbano, dispondo sobre os usos do solo e condições gerais de edificação, quer para novas edificações, quer para transformação das edificações existentes.

Salienta-se que os principais objectivos do PPS são a protecção e valorização da componente cultural do edificado, a requalificação urbana, a inventariação das construções para além dos elementos patrimoniais que tenham valor para o entendimento do conjunto urbano e a salvaguarda quer de bens imóveis, quer de bens móveis. Os bens imóveis podem pertencer à categoria de monumento, conjunto ou sítio,

⁸⁵ Art.º 54º/3 Lei 107/2001

nos termos em que estas categorias se encontram definidas no direito internacional, sendo que os bens móveis podem pertencer às categorias de bens culturais indicadas no Título VII da Lei 107/2001.⁸⁶

O PPS é de estabelecimento obrigatório pelo município, em parceria com os serviços da administração central ou regional autónoma, responsáveis pelo património cultural, quando exista um acto que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios, nos termos do art.º 15º da Lei 107/2001, ou em vias de classificação como tal⁸⁷.

No tocante ao conteúdo dos PPS, este deve conter “a) *A ocupação e usos prioritários; b) As áreas a reabilitar; c) Os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais; d) A cartografia e o recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto; e) As normas específicas para a protecção do património arqueológico existente; f) As linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística.*”⁸⁸

⁸⁶ Art.º 15º Lei 107/2001

⁸⁷ Art.º 53º/1 Lei 107/2001

⁸⁸ Art.º 53º/3 Lei 107/2001

4. Os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana

Os Planos de Pormenor encontram a sua génese mais recente nos planos de urbanização de pormenor, previstos no art.º 7º do DL 560/71 de 17 de Dezembro e sendo regulamentado pelo art.º 2º do DL 561/71 de 17 de Dezembro.

Os PPRU no âmbito dos instrumentos de gestão territorial, vocacionados para a reabilitação urbana, têm sofrido uma evolução semelhante à que tem sido a intervenção no espaço urbanizado.

Desde os longínquos Planos de Urbanização de Pormenor, estes com as características próprias para intervenção sobre sectores urbanos sobreocupados ou devido às condições de salubridade, solidez, estética ou segurança⁸⁹, passando pelos Planos de Pormenor⁹⁰ destinados à execução de acções várias e diversas do PDM, passando pelos Planos de Pormenor destinados à conservação e reabilitação⁹¹ ou um dos Planos de Pormenor na modalidade simplificada que, entre outros, se destinavam a conservação, recuperação ou renovação do edificado⁹², onde, na revisão de 2003⁹³, foi actualizado o seu objecto para a conservação, reconstrução e reabilitação urbana, designadamente de zonas históricas ou de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Com a revisão de 2003 assiste-se à existência normativa de Planos de Pormenor, considerados como normais, e de Planos de Pormenor na modalidade simplificada, destinados à reabilitação das construções existentes e da reabilitação urbana.

Na senda da actualização da legislação, em 2007, com a publicação do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, o legislador, invocando a difícil operacionalização prática, sem ganhos de eficiência da modalidade de planos de pormenor simplificados, revoga a sobredita modalidade, adoptando os planos de pormenor específicos, de modo que os mesmos se adaptem e se articulem com os regimes legais específicos, pelo que foi revogado o nº 2 do artigo 91º e aditado o artigo 91º-A.

Face ao que precede chegamos aos actuais Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana.

No entanto, se por um lado o legislador ia reformulando os agora denominados

⁸⁹ DL nº 560/71, de 17 de Dezembro, art.º 7º e DL nº 8/73, de 8 de Janeiro, art.º 1º, nº 1

⁹⁰ DL nº 208/82, de 26 de Maio, art.º 29º, nº 2 e DL 69/90, de 02 de Março, art.º 2º/1/c

⁹¹ DL nº 380/99, de 22 de Setembro, art.º 91, nº 1/f

⁹² DL nº 380/99, de 22 de Setembro, art.º 91, nº 2/c

⁹³ DL nº 310/2003, de 10 de Dezembro

instrumentos de gestão territorial, no âmbito das intervenções diversas, que para efeitos do presente trabalho se denominaram como reabilitação urbana, mas que, consoante o instrumento jurídico subjacente⁹⁴, denominavam de forma diversa e diversificada a operação de intervenção sobre o edificado, este observado de uma forma abrangente, e sobre o espaço não edificado.

A RU, na concepção actual, formalmente surge com o Decreto-lei nº 104/2004, de 7 de Maio, denominado como Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de ZH e de ACRRU⁹⁵, para resposta face à detecção da necessidade ou conveniência pelas câmaras municipais, entre outra vertentes, nomeadamente o regime das Sociedades de Reabilitação Urbana (doravante SRU), indica que para a RU pode eventualmente proceder-se à elaboração de plano de pormenor para a realização de operações⁹⁶ na modalidade simplificada.

Com a alteração na legislação, se por um lado o regime jurídico extraordinário foi substituído por um novo regime (DL 307/2009), ao nível dos planos de pormenor, também ocorreu uma alteração, conforme explicitada anteriormente, onde se passou do PP na modalidade simplificada, para PP específico destinado à RU. Acresce referir que o novo Regime Jurídico de Reabilitação Urbana⁹⁷ vem instituir, a par do PPRU, um instrumento que se pode considerar híbrido, denominado por instrumento próprio, colocado ao mesmo nível do citado instrumento de gestão territorial, mas sem ter previsão no regime enquadrador daqueles instrumentos.

Pelo antes explanado, torna-se difícil indicar quando se iniciou verdadeiramente o regime de reabilitação urbana, mas salienta-se que existem acções, factos e actos que se podem considerar como sendo de reabilitação urbana, sem que estejam rotulados com aquela denominação.

4.1. Utilidade ou necessidade

A utilidade dos PPRU deve ser observada, onde se torna de extrema importância a referência à existência dos Instrumentos Próprios, porque habilitam ambos, no actual

⁹⁴ Diversos foram os diplomas, desde Despachos de membros do governo (i.e. Despacho de Secretários de Estado ou de Ministro), Resoluções do Conselho de Ministros, Decretos-Lei, Lei, Portarias que aprovaram diversos programas

⁹⁵ DL nº 104/2004, de 7 de Maio, art.º 1º/1

⁹⁶ DL nº 104/2004, de 7 de Maio, art.º 1º/4 e art.º 12º/1 e 2

⁹⁷ DL nº 307/2009, de 23 de Outubro

contexto enquadrador jurídico, RJRU, a delimitar uma área de reabilitação urbana.

No entanto importa aferir, neste contexto antinómico, que o legislador ao pretender simplificar o regime, detecta-se uma hipotética descoordenação legislativa, só possível e compreensível num contexto de legislação conjuntural, obedecendo a uma lógica de ciclo político governativo, onde se verifica que a possível utilidade dos PPRU apenas pode ser para efeitos registais⁹⁸.

Se por um lado se verifica a necessidade da existência deste PPRU, por outro, diversos e vários constrangimentos existem que levam ao seu não uso, porquanto pela avaliação efectuada aos instrumentos de gestão territorial, mormente às inseridas pelo diploma de 2007, onde a elaboração dos Plano de Pormenor durava em média 70 meses, com um mínimo de 8 meses e um máximo de 161 meses, e a alteração aos PP durava em média 31 meses, com um mínimo de 9 meses e um máximo de 83 meses⁹⁹.

4.2. A sua utilização ou a facilitação futura

No que concerne à utilização dos PPRU, como instrumento para a declaração das áreas de reabilitação urbana, verifica-se que têm sido substituídos por outros instrumentos, nomeadamente os mecanismos previstos na Lei nº 67-A/2007 ou os instrumentos próprios, segundo os elementos obtidos e disponíveis, pelo que, atendendo ao historial, prevê-se que não sejam utilizados ou utilizados esporadicamente¹⁰⁰.

Embora o espírito do legislador, aquando da alteração aos instrumentos de gestão territorial, ao transformar os Planos de Pormenor na modalidade simplificada para Planos de Pormenor específicos, no caso em apreço de reabilitação urbana, justificava-se devido à difícil operacionalização que os mesmos teriam, no entanto, pelos dados

⁹⁸ Art.º 92º-A, DL 308/99

⁹⁹ Relatório Final da Avaliação das alterações ao RJIGT Introduzidas pelo DL 316/2007, DGOTDU, Outubro de 2011.

¹⁰⁰ O IHRU, no sítio electrónico, <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>, disponibiliza os seguintes dados: 35 ARU aprovadas por, sendo 13 ao abrigo da Lei nº 67-A/2007 ou pelo art.º 71º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (na apresentação descritiva das aprovações, apenas aparece uma em Castelo Branco) e 22 pelo DL 307/2009 com a alteração da L 32/2012, todas por Instrumento Próprio. Informa ainda que foram aprovadas 24 ARU, por ORU simples ou sistemáticas, as quais após análise e verificação dos elementos disponíveis conclui-se que foram todas por Instrumento Próprio. Acresce referir que durante a pesquisa efectuada, era indicado que a reabilitação do centro histórico de Sines seria por PPRU, mas ao consultar o IHRU, http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/ARUs/ARUs_Sines.html, verifica-se que foi aprovada a ARU e ORU por instrumento próprio.

disponíveis, pode afirmar-se que a inexistência dos PPRU apenas se deve como elemento histórico dos instrumentos de gestão, em nosso entender.

4.3. A sua inexistência ou a forma de contornar a legislação

Os PPRU, no seguimento do exposto anteriormente, não têm sido elaborados, mas antes substituídos por outros mecanismos, tais como os instrumentos próprios previstos no RJRU ou por documentos diversos, mas com a mesma finalidade.

Desse modo verifica-se que o legislador, conhecendo o âmbito, objectivo e finalidade do instrumento de gestão territorial, PPRU, o contorna, inviabilizando a sua elaboração, apenas se compreendendo devido à eventual participação dos interessados aquando da discussão pública.

Mais se acrescenta que devido às especificidades dos PPRU serem imensas, de maior rigor e exigência técnica, as autarquias optam naturalmente pelos instrumentos próprios.

Mais se acrescenta que, ao longo do tempo, perante todos os programas ou acções que visem uma intervenção para reabilitar, têm sido utilizadas diversas figuras ou meios, derrogando dessa forma os instrumentos de gestão territorial apropriado, Plano de Pormenor.

Importa frisar e concordar com Baptista (2008) quando afirma que os *“...municípios sentem que a formalização legal de um plano constitui um entrave à flexibilidade necessária para a gestão do seu território...”*, evitando a todo o custo a sua existência porquanto durante os *“...processos de licenciamento parecem indicar relações de clientelismo entre os governos locais, os funcionários municipais, proprietários e interesses mobiliários”* podendo daqui inferir-se a inexistência ou o contornar dos mecanismos dos PPRU.

5. Conclusões e Recomendações

5.1. Conclusões

A reabilitação urbana, sob as mais diversas designações empregues ao longo dos últimos 40 anos, tem ocorrido de modo incongruente, com a mesma finalidade, com as particularidades próprias de cada um dos programas ou acções enquadradoras.

Dos diversos programas, com características pontuais ou de meras modas, não são conhecidos resultados avaliativos do retorno da sua aplicação, conhecendo-se apenas as verbas dispendidas, sem contudo serem motivo para a sua adequação, reformulação ou extinção, conforme elementos divulgados¹⁰¹.

Conclui-se ainda que a legislação é complexa e confusa, assim como existe para a mesma situação diversas normas que podem ser utilizadas indistintamente, dependendo do fim e do utilizador, caso dos instrumentos próprios ou dos PPRU, no RJRU, ou dos instrumentos constantes no art.º 71º EBF, ou noutros instrumentos avulsos, tais como o RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH.

Só desse modo, numa imensidão de instrumentos confusos se pode justificar que estejam a decorrer ou que estejam para iniciar acções de reabilitação urbana propriamente ditas, conforme informação do IHRU, sem que tenham sido utilizados e/ou registados quaisquer PPRU.

Se atentarmos no RJIGT, verifica-se que o meio que está a ser utilizado para a RU, o instrumento próprio, o mesmo não constitui instrumento de gestão territorial, porquanto o legislador consagrou e institucionalizou para essa intervenção em regime jurídico especial (fora do RJUE, que regula todas as obras sobre o edificado) o PPRU.

Conclui-se ainda que estando consagrado na legislação o dever de conservação¹⁰², mas por critérios de oportunidade da gestão territorial sempre foi dada primazia à construção expansionista, em detrimento da manutenção, só assim se compreendendo o abandono do edificado antigo, por não ser intervencionado, onde nos elementos estatísticos conhecidos relativos a construções novas e à reabilitação, as intervenções deste último tipo relativamente às primeiras nunca ultrapassaram os 30% relativamente a construções novas.

¹⁰¹ Quadro 8 do Boletim Mensal de Economia Portuguesa, n.º 8 de Agosto de 2011 – Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia. ISSN: 1646-9062.

¹⁰² Art.º 89º RJUE.

Salienta-se ainda que, sendo conhecidos os resultados provenientes dos censos 2011 e análise à reabilitação do parque habitacional residencial que, num universo¹⁰³ de 3.500.000 edifícios clássicos existentes em Portugal, cerca de 1.000.000 tem necessidades de reparação e destes, aproximadamente 60.000 encontram-se muito degradados.

Refere-se ainda que a causa provável para a não utilização do instrumento de gestão territorial PPRU se deve à elevada exigência regulamentadora para a sua elaboração, havendo situações em que estes demoraram em média 70 meses, com um mínimo de 8 meses e um máximo de 161 meses, e a alteração aos PP durava em média 31 meses, com um mínimo de 9 meses e um máximo de 83 meses¹⁰⁴.

5.2. Revisitar os objectivos

O presente trabalho traçou como objectivo geral proceder à análise e verificar se a legislação relativa à reabilitação urbana é inequívoca e se os PPRU são os instrumentos mais utilizados e adequados.

Para a consecução desse objectivo desenvolveram-se estudos e efectuou-se a revisão bibliográfica, apurando-se pela confusa e difusa legislação, utilizando diversa e distinta terminologia para o mesmo fim, bem como se verificou que o instrumento específico que deveria ser utilizado para as acções de reabilitação urbana, PPRU, são desconhecidos e ou inexistentes.

Por outro lado, devido à dispersão de entidades que são responsáveis pelas diversas áreas da reabilitação urbana, repetindo que existem diversos programas para o mesmo fim, mas com entidades supervisoras diferentes, tornou-se de difícil acesso a recolha de elementos relativos aos PPRU, mesmo sendo obrigatória, nalguns casos, a sua disponibilização electrónica, conforme norma legal.

¹⁰³ Informação à comunicação social, 15 de Abril de 2013, INE

¹⁰⁴ Relatório Final da Avaliação das alterações ao RJIGT Introduzidas pelo DL 316/2007, DGOTDU, Outubro de 2011

5.3. Recomendações

Não se pretendendo com o presente trabalho que o mesmo seja uma obra completa, pode indiciar-se investigações futuras necessárias, as quais poderão explicitar com novos elementos as causas subjacentes à inexistência ou não elaboração dos PPRU.

Conforme defendem diversos autores, o RJRU, não devia ser um regime autonomizado, mas estar enquadrado num regime geral de urbanismo ou, caso se optasse pela estrutura actual, deveria existir um código que integrasse todos os regimes, programas e acções a decorrer, numa perspectiva de integração dos aspectos políticos, sociais, económicos e de gestão territorial adequada.

Em legislação futura, pode ser prevista a atribuição de créditos construtivos a quem realize reabilitação urbana ou ser encontrado um sistema de perequação para a reabilitação dos espaços públicos, tal como consignado na Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa – 2011/2024.

A reabilitação urbana deve ser entendida e estudada como um objectivo de governação, o qual deve visar a melhoria da qualidade de vida dos centros urbanos, com a sua recuperação dentro dos condicionalismos que visem ganhos de eficiência energética, uso eficiente dos recursos, diminuam os movimentos diários das periferias para os centros, contribuam para uma reocupação das cidades, incrementando a reutilização do existente em detrimento de novas construções que são potenciadoras da utilização de recursos escassos.

Bibliografia

- AGUIAR, José, COELHO, António Baptista – “*Reabilitação urbana em tecidos antigos*”, Conservação e Requalificação. Plano de Investigação Programada. LNEC. Lisboa: 2005.
- ALMEIDA, Ana Maria – “*O Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana (Decreto Lei 104/2004, De 7 De Maio): A Sustentabilidade – Princípio Determinante da Reabilitação Urbana*”. Coimbra: 2008, CEDOUA, RevCEDOUA A. 11, nº 21. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/8825/1/4O%20Regime%20Jur%C3%ADdic o%20Excepcional.pdf>>, acessado em Janeiro de 2013.
- ALMEIDA, António Duarte de – “*Reabilitação Urbana e Arrendamento. Planeamento e criação de Áreas de Reabilitação Urbana*”. 2012.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, LOPES, Dulce – “*Direito regional e local*” – “*Planos de pormenor, unidades de execução e outras figuras de programação urbanística em Portugal*”, 2008.
- ALVES CORREIA, Fernando – “*Manual de Direito do Urbanismo*”, Vol. I, 4ª edição, reimpressão, Almedina, 2012.
- ALVES CORREIA, Fernando – “*O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*”, Coimbra: Almedina, 1990.
- ALVES CORREIA, Jorge André – “*Contratos Urbanísticos: concertação, contratação e neocontratualismo no direito do urbanismo*”. Coimbra: Almedina 2009.
- AMARAL, Diogo Freitas do – “*Ordenamento do Território, Urbanismo e ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções*”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº1, 1994.
- ANDRADE, Ana – “*Reabilitação dos Espaços Urbanos que mantêm relação directa com o Rio Mondego*”. Trabalho realizado para a disciplina de Fontes de

Informação Sociológica, do 1º Ano da Licenciatura em Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2011.

BAPTISTA, Idalina – *“O Programa POLIS e o “País Desordenado”: percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal”*. Doctoral candidate Department of City and Regional Planning University of California, Berkeley. Forthcoming (2008). Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Sociais. 2008.

CATITA, Ana C. – *“A situação actual do sistema de planeamento e gestão territorial: uma nova era, novas responsabilidades”*. Inforgeo 2009. Disponível em <http://www.apgeo.pt/files/docs/Inforgeo24/Inforgeo24_009_015.pdf>, acedido em Janeiro de 2013.

CEDOUA – *“Um exemplo de reabilitação urbana. A reabilitação da Baixa do Porto”*. Coimbra: 2008, CEDOUA, RevCEDOUA A. 11, nº 21. Disponível em: <<http://ucdigdspace.fccn.pt/jspui/handle/10316.2/8831>>, acedido em Janeiro de 2013.

CERVEIRA, Raul Mota in *“Boletim de Direito Público”*, Janeiro a Julho de 2011, nº 1/2011 Miranda Correia Amendoeira & Associados – Sociedade de Advogados, RL.

CIP (CONFEDERAÇÃO EMPRESARIAL DE PORTUGAL) – *“Fazer acontecer a Regeneração Urbana. Propostas”*. 2011.

CORDEIRO, António – *“Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas”*, Coimbra: Almedina, 1995.

DIAS, Isabel – *“Apoios e incentivos à reabilitação urbana”*. IHRU, Lisboa.

ESPERANÇA, Filipa – *“Ainda a reabilitação urbana”* in *Boletim de Direito Público*, Janeiro a Julho de 2011, nº 1/2011 Miranda Correia Amendoeira & Associados – Sociedade de Advogados, RL.

Gabinete de Estratégia e Estudos – Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento / Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais – Ministério das Finanças. “Boletim Mensal de Economia Portuguesa” N.º 08. Agosto 2011.

GONÇALVES, Adelino – “*O Planeamento (no Âmbito) da Reabilitação Urbana*”, in Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos. Coimbra: 2012, Almedina.

GONÇALVES, Jorge – “*Colmatar a deriva urbanística do planeamento municipal. Remediação ou oportunidade?*”. Inforgeo, 2009.

INE – Destaque. Informação à comunicação social. “*Licenciamento diminui 21,5% e obras concluídas 4,1% - 2009*”. Lisboa. 2010. Em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUE_Sdest_boui=83364827&DESTAQUESmodo=2, acedido em Março de 2013.

J.T. ASSOCIADOS (Planeamento e Engenharia) – “*Estudo sobre políticas de solos e planos directores*”. 2012.

MARQUES, Bruno Pereira, MADEIRA, Cátia – “*Reabilitação habitacional em Portugal: a avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH*”. 16º Congresso da APDR. Universidade da Madeira, Funchal. Julho 2010.

MONTEIRO ANDRADE, Ana Cláudia – “*Reabilitação dos espaços urbanos que mantêm relação directa com o Rio Mondego*”. Coimbra: 2011. Trabalho realizado para a disciplina de Fontes de Informação Sociológica do 1º Ano da Licenciatura em Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

MONTEIRO, Cláudio – “*O Embargo e a Demolição no direito do Urbanismo*”, policopiado. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 1995.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – “*Direito do Urbanismo – curso de especialização em gestão urbanística*” – 2ª edição Reimpressa – CEFA, Coimbra 2002.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – “*Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*”, Março de 2010, Editor CEJUR-Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Coimbra Editora. Coimbra: 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – “*Instrumentos de planeamento, de programação e de gestão*”, em:
http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/Fernanda_Oliveira.pdf, acessido em Novembro de 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – “*Novas Tendências do Direito do Urbanismo – de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação e de coesão social*”, Almedina, 2011.

OLIVEIRA, S. L. – “*Tratado de Metodologia Científica. Projectos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses*”. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

PARDAL, L., CORREIA, E. – “*Método e técnica de investigação social*”. Porto: areal Editores, 1995.

PENA, Edília Maria Almeida – “*Planos Municipais de Ordenamento do Território: a problemática da execução, os instrumentos legais e a acção da Administração*”. Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública. 2005.

PEREIRA, João Filipe de Brito Sol, A execução dos Planos de Pormenor. Coimbra, 2010: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tese de Mestrado.

PINHO, Ana Cláudia da Costa – “*Conceitos e políticas europeias de Reabilitação urbana - análise da experiência portuguesa dos gabinetes técnicos locais*”. Março 2009. Disponível em:
<<http://home.fa.utl.pt/~jaguiaar/doutoramentoarquitectura/AnaPinhoMarco2009.pdf>>, acessido em Janeiro 2013.

PINHO, Ana Cláudia da Costa – “*Conceitos e políticas europeias de Reabilitação urbana - análise da experiência portuguesa dos gabinetes técnicos locais*”. Tese elaborada no Laboratório Nacional de Engenharia Civil para obtenção do grau de Doutor em Planeamento Urbanístico pela Universidade Técnica de Lisboa, Vols. I e II. Lisboa: 2009.

PINHO, Ana Cláudia da Costa – “*Evolução do conceito e das práticas. A reabilitação urbana em Portugal*”. Mestrado em Reabilitação da Arquitectura e Núcleos Urbanos. Mestrado em Reabilitação da Arquitectura e Núcleos Urbanos. Janeiro 2007. Disponível em: < http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/jaguiar/APINHOREabilitacao%20FA-UTL_Jan_2007.pdf>, acedido em Janeiro 2013.

PORTALEGRE, Câmara Municipal de – “ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO URBANA / CIDADE DE PORTALEGRE”. 2011. Disponível em: <http://www.cm-portalegre.pt/resources/8037/ERU_PortalegreCMP.pdf>, acedido em Janeiro 2013.

RAMOS, Ana Teresa Vaz Ferreira – “*Os custos do desenvolvimento sustentável para a engenharia, arquitectura e construção nos processos de reabilitação*”. Dissertação para a obtenção do grau de Doutor em Engenharia Civil, Especialidade de Construções. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2009.

RIBEIRO, Rui Vaz das Neves Macedo – “*Instrumentos fiscais e reabilitação urbana*”. Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano. Porto, Junho de 2005.

Seminário “*Planos Directores Municipais – Que Planos para a próxima década*”, Coimbra 3 e 4 de Maio 1998, Biblioteca de Engenharia civil da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, Seminário promovido por: Comissão de Coordenação da Região Centro (CCRC), Revista Sociedade e Território (S e T) e Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP),

com a colaboração de: Sociedade Portuguesa de Urbanismo (SPU) e Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

SIMÕES, José Manuel – «*Gestão urbana. Passado, presente e futuro*» In *Planeamento/Ordenamento*. Lisboa: Publicação da Parque EXPO 98 SA – Unidade de gestão urbana, Julho de 2002.

TAVARES, Ana Filipa Nunes – “*Reabilitação urbana – o caso dos pequenos centros históricos*”. Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para obtenção do grau de Mestre em Engenharia do Ambiente. Lisboa: 2008

TEIXEIRA, J., TUNA, C. – “*O novo regime de arrendamento urbano e o seu impacto na reabilitação urbana. Caso de estudo.*”. Congresso Construção 2007 - 3.º Congresso Nacional, 17 a 19 de Dezembro, Coimbra, Portugal. Universidade de Coimbra. Escola de Engenharia da Universidade do Minho, Guimarães.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA, Boletim da Faculdade de Direito da, VOL. LXXXII, Coimbra: 2006.

URBANI, Paolo, CIVITARESE, Stefano – “*Diritto Urbanistico: organizzazione e rapporti*”. Torino: G. Giapichelli Editore, 2000.

VALENTE, João Torroaes, PINTO, José Costa – “*O novo regime jurídico da reabilitação urbana*”. Publicação: Vida Imobiliária, n.º 141, 2009 e n.º 142, 2010.

Legislação

Decreto n.º 576/70 de 24 de Novembro. *Diário da República n.º 273, Série I de 1970-11-24*. Presidência do Conselho.

Decreto-Lei n.º 560/71 de 17 de Dezembro. *Diário da República n.º 294/71, Série I de 1971-12-17*. Ministério das Obras Públicas - Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

Decreto-Lei n.º 561/71 de 17 de Dezembro. *Diário da República n.º 294/71, Série I de 1971-12-17*. Ministério das Obras Públicas - Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

Decreto-Lei n.º 8/73 de 8 de Janeiro. *Diário da República n.º 6, Série I de 1973-01-08*. Ministério das Obras Públicas.

Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de Novembro. *Diário da República n.º 259, Série I de 1976-11-05*. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção - Gabinete do Ministro. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 313/80 de 19 de Agosto. *Diário da República n.º 190, Série I de 1980-08-19*. Ministério da Habitação e Obras Públicas. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 400/84 de 31 de Dezembro. *Diário da República n.º 301, Série I de 1984-12-31*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Administração Interna, da Justiça, do Equipamento Social e da Qualidade de Vida. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro. *Diário da República n.º 222, Série I-A de 1999-09-22*. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro. *Diário da República n.º 291, Série I-A de 1999-12-16*. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 157/2006 de 8 de Agosto. *Diário da República n.º 152, Série I de 2006-08-08*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro. *Diário da República n.º 181, Série I de 2007-09-19*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa

Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro. *Diário da República n.º 36, Série I de 2009-02-20*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro. *Diário da República n.º 206, Série I de 2009-10-23*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de Outubro. *Diário da República n.º 206, Série I de 2009-10-23*. Ministério da Cultura. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30 de Março. *Diário da República n.º 62, Série I de 2010-03-30*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 2/2011 de 6 de Janeiro. *Diário da República n.º 4, Série I de 2011-01-06*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro. *Diário da República n.º 203, Série I-A de 1995-09-02*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto. *Diário da República n.º 184, Série I-A de 1998-08-11*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 165/99 de 14 de Setembro. *Diário da República n.º 215, Série I-A de 1999-09-14*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 107/2001 de 8 de Setembro. *Diário da República n.º 209, Série I-A de 2001-09-08*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 64/2003 de 23 de Agosto. *Diário da República n.º 194, Série I-A de 2003-08-23*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 54/2007 de 31 de Agosto. *Diário da República n.º 168, Série I de 2007-08-31*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 58/2007 de 4 de Setembro. *Diário da República n.º 170, Série I de 2007-09-04*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro. *Diário da República n.º 36, Série I de 2008-02-20.*
Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 95-A/2009 de 2 de Setembro. *Diário da República n.º 170, Suplemento, Série I de 2009-09-02.* Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 28/2010 de 2 de Setembro. *Diário da República n.º 171, Série I de 2010-09-02.*
Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 32/2012 de 14 de Agosto. *Diário da República n.º 157, Série I de 2012-08-14.*
Assembleia da República. Lisboa.