



UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

**A ATIVIDADE TURÍSTICA À LUZ DA LEI DA
REABILITAÇÃO URBANA**

MESTRADO EM DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA

EM DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Autora

ANA CATARINA ABRANTES DIAS

Professor

Professor Doutor Cláudio Ramos Monteiro

2019

AGRADECIMENTOS

Queria expressar a minha gratidão, em primeiro lugar, aos meus pais. Os eternos lutadores, amigos, bondosos e, essencialmente, os que nunca deixaram de acreditar que chegar até aqui seria uma meta possível de alcançar. Tudo o que sou, ou algum dia serei, deverei sempre a eles.

Em segundo lugar, e não menos importante, agradecer ao Professor Doutor Cláudio Ramos Monteiro, desde logo, por ter acedido ao pedido para que fosse meu orientador deste desafiante trabalho, pela sua excelente orientação, pela sua disponibilidade em oferecer as suas sugestões, comentários e ajudas, pelo seu estimado contributo e pelo saber que me transmitiu.

À minha restante família e amigos,

Obrigada.

Resumo

As diversas políticas de Reabilitação Urbana têm sido bastante debatidas desde há muitas décadas, no sentido de as definir estrategicamente, bem como, aos seus critérios de aplicação e execução.

O debate político tem-se focado na questão do alojamento local devido aos impactos negativos que as populações sentem, em consequência do aumento da carga turística nos centros de Lisboa e Porto, principalmente. Os próprios mercados por não terem capacidade de resolver as dificuldades relativas à degradação dos espaços urbanos, foram forçados a implementar e estabelecer condições socioeconómicas atrativas para os centros urbanos e, a inverter a tendência do abandono de alguns locais. O RJRU foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro. Considerou-se que a criação deste regime era fundamental para assegurar a previsão e a execução das políticas de reabilitação dos espaços degradados e para promover a requalificação do parque edificado. Com estes pressupostos, o legislador teve como pretensão organizar e tipificar os instrumentos de intervenção ao dispor da entidade gestora, em associação com uma série de mecanismos até então dispersos na legislação e prever outros de forma a reunir e regular as figuras essenciais de suporte e materialização das opções em matéria de reabilitação.

Deste modo, colocou-se como questão de investigação: Qual a importância da Lei da reabilitação urbana no âmbito da atividade turística?

Tomando esta pergunta como um princípio, esta tese apresenta contribuições e propostas para esse fim, com base em vários pontos de vista e boas práticas provenientes dos diversos pontos do globo. O que diferencia a nossa forma de avaliar a qualidade dos processos das restantes, que veremos no estado de arte, é que esta irá agregar todos os pontos de vista das entidades e pareceres individuais selecionados, todos os itens defendidos por estas entidades, todas as culturas, todas as missões e todos os objetivos para construir uma só forma de avaliar os materiais institucionais.

Palavras-chave: atividades turísticas, legislação, novas formas de acolhimento para turistas, reabilitação urbana, turismo.

Abstract

The various Urban Rehabilitation policies have been debated for many decades in order to define the strategies and the criteria for implementing and executing policies.

The political debate has focused on the issue of local housing due to the negative impacts that the populations feel as a consequence of the increase of the tourist load in the centers of Lisbon and Porto, mainly. The markets themselves, because they did not have the capacity to solve the difficulties related to the degradation of urban spaces, it was forced to implement and establish attractive socioeconomic conditions for urban centers and to reverse the tendency to abandon some places. The RJRU was established by the recent Decree-Law no. 307/2009, of 23 October. It was considered that the creation of this regime was fundamental to secure the prediction and the execution of the policies of rehabilitation of the degraded spaces and to promote the requalification of the built park. With these assumptions, the legislator intended to organize and typify the intervention instruments available to the management entity, in association with a series of mechanisms previously dispersed in the legislation, and to provide others in order to gather and regulate the essential figures of support and implementation of rehabilitation options.

Thus, it was put as a question of investigation: What is the importance of the Law of the urban rehabilitation in the tourist activities?

Making this question a principle, this thesis presents contributions and proposals for this purpose, based on several points of view and good practices from different points of the globe. What differentiates our way of evaluating the quality of the processes of the other forms, which we will see in the state of art, is that ours will aggregate all the points of view of the selected entities and opinions, all the items defended by these entities, all cultures, all missions and all goals to build a single way of evaluating institutional materials.

Keywords: tourist activities, legislation, new ways of welcoming tourists, urban rehabilitation, tourism.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumo | 3 |
| Abstract | 4 |
| Lista de abreviaturas e siglas | 6 |
| Introdução | 7 |
| Capítulo 1 – A Lei da Reabilitação Urbana | 9 |
| 1.1 Evolução e contextualização legislativa | 9 |
| 1.2. Objetos e áreas de intervenção da reabilitação urbana | 11 |
| 1.3. O regime jurídico da reabilitação urbana e a estrutura das intervenções de reabilitação | 14 |
| 1.4. Benefícios de taxas urbanísticas à reabilitação urbana | 18 |
| 1.5. Requalificação e revitalização do tecido urbano | 21 |
| 1.6. Políticas Públicas de Reabilitação Urbana | 26 |
| 1.6.1. Instrumentos de aplicação: mecanismos de coerção legal | 34 |
| Capítulo 2 - Atividade turística à Luz da Lei da reabilitação urbana | 38 |
| 2.1. O Fenómeno do Turismo | 38 |
| 2.2. A importância da Lei nº 62/2018 e do Decreto-Lei n.º 39/2008 | 39 |
| 2.3. Modelo de gestão da área de reabilitação urbana para o setor turístico | 41 |
| 2.4. O procedimento de delimitação das ARU's | 47 |
| 2.5. Os critérios subjacentes e os objetivos da Lei | 48 |
| 2.6. A reabilitação urbana inserida no arrendamento para turismo | 50 |
| 2.7. A atividade turística tradicional e as novas formas de alojamento | 54 |
| 2.8. Aprovação das Operações de Reabilitação Urbana | 58 |
| 2.9. O efeito que o turismo tem no quotidiano dos residentes nacionais | 59 |
| Capítulo 3 – Posição Adotada | 62 |
| Conclusão | 63 |
| Bibliografia | 66 |

Lista de abreviaturas e siglas

ARU – Área de Reabilitação Urbana

CC – Código Civil

DR – Decreto-Lei

EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

ORU – Operação de Reabilitação Urbana

PDR - Plano de Desenvolvimento Regional

PNFES - Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbana Nacional e Apoio à Execução dos PDM

PNPA - Plano Nacional da Política de Ambiente

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RU – Reabilitação Urbana

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

QCA - Quadro Comunitário de Apoio

UE – União Europeia

Introdução

A presente Dissertação surge no âmbito do segundo semestre do Mestrado em Direito e Prática Jurídica, na área de especialização em Direito Administrativo e Administração Pública.

O mundo da Reabilitação Urbana é uma área em constante mutação, logo, não se pretende com esta Dissertação dar respostas acabadas às questões suscitadas, mas sim, deixá-las abertas à discussão e à sua reformulação. É através da Reabilitação Urbana que são levadas a cabo várias construções de edifícios que durante anos foram esquecidos, e se desenham novas políticas, de modo a conduzir, novamente, a população e certos ofícios que outrora deixaram para trás essas áreas, pois que se encontravam degradadas e por reabilitar.

“A reabilitação urbana assume-se hoje como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem os objetivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades. O Programa do XVII Governo Constitucional confere à reabilitação urbana elevada prioridade, tendo, neste domínio, sido já adotadas medidas que procuram, de forma articulada, concretizar os objetivos ali traçados, designadamente ao nível fiscal e financeiro, e a exclusão da reabilitação urbana dos limites do endividamento municipal”. In preâmbulo do Decreto-Lei.º307/2009 de 23 de outubro.

Ora, para fazer face a esta questão, a legislação atualmente em vigor permite aprovar a delimitação de áreas de reabilitação urbana. Neste contexto, são as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo que devem promover a reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano, como uma forma de intervenção territorial e de acordo com as leis em vigor.

O Decreto-Lei n.º 39/2008 - Diário da República, n.º 48/2008, Série I de 2008-03-07, consagra o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos e procede à revogação dos vários diplomas que atualmente regulam esta matéria.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 88/2017, de 27 de julho, altera o regime jurídico da reabilitação urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro. Este consagra um regime especial para as sociedades de reabilitação urbana, integradas ou a integrar no setor empresarial local, em atenção ao relevante interesse público local por elas prosseguido. Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais, assegurar a promoção das medidas necessárias à reabilitação de áreas urbanas.

Adotaremos nesta investigação, numa primeira fase, o método que consiste numa descrição e uma identificação das fontes do direito, que formam a base válida do argumento legal. Em segundo lugar, adotar-se-á a teoria de como as fontes do direito devem ser interpretadas.

É pretensão, da nossa parte, que neste trabalho se dê a conhecer o modo como a Reabilitação Urbana se tem vindo a estabelecer no nosso quotidiano, desde os seus primeiros dias, em que era prodigiosa a adoção de construção nova dos “velhos” edifícios, e em que a reabilitação era quase inexistente, até à mudança desse paradigma para um urbanismo de reabilitação.

Seguidamente, é nosso propósito proceder à enunciação da evolução e contextualização legislativa da Reabilitação Urbana, assim como, fazer um enquadramento do regime jurídico da reabilitação urbana e do regime jurídico da atividade turística, quer da atividade turística tradicional em empreendimentos turísticos, quer do fenómeno recente do alojamento local.

Esta é, assim, a tarefa que nos propomos a levar a cabo nesta investigação.

Capítulo 1 – A Lei da Reabilitação Urbana

1.1 Evolução e contextualização legislativa

A história do urbanismo não é recente, principalmente em Portugal, pois já era comum a discussão das dificuldades da urbe antes do 25 de Abril de 1974¹.

O processo de urbanização em Portugal começou a ter notoriedade após a Segunda Guerra Mundial, quando grandes quantidades de habitantes regressaram às antigas colónias, fenómeno que forçou a regulação urbana.

Atualmente, o debate político tem-se focado na questão do alojamento local devido aos impactos negativos que as populações sentem em consequência do aumento da carga turística nos grandes centros urbanos em Portugal, maioritariamente em Lisboa e no Porto, e no caso do verão, no Algarve. Consequência essa que as cidades não estão devidamente preparadas para administrar.

A Reabilitação Urbana encetou por ser propósito de regimes jurídicos especiais, nomeadamente, o caso da *Expo '98* e dos *Programas Polis*. Após esse período, passou por uma regulamentação geral, ainda assim excecional, que estipulava a constituição de sociedades de reabilitação urbana. Referimo-nos, neste contexto, ao Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio. Neste conjunto de normas legais, tinha-se em vista a reabilitação dos centros históricos, sobretudo, as áreas mais degradadas de recuperação e reconversão urbanística.

O motivo preponderante para a reabilitação dessas áreas prendia-se com a degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança, e que impuseram intervenção do Estado.

O Decreto-lei n.º 39/2008, deu cumprimento a uma das principais medidas de simplificação administrativa e legislativa, o SIMPLEX 2007. E, em articulação com o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-lei n.º 555/99,

¹ Para melhor esclarecimento, vide Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, “Quarenta anos de urbanismo em Portugal” in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 2, Abril/Junho, 2014.

de 16 de dezembro, alterado pela Lei nº 60/2007, de 4 de setembro, assim se dá cumprimento às orientações fixadas no Programa do Governo.

Por outro lado, a alteração do Decreto-lei nº 307/2009 de 23 de outubro, que estabeleceu o regime jurídico da reabilitação urbana, operada através da Lei nº 32/2012 de 14 de agosto, constituiu um marco importante para a agilização, dinamização, flexibilidade e simplificação dos procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana e criou o procedimento mais simplificado para o controlo prévio de operações urbanísticas e regulou a reabilitação urbana de edifícios ou frações, que estariam localizados fora das áreas de reabilitação urbana, em que a construção tivesse sido concluída há pelo menos 30 anos e, nos casos em que se justifique uma intervenção de reabilitação.

A reabilitação urbana e o mercado de arrendamento correspondem a domínios estratégicos e cruciais, em que a sua conexão é indiscutível e que, por essa razão, foram já objeto de tratamento integrado, em que se articulou a alteração do regime jurídico da reabilitação urbana com a reforma do arrendamento urbano operada pelas Leis nº 30/2012 e 31/2012, de 14 de agosto².

Neste âmbito, e através do despacho nº 14574/2012 de 5 de novembro, dos Ministros da Economia e do Emprego e da Agricultura, do mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, foi criada uma comissão redatora que assumiu a missão de elaborar o projeto de diploma que estabelecesse as “Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos”³. Regime este, excecional e temporário, que tinha como intuito complementar as medidas consagradas no Decreto-lei nº 307/2009, de 23 de outubro com a redação dada pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, em que se dispensava as obras de reabilitação urbana que estivessem sujeitas a determinadas técnicas aplicáveis à construção⁴.

² OUTEIRO, Cristiana Sena, A reabilitação urbana: Uma Solução vigente e urgente, Coimbra: universidade de Coimbra, 2013. Dissertação de Mestrado

³ Gaiurb: Urbanismo e Habitação, in http://www.gaiurb.pt/no2012_desp_14574_2012.htm, [17 de Março de 2019]

⁴ SILVA, Suzana Tavares da Reabilitação Urbana: Conceitos e Princípios, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.

1.2. Objetos e áreas de intervenção da reabilitação urbana

A segunda metade do século XX teve um crescimento económico e urbano particularmente elevado na Europa. A política urbana, após a Segunda Guerra Mundial, caracterizou-se por um período de reconstrução em toda a Europa Ocidental, seguido de uma modernização dos centros urbanos e respetivas infraestruturas⁵.

Durante esse período, as funções públicas e económicas de regeneração e reabilitação urbanas que estavam habitualmente localizadas no centro das cidades, precisavam de mais espaço e, como tal, foram relocalizadas. A mudança foi feita para edifícios maiores, em locais menos acessíveis, fora do centro das cidades⁶.

Deste modo, as cidades começam a competir cada vez mais pela preferência do consumidor e a identidade específica de cada uma passa a ser de importância crucial. Isto porque, a identidade histórica constitui o contraponto para a influência dominante de uma cultura, sendo a preservação do património cultural o mais popular. Partindo deste pressuposto, muitas cidades europeias fizeram planos para restaurar e manter o património cultural, todos eles integrados em planos de transformação para partes do interior da cidade⁷.

Estes processos de decisão de transformações no interior das cidades são baseados em interesses económicos dos participantes públicos, privados e locais. Para uma maior compreensão dos atuais modelos de regeneração urbana, será analisado em maior detalhe o padrão de evolução da política urbana, os mais importantes eventos históricos e as políticas e programas urbanos europeus desde os anos 1950 até à atualidade, juntamente com as características de cada era política, ao longo do último meio século⁸.

No sentido de resolver os problemas sociais urbanos, como as moradias de baixa qualidade, alto desemprego ou rendimento médio baixo, os decisores políticos em vários

⁵ Couch, C., Sykes, O., e Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1):1–52.

⁶ Coutinho, B. (2013), *Arquitetura, Design, Urbanismo*, in *Catálogo Dentro de ti ó cidade*, energia BIPZIP, pp.15. Lisboa: CML, Pelouro da Habitação.

⁷ Fidalgo, A. (2012), *As parcerias para a regeneração Urbana- uma análise comparativa*. Dissertação de Mestrado em Engenharia do Ambiente, Perfil de Ordenamento do Território e Avaliação de Impactes Ambientais, UNL.

⁸ Gonçalves, J. (2006), “Os espaços públicos na reconfiguração física e social da cidade.”, Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

países do mundo dependeram cada vez mais de iniciativas, integradas, multisetoriais e políticas (Van Gent, 2010)⁹. A justificativa utilizada para estas iniciativas tem sido a existência de desigualdades socioespaciais ao nível local através de vários domínios como a habitação e a educação, bem como a necessidade de uma melhor coordenação intersectorial com a participação dos cidadãos¹⁰.

Dado o contexto de possibilidades, por vezes limitadas de intervenção estatal, o argumento da superioridade de soluções de mercado, facilitou a adoção de novas políticas e acordos institucionais, em termos de transferências de competências para o setor privado e do *status* legal para novos ajustes de governança, por vezes, isentos de regras que facilitem o uso tradicional da terra e o planeamento estratégico^{11,12}.

Os objetivos da política são atrair atividades económicas, a criação de empregos e de residentes com maior poder económico, em vez de prover preços acessíveis de apartamentos para famílias de baixa renda.

A relação existente entre a acessibilidade e a política habitacional é fundamental, ou seja, as políticas nacionais e locais em domínios cruciais como a economia, a habitação e o planeamento urbano, custos de habitação e a desigualdade socioeconómica em diferentes períodos de habitação e os espaços residenciais influenciam a forma de acessibilidade da população.¹³

Os problemas de acessibilidade surgem quando os custos de habitação aumentam a renda familiar (Yates, 2008), excedendo o que as famílias podem pagar.

⁹ Van Gent (2010), “Housing context and social transformation strategies in neighbourhood and generation in Western European cities”, *International Journal of Housing Policy*, Volume 10, n.º 1, pp. 63-87.

¹⁰ (Skifter-Andersen, A. (2002). As áreas de habitação privadas podem ser revitalizadas? Esforços contra a segregação e decadência de vizinhança na Dinamarca e na Europa. *Estudos Urbanos* 39 (4): 767-790 · Abril de 2002

¹¹ Kadi, J. & Musterd, S. (2015). Housing for the poor in a neo-liberalising just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 106(3), 246–262.

¹² Alves, S. (2017a). Poles Apart? A Comparative Study of Housing Policies and Outcomes in Portugal and Denmark. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 221-248.

¹³ Van den Nouwelan, R. et al. (2015) Delivering affordable housing through the planning system in urban renewal contexts: converging government roles in Queensland, South Australia and New South Wales. *Australian Planner*, 52(2), 77-89

Alves¹⁴, observa a relevância das mudanças nos sistemas de controlo da lei de arrendamento. Embora as regras que protegem os inquilinos das rendas em alta possam resultar em investimento e a má alocação de habitação, a desregulamentação do controlo de alugueres e a proteção (contra a deslocalização forçada) pode levar a um investimento excessivo em imóveis e à renovação habitacional, tendendo a deslocar inquilinos e levando à gentrificação¹⁵.

De salientar, ainda, que os problemas de decadência urbana e habitacional, especialmente quando associados à pobreza, exclusão social e estigmatização territorial são, geralmente, consideradas como um fenómeno que exige políticas multidimensionais e integradas. Os governos de diferentes orientações e ideologias políticas propuseram contrastes às abordagens para o problema.

Na maioria dos projetos de regeneração urbana, começando com a fase de projeto e continuando com a implementação, podem ocorrer várias modificações urgentes de um plano de ação, uma das causas deve-se à influência das partes interessadas nos resultados do projeto¹⁶.

A noção de reutilização de áreas dentro das cidades evoluiu com o tempo, na primeira fase, as intervenções dentro das cidades tinham como intuito proteger o meio ambiente. Alguns projetos europeus que abordaram a reutilização de áreas foram orientados para a recuperação da qualidade do solo e a remoção de poluentes, com a finalidade de preservar os recursos ambientais e limitar o impacto a longo prazo do património industrial¹⁷.

A qualidade ambiental urbana tem efeitos significativos não apenas na qualidade de vida dos cidadãos, mas também nas oportunidades económicas oferecidas aos investidores e na competitividade da cidade (Schädler, et al., 2011). Devido às mudanças na tecnologia e à disseminação de técnicas de alta tecnologia, bem como à transferência da manufatura

¹⁴ Alves, S. (2017). Requalificação e reabilitação do centro histórico do Porto. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 557, 1-32.

¹⁵ Ponzinni, G. (2016). Introduction: crisis and renewal of contemporary urban planning. in *European Planning Studies* 24(7):1-9 · April 2016

¹⁶ Stickker, Andersen (2009). Explanations for Long-Distance Counter-Urban Migration into Fringe Areas in Denmark *Population Space and Place* 17(5):627 - 641

¹⁷ Altes, W. K. (2016). Forced relocation and tenancy law in Europe. *Cities*, 52, 79-85. Michael E. Leary, & John McCarthy (eds.) *The Routledge Companion to Urban Regeneration* (pp. 320-329). Routledge: London.

para os serviços, o perfil económico dos países europeus parece radicalmente alterado. A conservação e a conversão de particularidades históricas como bens sociais, económicos e culturais fazem parte da nova tendência de regeneração urbana, bem como de estratégias destinadas a atrair capital.

As novas regras do urbanismo estimulam administrativamente a resolução de situações que ponham em risco a segurança pública e afetem a aparência da cidade, ao mesmo tempo que transformam as áreas absolutamente necessárias para o desenvolvimento urbano sustentável em espaços públicos, incluindo os espaços que de acordo com a legislação em vigor, deve existir de forma a salvaguardar o património.

1.3. O regime jurídico da reabilitação urbana e a estrutura das intervenções de reabilitação

De acordo com Dulce Lopes, vivia anteriormente “*a crença numa inesgotável capacidade de expansão urbana das cidades*”, e por essa razão, a reabilitação urbana não era visualizada como algo necessário¹⁸.

A reabilitação urbana ocupou cada vez maior importância no âmbito das políticas urbanísticas de contenção da urbe, por meio da requalificação e conservação dos edifícios já existentes e ao mesmo tempo, proporcionando um funcionamento sustentável das cidades¹⁹.

A reabilitação urbana é atualmente um elemento indispensável da política das cidades e da política de habitação, isto porque nesta Lei convergem os objetivos de requalificação e revitalização das cidades, especialmente nas áreas mais degradadas, bem como da qualificação do parque habitacional. Tem-se neste contexto a pretensão de um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e garantia para todos de uma habitação condigna²⁰.

¹⁸ Dulce Lopes, Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização, O Novo Regime da reabilitação Urbana, Almedina/CEDOUA, 2010, cit. p. 21;

¹⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, Novas Tendências do Direito do Urbanismo, Almedina, 2011, p. 71;

²⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, Escritos Práticos de Direito do Urbanismo. Editora: Almedina

Neste contexto, o Programa do XVII Governo Constitucional conferiu à reabilitação urbana uma principal prioridade, tendo sido apontadas neste domínio um conjunto de medidas que tinham como finalidade concretizar as metas traçadas, tais como o nível fiscal e financeiro, destacando o regime de incentivos fiscais à reabilitação urbana, através das alterações introduzidas pelo Orçamento do Estado para 2009, aprovado pela Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro, no Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, e a exclusão da reabilitação urbana dos limites do endividamento municipal.

Não obstante, o regime jurídico da reabilitação urbana que atualmente existe ocorre da necessidade de procurar soluções para cinco desafios que se relacionam com a reabilitação urbana:

*Articular o dever de reabilitação dos edifícios que é da responsabilidade dos privados e cabe a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas a reabilitar;

*Garantir que exista a complementaridade e a coordenação entre os vários atores, destacando os recursos em operações integradas de reabilitação nas áreas de reabilitação urbana, em que a delimitação é da responsabilidade dos municípios e através das quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;

*Deve-se diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, criando novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;

*Igualmente, criar mecanismos que possam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;

*Desenvolver novos instrumentos que possam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remoção dos obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade;

Neste contexto, atualmente o quadro legislativo da reabilitação urbana possui um carácter disperso e assistemático, que corresponde a disciplina das áreas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana (SRU) que está contida no Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio, bem como a figura das áreas críticas de recuperação e reconversão sistemática (ACRRU), que está prevista no capítulo XI da Lei dos solos, aprovada pelo Decreto-Lei nº 794/76 de 5 de novembro²¹.

O objetivo principal deste Decreto-Lei é substituir o regime que regula um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana, que se centra na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das sociedades de reabilitação urbana, por um regime que integre o enquadramento normativo da reabilitação urbana no nível programático, procedimental e de execução. De forma complementar, associada à delimitação das áreas de intervenção e definição pelo município dos objetivos da reabilitação urbana da área delimitada e dos meios adequados para a sua prossecução²².

Como ponto de partida do conceito amplo de reabilitação urbana confere-se especial relevo não somente à vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação, mas à integração e coordenação da intervenção, e salienta-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspetos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar. Assim, define-se os objetivos principais a alcançar por meio da reabilitação urbana e determina-se os princípios a que esta deve obedecer²³.

O regime jurídico da reabilitação urbana estrutura as intervenções de reabilitação com base em dois principais conceitos, o conceito da área de reabilitação urbana, em que a delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que fundamenta uma intervenção integrada no âmbito do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro e, o conceito de operação de reabilitação urbana, que diz respeito à estrutura concreta das intervenções que devem ser efetuadas no interior da área de reabilitação urbana²⁴.

²¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “Reabilitação Urbana: Uma Noção e uma Via de Concretização”, Em Cima do Joelho (ECDJ), nº 9, 2005

²² FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “O Papel dos Privados no Planeamento: Que Formas de Intervenção?”, in Número Comemorativo do 10º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Dezembro 2003, nº 20;

²³ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Almedina, 2011, cit. p. 71;

²⁴ *Revista da Faculdade de Letras – Geografia I série*, vol. XV/XVI, Porto, 1999-2000, p. 117;

Posteriormente, a Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana²⁵.

Com esta Lei pretendeu-se ampliar o quadro de competências para reabilitar e, criar mecanismos de forma a evitar que as intervenções realizadas possam ocorrer de forma casual e, que estas sejam submetidas ao controlo pelos instrumentos de gestão. Neste contexto, o RJRU nos termos do DL n.º 307/2009, apesar de muito criticado por uns, veio regular uma disciplina que há muito carecia de regulação²⁶.

Assim, o objetivo deste diploma firmava-se na instituição de um regime que “*proceda ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático, procedimental e de execução*”²⁷.

A alteração do artigo 7.º, diferenciou duas situações distintas, a delimitação da ARU sem que se tenha aprovado a respetiva operação, situação que possibilitou a reabilitação urbana pelos seus proprietários antes da aprovação da operação, pois de acordo com o atual artigo 14.º ²⁸, “*A delimitação de uma área de reabilitação urbana: a) Obriga à definição, pelo município, dos benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), nos termos da legislação aplicável; b) Confere aos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos*

²⁵ Diário da República, 1.ª série — N.º 157 — 14 de agosto de 2012

²⁶ a título de exemplo, as inúmeras queixas recebidas pelo Provedor de Justiça no sentido da necessidade de operações urbanísticas de reabilitação urbana. Isto porque, de acordo com o número 1º do artigo 23º da Constituição da República Portuguesa, o Provedor de Justiça tem a tarefa constitucional de apreciar as queixas dos cidadãos por “ações ou omissões dos poderes públicos” que, dependendo da sua pertinência, as reencaminhará aos órgãos competentes. A este propósito o Provedor de Justiça é destinatário de “queixas contra os poderes públicos a respeito da conservação das edificações e da necessidade da renovação de infraestruturas obsoletas e de vetustas. Mas sobretudo, enquanto órgão de fiscalização da atividade administrativa (artigo 2º, nº1), este órgão depara-se com a necessidade coletiva (assumida como tarefa pública pelo DL n.º 307/2009, 23 de Outubro) de reabilitação numa área cada vez maior das cidades”. Cfr. André Folque, A Montante da Aplicação do Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: Intervenções do Provedor de Justiça, Revista Jurídica de Urbanismo e do Ambiente n.ºs 31/34 Janeiro e Dezembro 2009/2010, Volume Comemorativo do 15º aniversário, Almedina, pág. 43.

²⁷ Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado, Almedina, 2011, p. 10;

²⁸ Anterior artigo 17º do DL n.º 307/2009, de 23/10, revogado o n.º1

sobre os edifícios ou frações nela compreendidos o direito de acesso aos apoios e incentivos fiscais e financeiros à reabilitação urbana, nos termos estabelecidos na legislação aplicável, sem prejuízo de outros benefícios e incentivos relativos ao património cultural”.

Igualmente, a Lei n.º 32/2012, aditou o artigo n.º 20.º-A que regula a maior vigilância, acompanhamento e controlo das operações de reabilitação urbana, aprovadas no que se observa: “1 — A entidade gestora elabora anualmente um relatório de monitorização de operação de reabilitação em curso, o qual deve ser submetido à apreciação da assembleia municipal. 2 — A cada cinco anos de vigência da operação de reabilitação urbana, a câmara municipal deve submeter à apreciação da assembleia municipal um relatório de avaliação da execução dessa operação, acompanhado, se for caso disso, de uma proposta de alteração do respetivo instrumento de programação. 3 — Os relatórios referidos nos números anteriores e os termos da sua apreciação pela assembleia municipal são obrigatoriamente objeto de divulgação na página eletrónica do município.”²⁹

Assim, dada a complexidade do RJRU, foi aditada a Parte IV cujo título se pode ler “Disposições sancionatórias” – artigos 77º-C a 77º-G. Contudo, as contraordenações aditadas pela Lei n.º 32/2012 vêm repetir as já previstas nos artigos 98º e 100º do RJUE, para o qual se remete supletivamente³⁰.

1.4. Benefícios de taxas urbanísticas à reabilitação urbana

O planeamento urbano envolve a regulamentação do uso e desenvolvimento da terra dentro e ao redor das cidades. Um conjunto de planos, políticas e regras desenvolvidas pelos governos locais e a legislação desenvolvida pelo governo central procuram gerir onde as atividades residenciais e comerciais podem ser localizadas ou como o desenvolvimento pode ocorrer³¹.

²⁹ Cfr. Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, Regime Jurídico da Reabilitação Urbana comentado, Almedina, 2011, p. 189;

³⁰ Neste sentido, Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado, Almedina, 2011, pp. 357 e 358;

³¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana:

Estes incluem um conjunto de regras que gerem a localização das atividades urbanas, a intensidade do desenvolvimento e densidade de habitações, a conceção de edifícios, locais e subdivisões. De um modo geral, o objetivo da política de planeamento urbano é gerir o lado bom e mau do crescimento urbano³².

O processo de reabilitação urbana é um processo de transformação do solo urbanizado, incluindo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, e de acordo com a definição no regime jurídico da urbanização e da edificação, com a finalidade de melhorar as condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, desde que seja atribuída a esse empreendimento uma classificação energética igual ou superior a “A”.

O benefício das taxas urbanísticas atua através de um reembolso do valor pago pelo contribuinte a título de IMI, a cargo do serviço de finanças competente, até 15 dias após a comunicação por parte da Câmara Municipal da área da situação do prédio da conclusão de obras de reabilitação e da emissão competente de certificação urbanística e certidão energética.

A isenção de IMI (artigo 45.º), para prédios reabilitados, é efetuada de acordo com algumas regras, ou seja, os prédios que tenham sido objeto de ação de reabilitação, iniciada após 1 de janeiro de 2008, e que se encontre concluída até 31 de dezembro de 2020, ficam isentos de IMI por um período de 5 anos, a contar do ano da conclusão da ação de reabilitação. Esta isenção pode ser renovada por um período adicional de 5 anos, desde que os prédios estejam localizados “na área de reabilitação urbana” ou constituam prédios urbanos arrendados passíveis de atualização faseada de rendas de acordo com o do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)³³.

De igual forma, a isenção do IMT em aquisições de prédios urbanos destinados à reabilitação urbana, é efetuada com as seguintes regras: estão isentas de IMT as

Perspectiva Jurídica”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, publicação do CEDOUA / FDUC, Almedina, 2010, p. 120.

³² GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (re)Habilitar – As relações entre Cidade e Património?”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, publicação do CEDOUA / FDUC, Almedina, 2010, p. 79.

³³ 5 GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (re)Habilitar – As relações entre Cidade e Património?”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, publicação do CEDOUA / FDUC, Almedina, 2010, p. 79.

aquisições onerosas de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que se iniciem as obras de reabilitação no prazo de 3 anos a contar da data de aquisição.

No que respeita ao IVA, beneficiam da taxa reduzida de IVA de 6% as empreitadas de reabilitação urbana, que forem realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de interesse público nacional, bem como as empreitadas de reabilitação de imóveis que independentemente da sua localização, sejam contratadas de forma direta pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), ou através de regimes especiais de apoio financeiro ou fiscal à reabilitação de edifícios ou ao abrigo de programas apoiados financeiramente pelo IHRU.

Ao nível legislativo, e de acordo com o artigo 14º e alínea f) do nº2 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012 de 14 de agosto, a aprovação de uma ‘Delimitação de Área de Reabilitação Urbana’ e ‘Área de Reabilitação Urbana’ respetivamente, exige a apresentação de um quadro de apoios e incentivos às ações de reabilitação executadas pelos proprietários. O quadro seguinte demonstra estes incentivos:

| Artigo 45.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) | | |
|---|---|---|
| IMI | Isenção de 3 anos, após reabilitação e emissão de licença camarária | 1. Aplicável a todo o território nacional 2. Processo de obra na câmara – obrigatória emissão de licença |
| IMT | Isenção, se nos 3 anos posteriores à compra do imóvel, inicie obras de reabilitação | 3. Execução de Obras 4. Vistoria Final 5. Três opções para a certificação energética: Certificação energética Nível A Certificação energética subida de 2 níveis antes e depois da obra, dispensados de um ou mais requisitos de eficiência energética ao abrigo do Regime Excepcional da Reabilitação Urbana |
| Artigo 71.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais | | |
| IMI | Isenção de 5 anos após reabilitação | 1. Aplicável a Áreas de Reabilitação Urbana 2. Processo de obra na câmara, se aplicável 3. Vistoria Inicial 4. Execução de Obras 5. |
| IMT | Isenção na 1º transmissão (venda) após reabilitação | Vistoria Final 6. Cumprimento de subida de 2 níveis do IMT |

| | | |
|-----|--|---|
| | | Isenção na 1º transmissão (venda) após reabilitação e estado de conservação (ou desempenho) |
| IRS | Rendimentos prediais à taxa de 5% decorrente de arrendamento | Encargos devem ser comprovados e dependem de certificação prévia da Câmara |
| | Dedução à coleta de 30% dos encargos, até ao limite de 500€ | |
| | Mais-valias à taxa de 5% aquando da venda | |

1.5. Requalificação e revitalização do tecido urbano

A maior parte dos estudos e relatórios no final da década de 1960 e início dos anos 1970, chamou a atenção para a situação das áreas urbanas em alguns países da Europa. O pós-1974, a recessão e a reestruturação económica que se seguiu forneceu um importante elemento para a mudança (Ward, 1994).

O Tratado de Roma (1958) abordou o objetivo de “*desenvolvimento harmonioso*” e, foi o primeiro momento em que a dimensão urbana entrou em debate. As cidades pareciam representar a razão dos desequilíbrios e a diferenciação económica a nível nacional e entre os Estados-membros. Como resultado, a desconcentração e o apoio a áreas subdesenvolvidas foi a solução prevista³⁴.

O que ficou evidenciado desde muito cedo foi que as cidades experimentaram sinais de declínio devido aos processos de desindustrialização e globalização. A União Monetária em 1969, tornou quase claro até que ponto a questão urbana estava a tornar-se uma questão social, ou seja, as cidades começaram a ser vistas como nós centrais para abordar a questão social emergente e desenvolver novas ações integradas, onde as dimensões sociais, económicas e espaciais poderiam ser apreciadas. (Barca, 2012).

Após alguns anos, as cidades e as autoridades locais começaram a adquirir um papel mais forte. As cidades experimentaram uma nova autonomia, embora a sua capacidade

³⁴ LEITÃO, Luís Menezes, “O regime jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia do direito de propriedade”, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº 31 - 34, Outubro de 2011, Almedina, p. 135 e 136.

limitada para contrastar com os processos dimensionais produziu efeitos locais relevantes (Barca, 2012).

Apenas em 1989, após a reforma dos Fundos Estruturais e da revisão do Tratado de Roma (com foco na coesão social e económica), as primeiras iniciativas foram lançadas na EU, tal como os projetos-piloto urbanos (1989-1994). Esta primeira experimentação foi então seguida pelo Programa URBAN (1994-1999)³⁵.

O início dos anos 90 foi fortemente influenciado pelas ideias e preocupações abordadas durante as Nações Unidas. A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Cúpula Rio (1992) - Na Europa, a Carta de Aalborg (1994) incorporou o “espírito do Rio” e, assim, a “questão urbana” foi formulada em termos de “desenvolvimento sustentável”³⁶, e foi reconhecido pelo Tratado de Amesterdão (1997) como o objetivo da UE.

Em 1996, o relatório sobre as Cidades Sustentáveis - promovido pela DG XI Ambiente, Segurança Nuclear e Proteção Civil e Urbanismo e o Grupo de Peritos em Ambiente - referiu a ausência de uma política urbana explícita da UE e, portanto, a ideia da agenda urbana europeia surgiu no início dos anos noventa. A partir deste ponto, o desenvolvimento da agenda urbana da UE pode ser descrito da seguinte forma:

³⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/compare/refo_pt.pdf

³⁶ O Livro Verde sobre o ambiente urbano (1990) e o relatório sobre as cidades europeias sustentáveis (1996) promoveram uma abordagem dos problemas urbanos, englobando fatores sociais, económicos e ambientais. Além disso, o Projeto Cidades Sustentáveis (1993-1996) visa incentivar e auxiliar as cidades e vilas a estabelecer e implementar a agenda local 21 ou planos de sustentabilidade similares através de políticas, relatórios, troca de experiências, trabalho em rede e divulgação de casos de boas práticas (CE, 1997).

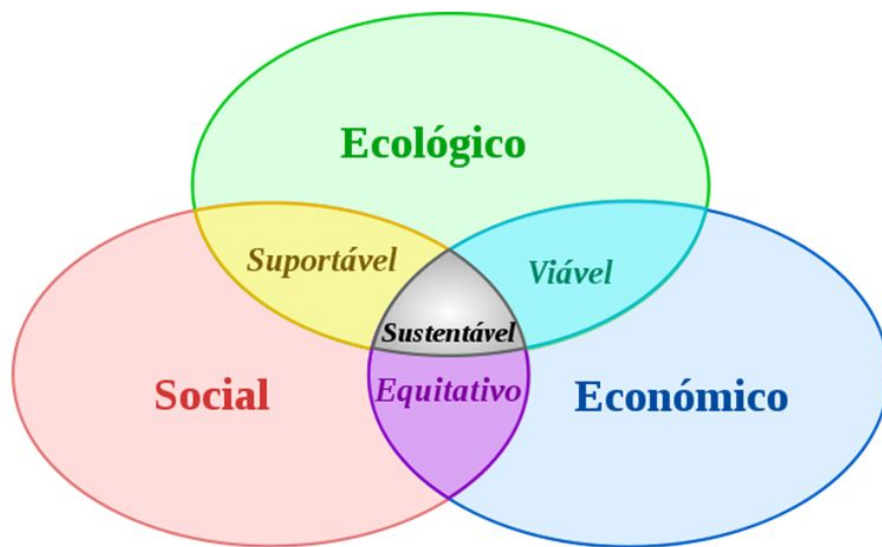


Figura 1 - desenvolvimento da agenda urbana da UE

Os processos de regeneração urbana são atualmente uma das principais preocupações das entidades centrais e locais, ao nível europeu como ao nível nacional. A reabilitação urbana é atualmente um tema incontornável quer se fale de conservação e defesa do património, de desenvolvimento sustentado, de ordenamento do território, de qualificação ambiental ou de coesão social, entre outros (Pinho, 2009, s/p)

De salientar ainda que, o aumento da degradação urbana, principalmente nos centros históricos, implica que as intervenções públicas setoriais colocaram em causa as linhas de ação seguidas anteriormente e, uma necessidade de as reavaliar.

No entanto, a legislação elaborada até então, tem imposto a direção na avaliação das políticas públicas, como exemplo, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1999)³⁷, que incluiu no seu capítulo V, a avaliação da política de ordenamento e previu o estabelecimento de “formas de acompanhamento permanente

³⁷ Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de Fernando Gonçalves, Zélia Gil Pinheiro e João Ferreira. edição: AAFDL, setembro de 2010

e avaliação técnica da gestão territorial, ao mesmo tempo que, previu os mecanismos que garantem a qualidade dos instrumentos que a concretizam” (art.º 29º), para além de relatórios sobre o ordenamento do território.

Numa era de globalização, as cidades assumem uma “centralidade estratégica e operacional que explica o modo intenso como simultaneamente refletem e condicionam as sociedades e economias contemporâneas” (Portas et al., 2007, p. 220).

A maior parte das cidades lutam atualmente para se distinguir através dos seus fatores de competitividade e inovação, seja de forma individual ou em rede, no sentido de garantir a sua afirmação ao nível nacional e internacional. É esta promoção das cidades que atrai as atividades económicas e que se traduz na valorização da região em que se insere.

Assim, em Portugal, o sistema de planeamento territorial teve o seu início de estruturação, na década de 70, do século XX, através da legislação de diversos instrumentos de carácter de regulação com os Planos Gerais de Urbanização (1971) ou a Lei dos Solos (1976).

Foi no final da década de 90 (1998) que o sistema se consolidou e houve maior coerência com a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) que incluiu um conjunto de instrumentos de gestão territorial através de um sistema de hierarquias, com base em princípios como a coordenação, compatibilização, subsidiariedade, equidade e participação.

O primeiro Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) relativo ao período de 1989-1993 e o correspondente Quadro Comunitário de Apoio (QCA) vieram permitir a realização de numerosas infraestruturas, especialmente nos domínios do saneamento básico e das acessibilidades, dando um importante contributo para a qualidade de vida das populações. Contudo, estas intervenções eram alheias a uma estratégia global de requalificação urbana ou de valorização ambiental. O eixo 3 deste PDR consiste em “promover a qualidade de vida e a coesão social” e dá, pela primeira vez, origem a uma intervenção operacional dedicada ao «Ambiente e Revitalização Urbana», onde se integram ações como «Melhoria da qualidade ambiental nas grandes concentrações urbanas» ou «Reabilitação de zonas degradadas». (RCM nº262000 de 15 de Maio, pág. 21119).

Em 1994, foi lançado o PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbana Nacional e Apoio à Execução dos PDM) cujo objetivo era a “valorização das cidades

médias” e a “valorização dos centros urbanos da rede complementar”. As cidades médias tinham de elaborar um “plano estratégico” de forma a poderem aceder aos fundos disponibilizados pelo Programa, o que muito provavelmente conduziu ao principal legado do PROSIURB que acabou por terminar no final de 1999.

Um ano depois, em 1995, o Plano Nacional da Política de Ambiente (PNPA) veio demonstrar a necessidade de uma política pública em matéria de ambiente urbano (MARN 1995), dedicando um capítulo à «qualidade ambiental das zonas urbanas», em que se preconizam quatro áreas de atuação, designadamente: «promoção da qualidade ambiental das zonas urbanas», «informação e educação ambiental no espaço urbano e mobilização dos cidadãos», «valorização ambiental dos equipamentos escolares» e «monitorização da qualidade do ambiente urbano e apoio à realização de infraestruturas ambientais» (RCM nº262000 de 15 de Maio, pág. 2111).

Outro plano veio trazer um valor acrescentado à reflexão sobre o papel das cidades no processo de desenvolvimento de Portugal, o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES). No documento “Uma visão estratégica para vencer o século XXI” (MEPAT 1998) é apresentada como uma das “cinco ideias fundamentais” a de que *“os sistemas urbanos territoriais devem ser assumidos com o elemento estratégico do desenvolvimento, enquanto forma de organizar a concentração, de promover economias de aglomeração, de consolidar fatores (avançados) de competitividade e de mobilizar os espaços de influência das cidades”*.

O PNDES propõe como um dos eixos de intervenção a “proteção e valorização ambiental do território”, onde o ambiente urbano vem desempenhar um papel relevante, referindo que «no que respeita à melhoria do ambiente urbano, pressupõem-se, naturalmente, intervenções integradas, pois essa melhoria incide numa diversidade de questões sectoriais (urbanismo, transportes, energia, habitação, ação social, saúde, telecomunicações) e exige participações públicas e privadas; mas sem prejuízo da integração das ações, justificam-se ações prioritárias dirigidas ao controlo da qualidade do ar e do ambiente acústico, à promoção da biodiversidade nos espaços urbanos e nas periferias através da implementação de corredores ecológicos, à melhoria da qualidade ambiental e social dos espaços urbanos e periferias e à sensibilização e educação ambiental”.

O terceiro PDR (MEPAT 1999), relativo ao período de 2000-2006, criou condições potenciadas pelo facto de estarem, pela primeira vez, reunidas exclusivamente num mesmo ministério as competências em matéria de ambiente e de ordenamento do território que permitiram concretizar um programa ambicioso em matéria de requalificação urbana e valorização ambiental de cidades (RCM nº262000 de 15 de Maio, pág. 2111). Neste PDR constam também outras orientações estratégicas, no que respeita ao ordenamento do território e ao ambiente, como:

- Criação de novas centralidades urbanas no interior das áreas metropolitanas;
- Reconstrução e requalificação urbanas, bem como qualificação ambiental dos espaços urbanos e valorização de fatores geradores de novas identidades;
- Reforço e consolidação de um sistema urbano equilibrado em termos nacionais, baseado na rede das cidades de média dimensão, que assegure qualidade de vida e condições ambientais.

O objetivo das políticas urbanas é “passar além da fase da experimentação em matéria de políticas urbanas e consagrá-las como pilares das novas políticas regionais e de ordenamento do território”, uma das recomendações de um importante estudo sobre o sistema urbano nacional (DGOTDU 1997) (RCM nº262000 de 15 de Maio, pág. 2112).

1.6. Políticas Públicas de Reabilitação Urbana

O património cultural representa um recurso importante para a sociedade, retém e transmite os diversos valores de cultura para o futuro. Este património tem um valor próprio, uma herança ou legado que não é somente material, mas sim integra ideais, princípios e valores que constituem uma fonte partilhada de recordação, compreensão, identidade, diálogo, coesão e criatividade local³⁸.

³⁸ OUTEIRO, Cristiana Sena, A reabilitação urbana: Uma Solução vigente e urgente, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013. Dissertação de Mestrado.

A definição de qualidade nas intervenções do património cultural é uma questão crucial e desafiadora. Ou seja, o compromisso com a qualidade tem uma longa história, tem origem nos finais do século XIX, altura em que era dada muita atenção a questões de qualidade na conservação de monumentos históricos e locais arqueológicos³⁹.

Mais de um século depois, a definição de qualidade no contexto de intervenções do património cultural progrediu para além de questões puramente técnicas ao nível de edifícios únicos, para considerações culturais, sociais e económicas mais amplas para os locais.

Deste modo, a qualidade não está dependente somente da própria intervenção, mas também dos pré-requisitos estabelecidos e da transparência dos procedimentos. A qualidade depende igualmente, da integridade, profundidade, detalhe e rigor de informações e dos dados técnicos elaborados de qualquer proposta de trabalho, intervenção e no acompanhamento dos processos de decisão⁴⁰.

Os processos que sustentam as intervenções de qualidade são igualmente críticos. Tipicamente, estes incluem a preparação de uma análise preliminar - e abrangente - e do diagnóstico do bem patrimonial e do seu contexto. Este estudo de viabilidade definiria: objetivos do projeto e ameaças à sua condição.

Entre os principais documentos que têm como objetivo estabelecer os princípios internacionais, destaca-se a Carta de Veneza para a Conservação e Restauração dos Monumentos e Sítios de 1964. Esta Carta, foi dirigida principalmente para conceitos especialistas e abordagens fundamentais para a conservação e restauração do património cultural, como a definição de autenticidade de monumentos, originalidade, significado cultural e uso.

Posteriormente, as cartas e documentos seguintes acrescentaram alguns aspetos detalhados e diferenciados dos princípios de qualidade, os quais estão relacionados com

³⁹ KUMAR, Jeetesh; HUSSAIN, Kashif; KANNAN, Suresh, Positive vs. Negative Economic Impacts of Tourism Development: A review of economic impact studies, 2015.

⁴⁰ LOPES, Dulce, Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.

os direitos humanos, como a diversidade cultural ou o direito de aceder, participar, desfrutar e contribuir para o património cultural⁴¹.

Outros, como os direitos das gerações futuras, o direito de acesso à informação, os princípios de prevenção e precaução e a regra do poluidor-pagador são compartilhados com o setor ambiental.

Não obstante, o pensamento atual relacionado com a qualidade nas intervenções de património cultural reconhece que, as partes interessadas, tais como os cidadãos, setor público, setor voluntario, setor privado, políticos, profissionais do património, possuem diferentes pontos de vista sobre a qualidade⁴².

De outro modo, a qualidade é um conceito subjetivo e relativo que depende da perspetiva dos indivíduos, da comunidade, do contexto local, da localização histórica e geográfica, do património cultural e dos objetivos da intervenção planeada. O diálogo entre as partes interessadas sobre o património cultural e o significado da qualidade são cruciais para alcançar padrões mais elevados de reabilitação urbana⁴³.

Existe um conjunto de princípios básicos relacionados com a qualidade, geralmente, aceites ao nível internacional dentro do setor do património. Estes princípios comuns sustentam valores igualmente comuns. As primeiras discussões sobre os princípios básicos para a conservação e tratamento do património cultural baseiam-se na consciência de que a humanidade partilha valores comuns considerados no património que o nosso ambiente histórico espelha, na história e nas tradições dos povos.

A transmissão do património cultural para as gerações futuras é uma responsabilidade compartilhada. Depois da Segunda Guerra Mundial, esses valores e conceitos comuns

⁴¹ O Alojamento Local em Portugal- Qual o fenómeno? Nova School of Business and Economics, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2016.

⁴² A. Bond, L. Langstaff, C. Ruelle (2002). Monitoring and post-evaluation of the cultural heritage component of Environmental Assessments. SUIIT (Sustainable development of Urban historical areas through an active Integration within Towns) Position Paper (4) . Available at: http://www.lema.ulg.ac.be/research/suit/download/SUIT5.2d_PPaper.pdf.

⁴³ Rand Eppich, José Luis García Grinda (2015) Management Documentation Indicators & Good Practice At Cultural Heritage Places. The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Volume XL-5/W7, 2015, 25th International CIPA Symposium 2015, 31 August – 04 September 2015, Taipei, Taiwan. Available at: <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XL-5-W7/133/2015/isprsarchives-XL5-W7-133-2015.pdf>

foram consagrados nas convenções e tratados fundadores das Nações Unidas, da UNESCO, do Conselho da Europa e dos precursores institucionais da atualidade⁴⁴.

O Conselho da Europa contribuiu para refletir sobre o ambiente histórico e a prática da conservação do património cultural na Europa e fora dela, com quatro convenções sobre o património cultural⁴⁵, e mais de trinta resoluções e recomendações. A Carta Europeia do Património Arquitetónico⁴⁶ adotada em 1975, com o seu apelo a uma planificação territorial integrada e ao respeito pela dimensão social das intervenções do património cultural nas cidades e aldeias, continua a ser um documento de referência básico. Em janeiro de 2018, a Declaração de Davos para uma "Baukultur"⁴⁷ de alta qualidade foi adotada no âmbito da Convenção Cultural Europeia que ressaltou que a continuidade entre o património cultural e a criação contemporânea exige uma nova abordagem de alta qualidade para moldar o nosso ambiente construído. Nessa Declaração, foram chamados à colação temas como a necessidade da qualificação da construção do território e da paisagem, para a importância do papel da cultura no desenvolvimento económico e social sustentável, entre outras matérias.

Os textos doutriniais, resoluções, declarações e Princípios Éticos do ICOMOS foram desenvolvidos por equipas de especialistas em património cultural de todas as regiões do mundo. Estes textos, tem em consideração as culturas regionais e locais, tradições e contextos mutáveis, destinado a profissionais de património cultural, e não são vinculativos para os países⁴⁸.

⁴⁴ ICOMOS, *International Charters for Conservation and Restoration = Chartes Internationales sur la Conservation et la Restauration = Cartas Internacionales sobre la Conservación y la Restauración. Monuments & Sites, Vol. I, ICOMOS, München, 2004, ISBN 3-87490-676-0.*

A título de curiosidade, ICOMOS – *Internacional Council on Monuments and Sites* – é uma associação civil não-governamental sediada em Paris, com ligações a Paris através da Unesco, em que o seu principal objetivo é salvaguardar, conservar, promover e valorizar os monumentos e locais que constituem o património da Humanidade.

⁴⁵ *The Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (Granada, 1985). The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised) (Valletta, 1992); The European Landscape Convention (Florence, 2000); The Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro, 2005)*

⁴⁶ *The European Charter of Architectural Heritage was adopted on 29 September 1975 by the Committee of Ministers of the Council of Europe and proclaimed at the Congress of the European Architectural Heritage (Amsterdam, 21-25 October 1975). The Amsterdam Declaration was adopted by the participants at the Congress.*

⁴⁷ *Declaración de Davos 2018*, Conferência de ministros de Cultura, 20-22 de Enero de 2018, Davos, Suíça

⁴⁸ ICOMOS develops a corpus of doctrinal texts as a necessary basis for conservation policies. The references below include key texts, a multilingual compendium of the doctrinal texts, as well as other useful links. • *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites (Venice Charter)*, adopted by the IInd International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments

O resumo da orientação ética e técnica do ICOMOS sobre a questão da qualidade determina diversos aspetos:

- Compreensão e respeito pelo património cultural e o seu significado: é de extrema importância que os usos - e intervenções - do património cultural respeitem e mantenham o carácter do lugar e de seus valores.
- Adequação dos estudos de viabilidade e planos de conservação detalhados: a análise e o diagnóstico do bem cultural são requisitos para qualquer intervenção.
- Precaução no desenho: “ser prudente, especialmente se o conhecimento / informação for insuficiente ou inacessível”.
- Autenticidade e integridade: essencial.
- Reversibilidade das intervenções: recomendado.
- Eficácia: os resultados desejados devem ser formulados e acordados com antecedência.
- Cuidado preventivo: “é sempre melhor do que intervenções traumáticas subsequentes”.
- Intervenção mínima: “fazer o quanto for necessário e o mínimo possível”.
- Compatibilidade de soluções de design: “usar materiais, técnicas e detalhamentos adequados” em relação a interações materiais e físico-químico-mecânicas entre o novo e o existente.
- Multidisciplinaridade: “apelar à habilidade e experiência” de uma variedade de disciplinas relevantes
- Uso do bem cultural e manutenção regular programada: necessário para prolongar a vida do bem cultural.

meeting in Venice (Italy), 1964. Available at: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/venice_f.pdf (original French version) and: https://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf (English version)

Após 54 anos da articulação dos princípios fundamentais para a conservação e restauração do património da Carta de Veneza, houve algumas alterações e desenvolvimentos.

Num contexto de mudança, o património cultural é entendido como um bem público. A sua composição evoluiu de monumentos individuais para paisagens culturais, assentamentos urbanos, rotas e patrimónios intangíveis associados⁴⁹.

O conjunto de atores envolvidos em processos com impactos diretos e indiretos sobre o património cultural aumentou. E, uma série de disciplinas contribuem atualmente para a conservação do património como a arqueologia, geografia, história da arte, história e arquivos, arquitetura paisagística, engenharia, planeamento, economia, antropologia e sociologia, entre outras.

De outro modo, os esforços empreendidos para otimizar o potencial dos bens do património cultural para benefício económico, social e cultural são generalizados. Ou seja, a regeneração liderada pelo património, aumenta a atratividade e competitividade dos locais históricos e representa uma pedra angular da política económica regional. Por esta razão, é importante equilibrar a conservação do património e o desenvolvimento socioeconómico através de estratégias de gestão integradas e inovadoras⁵⁰.

Existem ainda, alguns fatores que influenciam a qualidade das intervenções sobre o património cultural. A base de excelência em conservação tem como base a compreensão das dimensões culturais do desenvolvimento e o papel do património para as comunidades saudáveis⁵¹.

⁴⁹ Sueli Ramos Schiffer (2004). Monitoring the Conservation Of Historical Heritage through a Participatory Process. In Monitoring World Heritage. World Heritage 2002. Shared Legacy, Common Responsibility, Associated Workshops, 11-12 November 2002, World Heritage papers, Vicenza – Italy, UNESCO World Heritage Centre and ICCROM; pp.110-116. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001365/136571e.pdf>.

⁵⁰ Mapstone, Bruce (2004). The Importance of Clear Objectives for Monitoring World Heritage Area Sites. In Monitoring World Heritage. World Heritage 2002. Shared Legacy, Common Responsibility, Associated Workshops, 11-12 November 2002, World Heritage papers, Vicenza – Italy, UNESCO World Heritage Centre and ICCROM; pp.48-52. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001365/136571e.pdf>.

⁵¹ CARLA AMADO GOMES, “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: O que os Une e o que os Separa”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLII, nº 1, 2001.

O património cultural apresenta mais do que um recurso para o crescimento económico. Ou seja, identifica que tipo de património deve ser transmitido para o futuro e que exige a consulta das comunidades e partes interessadas, bem como dos especialistas.

As diversas origens e recursos culturais nos Estados-Membros da União Europeia, partilham características comuns, embora tenham necessidades e capacidades específicas e capacidade de resposta aos vários programas.

Embora, nalguns países a legislação nacional e os regulamentos para o património cultural estejam bem estabelecidos e aplicados, a implementação é desigual. Mas, as agências especializadas têm a responsabilidade de formular e implementar as políticas e programas de património cultural.

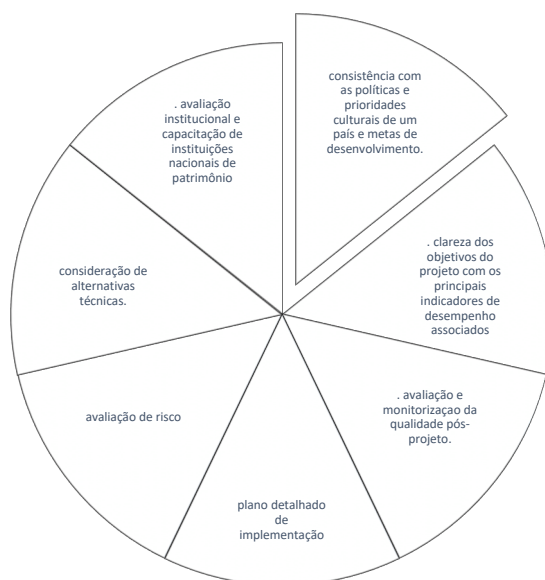
A capacidade é, no entanto, insuficiente nos setores público e privado, o que pode afetar de forma negativa, a qualidade das intervenções.

Será, pois, importante o foco na herança que em alguns casos é estreitamente direcionado para a autenticidade e integridade dos bens patrimoniais em vez de promover a sua contribuição para a vida comunitária⁵².

Noutros casos, o património cultural é utilizado como pretexto para a construção de novas extensões que podem estar fora da escala ou fora do contexto. Que pode resultar num desequilíbrio entre as necessidades da comunidade local e os objetivos dos projetos financiados pela UE.

Os principais determinantes críticos da qualidade durante a implementação de intervenções do património cultural são:

⁵² Rand Eppich, José Luis García Grinda (2015) Management Documentation Indicators & Good Practice At Cultural Heritage Places. The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Volume XL-5/W7, 2015, 25th International CIPA Symposium 2015, 31 August – 04 September 2015, Taipei, Taiwan. Available at: <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XL-5-W7/133/2015/isprsarchives-XL5-W7-133-2015.pdf>



Recomendações

- A atenção ao património cultural deve ser integrada nos documentos de programação a nível nacional e da UE, colocando-o em pé de igualdade com outros sectores.
- A atividade de programação da UE e o financiamento do património cultural devem basear-se em investigação e análise sólidas, respeitando os requisitos de conservação e gestão do património cultural, com base em critérios que promovam a qualidade das intervenções e benefícios para a sociedade.
- Os Estados Membros devem envolver as suas instituições responsáveis, desde o início da fase de programação / negociação e todas as fases subsequentes.
- A UE deve disponibilizar programas de sucesso a nível nacional para partilhar boas práticas entre os estados membros.
- As prioridades para a seleção de projetos a serem financiados devem ser consistentes com as direções estratégicas nacionais e regionais.

- Os projetos aprovados pelas instituições do património nacional devem ter em conta o financiamento da UE e o papel das instituições nacionais responsáveis pelo património na promoção de intervenções de qualidade que deve ser reconhecido a nível nacional e da UE.
- O apoio financeiro que o acompanha, em alguns casos, conselhos consultivos multidimensionais e multidisciplinares coordenados podem ajudar a evitar planos de financiamento fragmentados e dispendiosos.
- O acesso ao financiamento deve estar aberto a diferentes tipos de beneficiários, incluindo os setores privado e voluntário.
- O financiamento para projetos de pequena escala deve ser explorado, bem como um processo de decisão em duas etapas para concessões maiores.

1.6.1. Instrumentos de aplicação: mecanismos de coerção legal

Um dos grandes desafios para instituições e estudiosos da conservação e proteção do património tem sido desenvolver instrumentos para avaliar o desempenho das ações de conservação de ativos complexos, como sítios urbanos, territórios culturais, paisagens e coleções de muitos tipos de objetos⁵³.

A UNESCO, por exemplo, tem vindo a melhorar os seus Relatórios Periódicos sobre o estado de conservação dos bens na Lista do Património Mundial, a fim de tornar as avaliações mais transparentes e menos sujeitas a distorções causadas por restrições técnicas e políticas.

No entanto, os sistemas de monitorização e avaliação permanecem num estágio inicial. Tais sistemas permitiriam que o desempenho de ações de conservação e os seus impactos fossem identificados, registados e avaliados de maneira objetiva. Existem poucos sistemas de monitorização de conservação em uso contínuo e, geralmente, estão

⁵³ GOMES, Carla Amado, “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: O que os Une e o que os Separa”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLII, nº 1, 2001.

concentrados em países desenvolvidos com estruturas institucionais de conservação do património bem estabelecidas. Os custos são, geralmente, usados como uma “desculpa” para não implementar os sistemas de monitorização, como, igualmente, a transparência não é uma prática comum nas políticas de património em todo o mundo⁵⁴.

Talvez as ideias mais amplamente aceites sobre os objetivos da conservação sejam aquelas estabelecidas pela Carta de Burra e pelas Convenções da UNESCO, que consideram que o objetivo principal da profissão é a conservação do significado cultural e os valores que estão envolvidos no património cultural. Nesse sentido, é amplamente aceite que o objetivo primário da prática de conservação seja preservar os valores atribuídos ao património e aqueles aspetos que dão significado a objetos, edifícios, locais, paisagens e tradições.

Tradicionalmente, os indicadores foram selecionados por profissionais de conservação ou por agências nacionais ou internacionais. No entanto, no campo da conservação ambiental, uma abordagem diferente foi proposta por *Fraser et al. (2006)* e *Nazarea et al. (1998)*, através do qual os indicadores são selecionados pelas partes interessadas como um meio de promover o poder da comunidade e a gestão ambiental sustentável, bem como capturar uma imagem precisa dos valores ligados ao ambiente natural. Essa abordagem também poderia ser muito útil na avaliação do desempenho da conservação do património cultural, uma vez que os parâmetros e critérios de avaliação refletiriam os valores que as partes interessadas conferem ao património cultural.

A avaliação e a monitorização de processos e materiais de conservação que visam preservar o tecido do património cultural têm sido preocupações de longa data para os profissionais da conservação. Por esta razão, muitos dados foram gerados no que concerne à adequação de materiais de conservação e métodos de intervenção⁵⁵.

É, sem dúvida, a área de avaliação mais desenvolvida, embora careça de indicadores padronizados, devido à grande variedade de materiais, tipos de deterioração e processos de conservação a serem registados e monitorizados.

⁵⁴ MONTEIRO, Cláudio Ramos, “Escrever Direito por linhas rectas – legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)”, AAFDL., Lisboa, 2009.

⁵⁵ LOPES, Dulce “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010.

Algumas classificações e padrões para a conservação 'ideal' ou 'ótima' de materiais patrimoniais foram definidas ao longo do tempo (Alcântara, 2002), com numerosas publicações, indicando os resultados de pesquisas elaboradas, evidenciadas, principalmente, em coleções de museus e arquivos, em abordagens sistemáticas para a avaliação e monitoramento de processos e métodos, (e seus resultados), ainda são incipientes (Centro do Patrimônio Mundial / ICCROM, 2002).

Também vale a pena mencionar que a relevância de conservar o tecido varia entre as culturas, uma vez que algumas culturas priorizam valores não materiais sobre a conservação do tecido. Talvez um dos exemplos mais disseminados seja a reconstrução de santuários xintoístas no Japão. Nesses santuários, o que é realmente mantido é o conhecimento da tradição e da construção, e não o material em si, já que os edifícios são demolidos e reconstruídos a cada 20 anos (Brock-Nannestad, 2000, p. 30; Inaba, 2005) segundo a crença xintoísta sobre a renovação da natureza. Exemplos de outras partes do mundo foram claramente mostrados no Fórum do ICCROM sobre o patrimônio religioso vivo (Stovel et al., 2005).

No entanto, é claro que as atividades de conservação modificam a forma como interpretamos e valorizamos objetos, paisagens e locais (Lemaire e Stovel, 1994, p. 2; Getty Conservation Institute, 2000, p. 8) e, portanto, a conservação tem um impacto importante sobre significado cultural da herança. Um exemplo claro é a limpeza das pinturas de Michelangelo da Capela Sistina no Vaticano. Neste caso, independentemente de os processos de limpeza terem removido ou não os materiais originais, a intervenção de conservação gerou uma enorme controvérsia que teve um grande impacto na forma como o público e os especialistas em arte percebem essas pinturas (ver Eliot, 1987; González Tirado, 2010), que modifica os valores e o significado cultural a eles associados.

Apesar desses avanços, as avaliações quantitativas da economia de conservação e restauração do patrimônio cultural permanecem indefinidas devido à complexa mistura de valores de uso e não uso (Mason, 2005, p. 11). Valores de uso compreendem aqueles valores que estão relacionados com o uso do patrimônio, direta ou indiretamente, no presente ou no futuro. Exemplos de valores de uso são turismo, educação e pesquisa, que podem gerar empregos ou receitas fiscais. Em contraste, os valores não utilizados não

envolvem um benefício económico direto, mas representam, por exemplo, os valores de saber que existem bens específicos.

Os indicadores sociais ainda estão a começar a ser desenvolvidos e não existem metodologias padronizadas sobre como avaliar os impactos sociais da conservação do património cultural. Além disso, quando existem avaliações, muitas vezes é difícil avaliar o impacto de projetos patrimoniais porque não há dados disponíveis para os períodos anteriores ao início do projeto (ver RIMISP, 2007, p. 7).

Os impactos sociais e a melhoria na qualidade de vida das pessoas têm sido um aspeto frequentemente negligenciado na avaliação de atividades de conservação. No entanto, apesar de esses aspetos não serem formalmente avaliados, inúmeros projetos, em todo o mundo, demonstraram que a conservação e a revalorização do património cultural se baseiam no capital social de várias maneiras, o que pode contribuir positivamente para o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Capítulo 2 - Atividade turística à Luz da Lei da reabilitação urbana

2.1. O Fenómeno do Turismo

A Organização Mundial do Turismo (OMT) define o Turismo como: “a atividade das pessoas que viajam e permanecem em locais fora do seu ambiente natural, por um período não superior a um ano consecutivo, por motivos de lazer, negócios e outros propósitos⁵⁶. A Revolução Industrial conduziu à inovação e ao aperfeiçoamento de várias tecnologias, tais como, substituição de ferramentas e trabalhos manuais por uma gradual mecanização. A partir da segunda metade do séc. XIX, o progresso dos transportes, o aumento das classes médias, o direito a diminuição de horas de trabalho e as férias assalariadas, permitiram que o turismo ganhasse robustez. As pessoas passaram-se a importar cada vez mais pelo lazer e pelo turismo e, com o progresso da tecnologia, viajar tornou-se mais acessível e alcançável. Hoje em dia, o turismo é uma das atividades económicas mais importantes do mundo, pois aumenta em muito as receitas.

Numa cidade dominada pelo turismo, como é o caso de Lisboa e Porto (em Portugal), o principal alvo a ser consumido é o seu espaço, pois é nesse espaço que se encontra o património histórico e arquitetónico, a concentração de comércio tradicional, os museus os parques, entre outros. Como tal, é nosso entender que quando certas localidades estão direcionadas para atender às expetativas do turista, o espaço deixa de considerar às necessidades dos residentes, o que causa perturbações a nível do quotidiano para alguma da população residente nos grandes pólos. Os cidadãos de uma determinada localidade dominada pelo turismo, mostram-se obrigados a facultar o seu espaço em prol da atividade turística. Para encetar, começam a viver numa dinâmica invasiva e inconstante, na medida em que permitem a promoção da reabilitação da cidade e da sua economia local, em *prol* do turista, e a transformar antigos hábitos.

Posto isto, estamos perante o momento em que o turismo deixa de ser saudável para uma dada localidade, na medida em que os preços são cada vez mais elevados e, quase,

⁵⁶ World Tourism Organization, Collection of Tourism Expenditure Statistics, 1995

inalcançáveis. A procura excede a oferta, e nesse contexto, surge o desenvolvimento dos alojamentos locais (AL).

No caso de Portugal, o turismo não pára de crescer. Embora essa realidade dê contributos à evolução da Reabilitação Urbana e de benefícios para o país, a nível de receitas e aumento do erário nacional, não deixa, igualmente, de acarretar alguns efeitos prejudiciais. Referimo-nos à excessiva procura dos turistas, à degradação do património, de espaços públicos e da cultura de bairros, onde os residentes se têm afastado por falta de possibilidades de pagar as altíssimas rendas.

É verdade que o turismo dinamiza a reabilitação urbana, mas por outro lado, essa intervenção, em certos edifícios, quando projetadas como soluções rápidas e pouco sustentadas, resultam de perda de originalidade das edificações, muitas delas património do nosso país.

Mais, muitos residentes veem este fluxo turístico de forma negativa, pois a esmagadora maioria das obras de reabilitação dos edifícios destinam-se à conversão de atividades turísticas. Isto é, a realização das obras/reabilitação nas edificações da cidade servirá para levar a cabo o desalojamento de muitos moradores para converter em alojamento local. A reabilitação em certos locais não pretende beneficiar os inquilinos, visa, antes, promover a sua transformação para acolher turistas.

2.2. A importância da Lei n.º 62/2018 e do Decreto-Lei n.º 39/2008

O Decreto-Lei n.º 39/2008⁵⁷ consagrara o novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, e procede à revogação dos vários diplomas que atualmente regulam este assunto, e reúne num único Decreto-Lei as disposições comuns a todos os empreendimentos, para que seja mais fácil o acesso às normas reguladoras da atividade. A figura do alojamento local foi inicialmente criada através do desse Decreto, para integrar a prestação de serviços de alojamento temporário

⁵⁷ - Diário da República n.º 48/2008, Série I de 2008-03-07,

em estabelecimentos que não tivessem os requisitos legalmente exigidos para serem considerados como empreendimentos turísticos⁵⁸.

A Lei n.º 62/2018 de 22 de agosto altera o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

Assim, a necessidade de comprimir o regime dos “*hostels*” conduziu à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, pelo Decreto-lei n.º 63/2015, de 23 de abril, que contribuiu para tornar claro os diversos aspetos do regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, e entrou em vigor em 22 de junho de 2015.

A 21 de outubro de 2018, entrou em vigor a Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto que procedeu à segunda alteração do Decreto-lei n.º 128/2014, de 29 de agosto⁵⁹ e o republicou. Deste modo, as alterações mais visíveis referem-se à forma de procedimento de registo que passou a ser a comunicação prévia com prazo, a possibilidade de as Câmaras Municipais estabelecerem limites à atividade de exploração dos estabelecimentos em determinadas áreas e ao alargamento das situações em que sejam as próprias Câmaras a cancelar os registos, à necessidade de autorização do condomínio para a instalação de *hostels*, bem como a previsão de novos requisitos ou regras de exploração e funcionamento.

Importa salientar que de acordo com o preâmbulo do decreto-lei n.º 128/2014 de 29 de agosto⁶⁰, a dinâmica do mercado relacionado com a procura e oferta deu origem ao surgimento e proliferação de um conjunto de novas realidades de alojamento, que eram formalmente semelhantes às previstas na anterior legislação, as quais determinaram que a importância turística não se trata de um fenómeno passageiro, e pela relevância fiscal, a atualização do quadro normativo aplicável ao alojamento local⁶¹, que mereceu um tratamento jurídico autónomo ao nível nacional.

⁵⁸ Considera-se 'estabelecimento de hospedagem' o estabelecimento de alojamento local cujas unidades de alojamento são constituídas por quartos, integrados numa fração autónoma de edifício, num prédio urbano ou numa parte de prédio urbano suscetível de utilização independente.

⁵⁹ Publicação: Diário da República n.º 161/2018, Série I de 2018-08-22

⁶⁰ Decreto-Lei n.º 128/2014, Diário da República n.º 166/2014, Série I de 2014-08-29. Aprova o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto

⁶¹ Consideram-se estabelecimentos de alojamento local aqueles que prestam serviços de alojamento temporário, nomeadamente a turistas, mediante remuneração, e que reúnem os requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril, pela Lei

2.3. Modelo de gestão da área de reabilitação urbana para o setor turístico

As qualidades arquitetónicas e urbanas, bem como a presença da cultura e infraestruturas de lazer, são aspetos importantes na escolha de um local residencial⁶². A reabilitação, revitalização e restauração do estado físico de um ambiente também pode torná-lo mais atraente para os seus residentes. A chegada de novos moradores, com diferentes usos e costumes irá apropriar-se dos espaços públicos, o que provocará a perda de identidade do nosso país. É através desta nova dinâmica que os residentes, por vezes, tentam excluir os usos e representações da população “nova”, julgando-os como inadequados. Estes reagirão de forma distinta, percebendo como exclusão⁶³. No entanto, ao fazê-lo, os residentes “novos” irão reduzir a sua oportunidade de socializar nos espaços públicos, isto porque a socialização é importante para se sentirem em casa e estarem satisfeitos com o seu ambiente (Moser et al., 2002). O mesmo significa que, as decisões individuais de mobilidade residencial de uma população que já não se sente em casa, juntamente com a pressão do mercado acelera o processo de gentrificação.

Para alguns autores, as intervenções têm como objetivo, simplesmente, reduzir a degradação física ou o declínio socioeconómico de áreas da cidade, e essas intervenções participam na construção de uma vantagem positiva de uma determinada área, bairro ou cidade⁶⁴.

A gentrificação foi identificada pela primeira vez por Ruth Glass no início da década de 1960 (Glass, 1989). Alguns anos depois, o mesmo fenómeno foi observado em alguns países europeus e norte-americanos (Smith, 1996; Ley, 1996; Rochefort, 1991).

n.º 62/2018, de 22 de agosto e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, não sendo permitida a exploração como estabelecimentos de alojamento local dos estabelecimentos que reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos.

⁶² ANDRÉ FOLQUE, Curso de Direito da Urbanização e da Edificação, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

⁶³ OLIVEIRA, Fernanda Paula e, LOPES, Dulce, “O Papel dos Privados no Planeamento: Que Formas de Intervenção?”, in Número Comemorativo do 10º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Dezembro 2003, nº 20.

⁶⁴ REIS, Vítor, “Montagem de operações de reabilitação urbana”, in Habitação e Reabilitação Urbana, Urbe, 2005.

A insatisfação com o ambiente doméstico resulta de um “descompasso” entre a procura de um ambiente residencial e o fornecimento de serviços. As habitações e o seu ambiente físico podem deteriorar-se ou ser modificado por agentes económicos ou individuais, ou por autoridades públicas. Este aspeto, transformou o ambiente construído que pode já não satisfazer as necessidades, expectativas e aspirações de uma família (Brown & More, 1970).

As definições de espaço público dividem-se em duas categorias, a primeira categoria, liderada pelo trabalho de Habermas (1992) e representa um debate entre os membros de uma comunidade ou sociedade e, a segunda, mais relacionada com o espaço físico, aberto ao público (Bassand & Güller, 2001). O espaço físico, como acessível é para o público, é realizado por indivíduos e grupos.

De acordo com Mandanipour (2003, p.103),

“A definição mais precisa do espaço público, no entanto, pode ser baseada na observação de que os espaços públicos das cidades, quase em qualquer lugar e em quaisquer lugares fora dos limites do controlo individual ou de pequenos grupos, mediando entre os espaços privados e usado para uma variedade de funcional e simbólica, muitas vezes sobrepostos em finalidades. Espaços públicos urbanos e abertos, portanto, têm sido geralmente espaços distinguíveis de, e mediados entre os territórios demarcados de famílias e indivíduos”

Sem dúvida que esta definição é idealista, ou seja, os indivíduos e grupos exercem sempre alguma forma de controlo e, apropriam os espaços públicos incluindo-os no seu território. Ao efetuá-lo, podem excluir o uso pelas pessoas. Além de que, para muitos autores, as cidades como instrumentos e a globalização transformaram os espaços públicos e os seus valores simbólicos. Ou seja, o público e o privado, bem como os interesses públicos estão a tentar atrair investidores, trabalhadores e visitantes. Os espaços públicos estão a tornar-se cenários de mobilidade de pessoas e bens ou locais de conservação do património⁶⁵.

Os espaços públicos, no caso da conservação de património, podem testemunhar uma mudança significativa ou a sua representação através do seu desenvolvimento simbólico

⁶⁵ Ghorra-Gobin C., “La démarche comparative en sciences sociales, Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol 3 n°1, pp. XXVII, n o82, Santiago de Chile

e, portanto, o desenvolvimento transforma o que tinha existido anteriormente (Bourdin, 1984).

De acordo com Franck & Stevens⁶⁶ “*Essas forças, de fato, prescrevem e homogeneízam as atividades e identidades urbanas, colocando as pessoas no papel de consumidor passivo em vez de criador ativo ou participante*”.

Importa ainda salientar que, os espaços públicos fazem parte da imagem percebida da cidade em dois níveis diferentes, ao nível da cidade através da justificação de qualquer ação das autoridades na criação da imagem por meio do *Branding* e, ao nível de vizinhança através da vida quotidiana dos moradores e a sua representação do ambiente⁶⁷.

Nas estratégias de *Branding*, as autoridades criam a sua nova imagem (positiva) e não hesitam em destacar os espaços públicos da cidade. Os esforços das autoridades para homogeneizar os espaços públicos através do *design*, usos programados, atividades e exclusão de mais populações marginais parece refletir o objetivo de satisfazer as preferências dos turistas, investidores e trabalhadores, e demonstra consideração pelas suas "sensibilidades"⁶⁸.

Existe, por outro lado, um risco que essas ações tornem os espaços públicos perdidos de flexibilidade e adaptabilidade. Ou seja, a representação utilitarista das autoridades pode dificultar o acesso aos espaços públicos (Prochansky, 1978).

A cidade como organismo marca e orienta um território, possui com as suas particularidades um conteúdo físico, arquitetónico e simbólico, transportando igualmente uma herança na história. São especificidades que tornam única a cidade e lhe conferem uma imagem própria, ao nível da forma e do espaço.

A valorização dada pelo passado das cidades e vilas assume-se como uma característica marcante das sociedades contemporâneas, as sociedades do século XXI, isto porque há a

⁶⁶ Franck, Karen. A. & Stevens, Quentin (eds.). 2007. *Loose Space: Possibility and Diversity in Urban Life*. Oxon: Routledge.

⁶⁷ Bassand M. & Güller P. (2001) *Vivre et créer l'espace public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes

⁶⁸ Bourdin, A. (1984) *Le patrimoine réinventé*, Paris, Presses Universitaires de France.

necessidade de preservação da memória urbana através da forma como as cidades históricas se constituíram e onde a história é escrita e rescrita.

A cidade atual surge como um espaço categorizado e, através do qual o centro histórico assume uma importância cada vez maior, pois representa a sedimentação de várias formas urbanas e investimentos arquitetônicos que fornecem projeção às cidades.

Neste contexto, a procura pela memória urbana tem vindo a ser realizada através de estudos conduzidos pelas diferentes áreas do conhecimento que centram os seus estudos no fenómeno urbano, onde se destaca essencialmente, a arquitetura ou o urbanismo⁶⁹.

A memória urbana é um elemento importante na constituição da identidade de um determinado lugar, de uma cidade, ou de um aglomerado populacional. Embora, a contextualização não seja a aceção da memória como capacidade de armazenamento e conservação de informações pessoais, mas sim uma memória de lugar, compartilhada e visualizada.

Não obstante, Borja (2003, p.29) refere que a cidade é *“um conjunto que merece a consideração do espaço público”*. E, da mesma forma de acordo com Low & Smith (2006, p.4) o espaço público *“tem significados muito diferentes em sociedades diferentes, lugares e tempos, e o seu significado atualmente está associado ao contraste entre o espaço público e privado”*.

Através de uma perspectiva territorial e tecnicista, o espaço público representa um espaço físico, o espaço da rua, da praça, do comércio e das trocas. Por outro lado, Cotrim (2005, p. 8) afirma que o espaço público é *“formado pelo sistema de espaços públicos livres, tais como as ruas, praças, jardins, parques e praias, bem como dos elementos morfológicos que são visíveis a partir destes espaços”*. Inclui o que se designa de paisagem urbana e as fachadas que formam uma interface entre o espaço público e privado.

Foi nos séculos XVI e XVII que este espaço físico se tornou simbólico com a separação entre o sagrado e o temporal, bem como o reconhecimento do estatuto da pessoa em relação ao clero e monarquia. A definição do limite entre os espaços públicos e privados

⁶⁹ Dieleman F. M. (2001) “Modelling residential mobility; a review of recent trends in research”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(3-4), 249-265.

perdeu-se ao longo da história, ao contrário do que se passa com o conceito de sociedade contemporânea.

Alguns autores empenharam-se no estudo do espaço público e urbanismo como fonte principal de acumulação de capital. Segundo Borja (2005, p.16) a *“apresentação de cidades como locais nodais, novas oportunidades para territórios e prioridade, posicionando redes globais e como consequência, o seu alcance tem sido construído como guia de elementos de política urbana”*.

A cidade é um espaço fechado delimitado por muralhas e contendo um castelo, perspectiva conceituada na Idade Média. Entra-se através da sua porta e caminha-se nas ruas estreitas que terminam em praças. As praças são o elemento do espaço público que contém recursos económicos e especificados de culturas características desta época⁷⁰.

Na Idade Média, a praça representa um elemento do espaço público que resulta de um vazio na estrutura urbana e, funcionava essencialmente, como um local onde se desenvolviam as atividades sociais e comerciais (Almeida, 2006).

Posteriormente, na cidade renascentista a rua constitui um elemento estrutural da cidade e, serve de elo de ligação a todos os pontos da cidade. É nesta época que os elementos específicos como as árvores são inseridas no traçado da cidade por razões funcionais, estéticas e climáticas. Passa a ser considerada um ponto central desenhado e projetado da cidade, local onde os edifícios eram erguidos (Almeida, 2006).

O Turismo tem demonstrado ser capaz de resistir a condições menos propícias e apresentou sucessivamente bons resultados, principalmente no que diz respeito ao contributo que este sector tem para as economias dos países, nomeadamente na contribuição para o PIB (produto interno bruto) e no incremento das exportações (Portugal, 2014).

Os grandes fatores impulsionadores do turismo têm sido a formação, a cultura e o enriquecimento pessoal (Martins, 2016). O principal paradigma do turismo prendia-se

⁷⁰ Chaumard D. (2001) “L’espace public, scène et mise en scène”, In: Toussaint J.-Y. & Zimmerman M. (ed) User, programmer et fabriquer l’espace public, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

com a massificação deste, no entanto, esta tendência tem-se vindo a modificar ao longo dos tempos, verificando-se claramente uma mudança de paradigma.

Hoje em dia, pode-se afirmar que o turismo massificado tem vindo, progressivamente, a dar lugar a um turismo cada vez mais especializado, ou seja, um turismo de novas experiências e da procura do que é diferente e genuíno, sendo a sustentabilidade, a natureza e a cultura os principais pontos de interesses nos viajantes (Moser, 2015).

O último relatório elaborado pelo World Economic Forum, intitulado *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*, caracteriza o contexto do turismo mundial nos seguintes termos:

- A competitividade relacionada com as viagens e o turismo está a melhorar, especialmente nos chamados países em desenvolvimento, particularmente na região da Ásia-Pacífico. Como a indústria continua a crescer verifica-se um aumento por parte dos visitantes internacionais em nações emergentes e em desenvolvimento.
- Verifica-se um contexto internacional cada vez mais protecionista, dificultando assim o comércio global. No entanto, a indústria das viagens e do turismo continua a construir pontes em vez de muros entre as pessoas, como se pode observar pelo crescente número de pessoas que viajam além-fronteiras e as tendências globais de adotar políticas menos restritivas no que toca a obtenção de vistos.
- À luz da Quarta Revolução Industrial, a conectividade tornou-se cada vez mais num *must-have* para os países no que toca ao desenvolvimento da sua estratégia digital. As novas tecnologias são uma ferramenta cada vez mais importante no setor turístico.
- Apesar da crescente consciência da importância do meio ambiente, o setor das viagens e do turismo enfrenta dificuldades para se desenvolver de forma

sustentável à medida que a degradação natural acontece num grande número de frentes.

2.4. O procedimento de delimitação das ARU's

A legislação atual define a Área de Reabilitação Urbana (doravante ARU), como a área territorialmente delimitada que, devido à insuficiência, degradação ou obsolescência/desclassificação dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes que sejam de utilização coletiva, principalmente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, por meio de uma Operação de Reabilitação Urbana aprovada em instrumento próprio ou num plano de pormenor de reabilitação urbana (artigo 2º, alínea a). A cada ARU corresponde uma ORU (Operação de Reabilitação Urbana), [nº 4 do artigo 7º].

[Quadro legislativo, orientações ou instrumentos de política pública – perspetiva não exaustiva dos últimos 18 anos]

| | |
|------|---|
| 2000 | Programa Polis |
| 2001 | Lei de Bases de Proteção e Valorização do Património Cultural (Lei 107/2001) |
| 2004 | enquadramento jurídico para as Sociedades de Reabilitação Urbana (DL 104/2004) |
| 2007 | Política de Cidades POLIS XXI (RUCI, PRU, AIDU) |
| 2009 | Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU - DL 307/2009) |
| 2012 | alteração ao NRAU (Lei 31/2012) e alteração ao RJRU (Lei 32/2012) |
| 2014 | Portugal 2020 (PEDU, PARU, PAICD, Efic. Energética Bairros Sociais, IFRRU, Casa Eficiente, ...) |
| 2014 | Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana (RERU - D-L 53/2014) |
| 2015 | Política Cidades Sustentáveis 2020 |
| 2018 | Nova Geração de Políticas de Habitação (PLH, 1º Direito, Reabilitar como Regra, FNRE, ...) |

Em termos legislativos, o Decreto-Lei nº 266-B/2012, de 31 de dezembro - Estabelece o regime de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos ou frações autónomas, arrendados ou não, para os efeitos previstos em matéria de arrendamento urbano, de reabilitação urbana e de conservação do edificado, e que revoga os Decretos-Leis números 156/2006, de 8 de agosto, e 161/2006, de 8 de agosto.

O Despacho nº 14574/2012, de 12 de novembro - Cria a Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabelecerá as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos».

Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio - Estabelece o regime jurídico especial da reabilitação urbana de zonas históricas e em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

No Capítulo XI do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro - Áreas críticas de Recuperação e reconversão urbanística.

2.5. Os critérios subjacentes e os objetivos da Lei

A relação entre a acessibilidade e a política de habitação é fundamental, pelo facto das políticas em domínios específicos como a economia, a habitação e o planeamento urbano, custos de habitação e a desigualdade socioeconómica em diferentes períodos de habitação e espaços residenciais, determinarem que a habitação é um bem essencial à vida das pessoas e um direito fundamental constitucionalmente consagrado⁷¹.

Os princípios descritos no artigo 4.º do RJRU, dispõem o seguinte: “*A política de reabilitação urbana obedece aos seguintes princípios: a) Princípio da responsabilização dos proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios, conferindo-se à sua iniciativa um papel preponderante na reabilitação do edificado e sendo-lhes, nessa medida, imputados os custos inerentes a esta atividade; b) Princípio da subsidiariedade da ação pública, garantindo que as ações de reabilitação urbana relativas a espaços privados são diretamente promovidas por entidades públicas apenas*

⁷¹ É aqui intimamente ligado ao dever de conservação dos imóveis previsto no artigo 10º do RGEU e no artigo 89º do RJUE” – Em Suzana Tavares da Silva, Reabilitação Urbana: conceito e princípios, O Novo Regime da Reabilitação Urbana, Almedina/CEDOUA, 2010, p.7;

na medida em que os particulares, quer isoladamente quer em cooperação com aquelas, não as assegurem ou não possam assegurá-las; c) Princípio da solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de espaços urbanos corretamente ordenados e conservados; d) Princípio da sustentabilidade, garantindo que a intervenção assente num modelo financeiramente sustentado e equilibrado e contribuindo para valorizar as áreas urbanas e os edifícios intervencionados através de soluções inovadoras e sustentáveis do ponto de vista sociocultural e ambiental; e) Princípio da integração, preferindo a intervenção em áreas cuja delimitação permita uma resposta adequada e articulada às componentes morfológica, económica, social, cultural e ambiental do desenvolvimento urbano; f) Princípio da coordenação, promovendo a convergência, a articulação, a compatibilização e a complementaridade entre as várias ações de iniciativa pública, entre si, e entre estas e as ações de iniciativa privada; g) Princípio da contratualização, incentivando modelos de execução e promoção de operações de reabilitação urbana e de operações urbanísticas tendentes à reabilitação urbana baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada; h) Princípio da proteção do existente, permitindo a realização de intervenções no edificado que, embora não cumpram o disposto em todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis à data da intervenção...”

Até dezembro de 2011, as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU) que foram criadas ao abrigo do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis nº 313/80, de 19 de agosto, e 400/84, de 31 de dezembro, podiam ser convertidas numa ou mais áreas de reabilitação urbana, nos termos do presente diploma [artigo 78º].

Não obstante, até dezembro de 2014, os municípios deviam necessariamente de aprovar a estratégica de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana nas zonas de intervenção das SRU, de acordo com os procedimentos previstos no presente decreto-lei e, dar seguimento ao procedimento ao mesmo tempo que convertiam a zona de intervenção das sociedades de reabilitação urbana constituídas de acordo com o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio.

Ao nível nacional, o desenvolvimento urbano como política de desenvolvimento territorial está incluído na área governamental de planeamento espacial. Segundo a

estrutura orgânica dos Governos Constitucionais nas últimas décadas, o ordenamento do território é integrado no ministério do meio ambiente.

De uma forma geral, são adotados um conjunto de critérios para a delimitação da ARU:

- a) Coerência com a estrutura urbana da cidade e a sua evolução, integrando na ARU os espaços urbanos mais antigos e centrais, onde está concentrada a maior parte do património dos locais, ao nível histórico, arqueológico e arquitetónico coincidente com a área classificada pela UNESCO;
- b) Existência de coerência com os instrumentos de gestão do território, planeamento estratégico, especialmente com o Plano do Diretor Municipal, Plano de Urbanização e o Plano de Gestão do Centro Histórico;

Importa salientar que a delimitação das ARU se encontra consagrada no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) aprovado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto. Assim, segundo este diploma legal, a ARU consiste numa *“área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana”*⁷².

2.6. A reabilitação urbana inserida no arrendamento para turismo

A evolução do mercado turístico, e não só, nos últimos anos demonstrou a relação de dependência recíproca entre as várias políticas de urbanismo, habitação e turismo. É, por essa razão, evidente o impacto positivo que o crescimento do mercado turístico tem tido na reabilitação urbana das principais cidades de Portugal. É, igualmente manifesto, que

⁷² Definição de reabilitação urbana num sentido mais amplo: cfr. Luís Filipe Colaço Antunes, Direito Urbanístico – Um outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional, Coimbra, Almedina, 2002, p. 206,

este crescimento desafia a capacidade das infraestruturas urbanísticas, diminui a oferta de habitação no mercado de arrendamento e conduz a um aumento do valor das rendas, bem como, ao agravamento dos riscos de gentrificação dos bairros históricos tradicionais.

O património cultural representa um recurso importante para a sociedade, retém e transmite os diversos valores de cultura para o futuro. Este património tem um valor próprio, uma herança ou legado que não é somente material, mas sim integra ideais, princípios e valores que constituem uma fonte partilhada de recordação, compreensão, identidade, diálogo, coesão e criatividade local.

A definição de qualidade nas intervenções do património cultural é uma questão crucial e desafiadora. Ou seja, o compromisso com a qualidade tem uma longa história. A sua origem remonta nos finais do século XIX, altura em que era dada muita atenção a questões de qualidade na conservação de monumentos históricos e locais arqueológicos.

Mais de um século depois, a definição de qualidade no contexto de intervenções do património cultural progrediu para além de questões puramente técnicas ao nível de edifícios únicos, para considerações culturais, sociais e económicas mais amplas para os locais.

Mais recentemente, o Conselho da Europa assume que o conceito de reabilitação urbana é um *“processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo. É acima de tudo um ato político com o objetivo 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). A reabilitação é assim parte de um projeto/plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas”*⁷³.

No que se relaciona com a reabilitação no âmbito do edifício, é reconhecida a existência de duas linhas de ação distintas, ou seja, quer se trate de edifícios comuns, quer de edifícios com valor património cultural.

⁷³ CONSELHO DA EUROPA – Guidance on Urban Rehabilitation, 2004

A reabilitação apresenta vantagens significativas relacionadas com a construção nova ou de raiz. Ora, todas as fases da construção apresentam benefícios, nomeadamente, pela redução da extração de matérias-primas devido ao decréscimo da necessidade de materiais de construção e dos elementos estruturais.

A maior parte das intervenções de reabilitação e de beneficiação dos edifícios apresentam uma tendência para incidir nas instalações e sistemas do edifício. As intervenções deste tipo, são importantes para a redução dos impactos ambientais e custos da sua utilização, bem como procuram resolver questões objetivas.

No meio envolvente, objetiva-se essencialmente, a beneficiação de acessos, estacionamento e zonas verdes. Na reabilitação, procura-se a renovação dos revestimentos, a melhoria das condições de isolamento das coberturas, paredes e vãos. E, nos interiores, procura-se a renovação dos revestimentos dos pavimentos, paredes e tetos.

A reabilitação de construções existentes é um processo bastante complexo e muito mais sensível do que a nova construção. Este aspeto, dá origem a aplicação de materiais e tecnologias distintas, a uma especificidade própria e a um maior rigor de execução.

A reabilitação urbana é atualmente, observada como uma política de qualificação do ambiente urbano e, como forma de promover o desenvolvimento económico, social e cultural, deixando de lado a visão reducionista que a reabilitação corresponde apenas a uma política cultural de proteção do património arquitetónico. Esta visão mais ampla contribuiu para a integração de edifícios antigos que possam contribuir para a qualidade do ambiente urbano e para a qualidade de vida das populações.

Este novo processo produtivo originou marcas profundas na sociedade e na imagem territorial, foi com a Revolução Industrial que a relação entre o Homem e o território mudou. Conforme afirma Goitia (2010, p. 144):

“A última modificação fundamental que as cidades sofreram nos tempos modernos foi ocasionada por essa complexa série de acontecimentos a que se tem chamado a revolução industrial, embora, na realidade, não tenha sido só estritamente industrial, mas também uma revolução na agricultura, nos meios de transporte e comunicação e nas ideias económicas e sociais.”

As sucessivas transformações decorrentes do processo de industrialização e das políticas neoliberais do século XVIII, são o resultado da imagem da cidade atual.

Ora, a imagem da “*cidade atual*” é resultante das transformações decorrentes do processo de industrialização e, igualmente, das políticas neoliberais do século XVIII. São a consequência das necessidades funcionais dos aglomerados urbanos e do crescimento da população, a cidade moderna tal como assume novos contornos e limites, e em nada idêntico aos modelos medievais e tradicionais.

A extensão territorial das metrópoles ultrapassou os seus limites físicos, estabeleceu novas relações socioeconómicas e populacionais com as urbes periféricas, afastadas no espaço, embora próximas temporalmente.

O mercado urbano é bastante volátil, não se mostra como a melhor opção para os proprietários de edifícios ou para os investidores privados. Assim, desde a criação do RAU em 1990, pelo decreto-lei nº 321-B/90, de 15 de outubro, que tem existido constantes mudanças neste campo⁷⁴.

O NRAU (Novo Regime de Arrendamento Urbano – NRAU, foi aprovado pela lei 2006, de 27 de fevereiro) teve como preocupação central resolver um problema dos contratos de arrendamento anteriores a 1990, e como consequência o NRAU incentivou a Reabilitação Urbana a criar oportunidades de investimento por parte dos privados e ao mesmo tempo, dinamizar o mercado de arrendamento.

A revisão do NRAU teve origem por meio da Lei nº 31/2012, de 14 de agosto que apresentou soluções distintas para os problemas que os regimes anteriores não conseguiram resolver, tais como a atualização das rendas, ações de despejo e regime de obras nos prédios arrendados⁷⁵.

Atualmente, o regime legal do arrendamento urbano encontra-se de forma dispersa por vários diplomas legais, nomeadamente:

- Pelas normas do Código Civil (artigos 1022 a 1113º);

⁷⁴ Revista Ataque à Propriedade, Propriedade Urbana, n.º 451, Outubro de 2018.

⁷⁵ OUTEIRO, Cristiana Sena, A reabilitação urbana: Uma Solução vigente e urgente, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013. Dissertação de Mestrado.

-Pelas disposições gerais da Nova Lei do Arrendamento Urbano (NRAU), aprovado pela Lei 6/2006 de 27 de Fevereiro (artigos 9º a 25º), bem como pelas normas transitórias de atualização de rendas dos contratos habitacionais celebrados antes da vigência do RAU e dos contratos não habitacionais celebrados antes do Decreto Lei 257/95 de 30 de Setembro, constantes nos artigos 30º a 56º e, ainda, pelas normas relativas à transmissão dos contratos de arrendamento previstas nos artigos 57º e 58º e normas transitórias previstas nos artigos 26º a 29º do NRAU;

- Pelas normas do Código de Registo Predial;

- Por determinadas normas de natureza adjetivas constantes no Código de Processo Civil (artigos 46º, 307º, 678º, 692, 805º, 810º, 811º, 811ºA, 811ºB, 812º, 812ºA, 812ºB, 813º a 820º e 928º a 930ºE);

-Por vários diplomas de natureza fiscal, designadamente, o Código de Imposto Municipal sobre Imóveis, o Código de Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, o Código de Imposto de Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Código de IRS e do IRC ;

-Pela Constituição da República Portuguesa (artigos 62º a 65º).

2.7. A atividade turística tradicional e as novas formas de alojamento

As diversas mudanças no alojamento foram impulsionadas pela implementação do PENT (Plano Estratégico Nacional do Turismo) e pela disponibilização de apoios ao investimento que estão integrados na requalificação de projetos hoteleiros, através do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN, 2007-2013) e do Programa de Intervenção do Turismo (PIT, 2007-2009), bem como pela entrada em vigor do decreto-lei nº 39/2008, de 7 de março, que consagrou o novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos em Portugal⁷⁶.

⁷⁶ Possibilitou a congregação num único decreto as tipologias que outrora estavam divididas vários diplomas (DL nº 197/97 – Empreendimentos Turísticos; DL nº 47/99 – modalidades de hospedagem no Turismo de Natureza; DL nº 256/86 – Empreendimentos de Turismo em espaço Rural).

Ora, este diploma introduziu alterações marcantes para este campo, a eliminação da classificação das tipologias de empreendimentos existentes anteriormente como pensões, estalagens, motéis e moradias e, a introdução de um novo conceito designado por alojamento local, criado com a finalidade de agilizar o processo de burocracia de implementação de algumas estruturas de alojamento com características mais modestas⁷⁷.

No que se relaciona com a classificação dos empreendimentos turísticos, o Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de janeiro, veio consagrar, para além da já existente dispensa casuística de requisitos, a possibilidade de dispensa da atribuição da categoria, entretanto clarificada pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro. Este novo mecanismo de dispensa, que limita a classificação do empreendimento turístico à atribuição da tipologia e, quando aplicável, do grupo, depende de um pedido expresso do interessado e, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, encontra-se condicionado ao cumprimento de determinados requisitos que agora cumpre fixar⁷⁸.

Existem quatro questões referentes à definição de um “*hostel*” na pesquisa. Na primeira questão, os questionados podem escolher de sete variações de respostas: Alojamento e pequeno-almoço, Abrigo para desabrigados, Alojamento para jovens, Hotel barato, Estudantes, Residência.

Por meio desta legislação, o legislador teve como pretensão criar uma alternativa para quem estivesse interessado num empreendimento e que não se adegue às exigências do atual sistema de classificação por categoria, ou por estar condicionado ou inviabilizado. Os principais critérios que devem ser utilizados têm como objetivo cumprir com a dispensa da atribuição da categoria e que esteja em equivalência com as categorias em vigor na lei atual⁷⁹.

⁷⁷ Marques, J., e Santos, N., (2011), Turismo de Negócios – Convention & Visitors Bureau na Região Centro in Santos, N., e Cunha, L., (ed.), Trunfos de uma geografia ativa. Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia, Atas do VII Congresso da Geografia Portuguesa, 26 a 28 de novembro de 2009, Coimbra, pp. 237-246.

⁷⁸ Portaria n.º 309/2015 de 25 de setembro

⁷⁹ A presente portaria procede à primeira alteração à Portaria n.º 327/2008, de 28 de abril, que aprovou o sistema de classificação de estabelecimentos hoteleiros, de aldeamentos turísticos e de apartamentos turísticos.

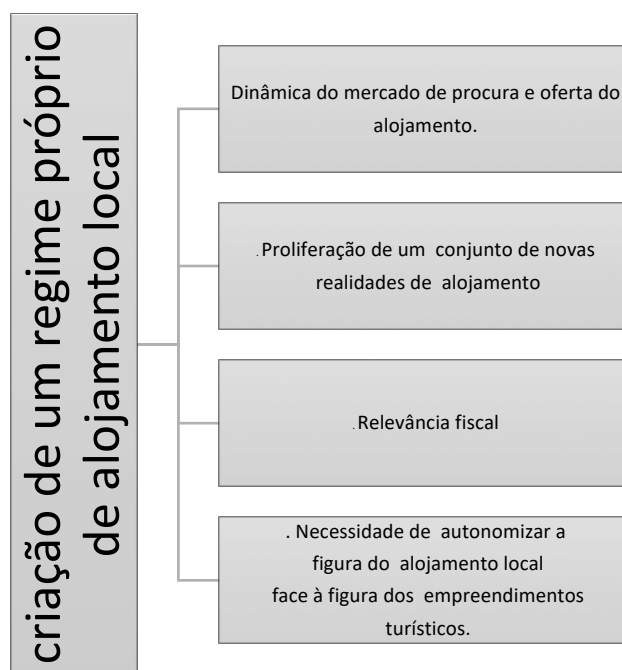
Não obstante houve a necessidade de densificar o regime dos “*hostels*” que conduziu à primeira alteração do decreto-lei nº 128/2014, de 29 de agosto, pelo decreto-lei nº 63/2015, de 23 de abril que clarificou os aspetos do regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local e entrou em vigor no dia 22 de junho de 2015.

Tendo em conta estes pressupostos, o regime em vigor do alojamento local é caracterizado por uma preocupação de simplificação e desburocratização dos procedimentos relativos à instalação e abertura ao público destas unidades e, por essa razão, trata-se de uma opção legislativa em que os motivos são entendíveis.

De igual modo, é visível que uma grande parte da oferta turística em Portugal se encontra dependente dos requisitos que não apelam a qualquer controlo mínimo de qualidade das instalações ou serviços prestados.

O reconhecimento da importância do alojamento local na estruturação da oferta turística que está disponível em Portugal exige que seja ponderada a definição de requisitos qualitativos a que a oferta destes tipos de alojamento não poderia deixar de obedecer.

A criação de um regime próprio da figura do Alojamento local foi impulsionada pela:



Os estabelecimentos de Alojamento Local podem adotar qualquer uma das seguintes modalidades: (artigo 3º/1)

- Moradia – unidade de alojamento constituída por um edifício, de carácter unifamiliar;
- Apartamento – unidade de alojamento constituída por uma fração autónoma de edifício ou parte de prédio urbano suscetível de utilização independente;
- Estabelecimentos de hospedagem – unidades de alojamento constituídas por quartos.

Atualmente, são considerados estabelecimentos de alojamento local os que prestam serviços de alojamento temporário a turistas, mediante uma remuneração e que reúnem os requisitos que estão descritos no decreto-lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril, e pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, não sendo permitida a exploração como estabelecimentos de alojamento local dos estabelecimentos que reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos.

A figura do alojamento local foi introduzida no ordenamento jurídico português em 2008, estando expressamente assumido, pelo próprio legislador, que então apenas se procurou enquadrar uma série de realidades que ofereciam serviços de alojamento a turistas sem qualquer formalismo e à margem da lei, acautelando, ao mesmo tempo, que alguns dos empreendimentos extintos em 2008 e que não reuniam condições para serem empreendimentos turísticos, pudessem ainda assim continuar a prestar serviços de alojamento, por forma a evitar o respetivo encerramento com todas as consequências negativas associadas⁸⁰.

⁸⁰ Cfr. preâmbulo do DL 128/2014, do qual se retiraram também todas as demais citações que, de seguida, se apresentam nesta secção I.

2.8. Aprovação das Operações de Reabilitação Urbana

A aprovação das operações de reabilitação urbana pode ser efetuada através do instrumento próprio tal como está consagrado no artigo 16º do decreto-lei nº 307/2009, de 23 de outubro nas alíneas a) e b) que determina que estes devem conter, a *“definição do tipo de reabilitação urbana e a estratégica de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a reabilitação urbana seja simples ou sistemática”*.

Não obstante, de acordo com o artigo 17º do decreto-lei nº 307/2009, no caso em que a operação de reabilitação urbana seja aprovada por meio de instrumento próprio, a competência cabe à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal.

No caso em que a operação de reabilitação urbana seja aprovada pelo plano de pormenor, o instrumento de gestão territorial assume relevância especial, de acordo com o artigo 18º e 21º e seguintes, destaca-se que de acordo com o n.º1, *“o plano de pormenor de reabilitação urbana obedece ao disposto no RJGIT, com as especificidades introduzidas pelo presente decreto-lei”*.

Como resultado, existe a aprovação destes específicos planos de pormenor que compete à Assembleia Municipal, de acordo com uma proposta apresentada à Câmara Municipal (artigo 79.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro)⁸¹.

E, ainda de acordo com o descrito no n.º1 do artigo 26º do RJRU, a *“elaboração do plano de pormenor da reabilitação urbana compete à Câmara Municipal, por iniciativa própria ou mediante proposta apresentada pelos interessados, sendo determinada por deliberação, a publicar e divulgar nos termos do n.º 1 do artigo 74.º do RJGIT”*.

Nas palavras de Fernando Alves Correia, o plano de pormenor de reabilitação urbana é *“uma modalidade específica de plano de pormenor com conteúdo material adaptado a*

⁸¹ Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 69.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGIT), definido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, «Os planos municipais de ordenamento do território são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios». Diga-se ainda, que, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, alínea b), deste Diploma, o âmbito municipal do ordenamento do território é concretizado, especialmente, pelos planos municipais de ordenamento do território, compreendendo os «planos directores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor». Cfr. Ainda o estabelecido nos artigos 90.º e 91º, alínea a), do RJGIT).

finalidades particulares de intervenção previstas nos termos de referência do plano ou na deliberação municipal que determinou a respetiva elaboração, abrange o solo urbano correspondente à totalidade ou a parte de um centro histórico delimitado em plano diretor municipal ou plano de urbanização eficaz, de uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística ou de uma área de reabilitação urbana constituída nos termos da lei. O plano de pormenor de reabilitação urbana pode também delimitar áreas a sujeitar à aplicação de regimes específicos de reabilitação urbana previstos na lei”⁸².

Existe a consagração legislativa de dois tipos de operações de reabilitação urbana, a operação de reabilitação urbana simples e a operação de reabilitação urbana sistemática. Assim, neste caso o artigo 8º, do decreto-lei nº 307/2009, de 23 outubro com as alterações implementadas pela lei nº 32/2012 descreve no n.º1 que “os municípios podem optar pela realização de uma operação de reabilitação urbana: a) Simples; ou b) Sistemática”.

E, no n.º2 que a “operação de reabilitação urbana simples consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana numa área, dirigindo-se primacialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução”⁸³.

2.9. O efeito que o turismo tem no quotidiano dos residentes nacionais

O turismo é cada vez mais visto como uma atividade económica importante. Tornou-se num motor de desenvolvimento global em muitos destinos, pois gera muito emprego e representa uma grande parte do PIB mundial.

A promoção do turismo pode, em alguns casos, atrair oportunidades comerciais e apoiar outras indústrias, ou seja, melhorar a vida local através de uma melhor infraestrutura e dispositivos comuns para o bem-estar da população. Embora, noutros casos, como em Portugal, a situação seja dramaticamente alterada pelo aumento das rendas.

No caso de Portugal, o *boom* turístico tem um lado negativo, inclui a precaridade laboral e os salários baixos, e a negação ao direito à habitação. Este direito fundamental fica,

⁸² Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, cit., p. 40 e 41.

⁸³ O Decreto-Lei n.º 307/209, de 23 de Outubro, dedica o seu Capítulo III ao planeamento das operações de reabilitação urbana. Na Secção I regula as operações de reabilitação urbana simples e a Secção II tem por objecto as operações de reabilitação urbana sistemática

assim, em causa com a especulação imobiliária que se instalou no alojamento local, da proliferação dos *hostels* que nascem em todo o lado.

Como exemplo, é a evolução do preço de compra ou arrendamento de habitações nas cidades de Lisboa e Porto, que está a afastar a população para fora das cidades, pois é incomportável acompanhar o aumento dos preços das novas rendas.

Neste caso, com a criação da nova Lei do Alojamento Local, e com a finalidade de preservar a realidade social dos bairros, a Câmara Municipal que é territorialmente competente, tem a responsabilidade de poder aprovar, através de regulamento e com deliberação fundamentada, a existência de áreas de contenção, por freguesia, a qual poderá, em alguns casos, impor limites ao alojamento local⁸⁴.

De acordo com Mendes (2014, p. 505) a associação entre a reabilitação urbana e a gentrificação não é linear no nosso país, onde existe “*uma grande rigidez do mercado de habitação*”, em paralelo com a evolução das diferentes medidas legislativas.

Desde a década de 1970, os programas de reabilitação urbana nos centros históricos urbanos que foram promovidos pelo Estado, tiveram em consideração os interesses das populações tradicionais e, assim, minimizaram os desequilíbrios sociais. Embora, desde o início deste “*boom*”, as novas políticas de reabilitação urbana orientaram-se para um mercado de promoção de consumo e desencadearam mecanismos contrários de expulsão das populações tradicionais e a reapropriação de novos residentes (Mendes, 2014).

Não obstante, a nova instalação dos residentes estrangeiros nos centros de Lisboa e Porto, permanentes ou como turistas, numa época em que são canalizadas elevadas somas para a compra e reabilitação de imóveis e se agravam os efeitos da alteração do Novo Regime do Arrendamento Urbano de 2012, através da Lei nº 31/2012 de 14 de agosto, criou-se uma grave situação de escassez de oferta de habitação, destruição do mercado de arrendamento de habitação permanente e uma subida muito acentuada das rendas, e precaridade do alojamento.

São constantes as consequências ao nível local, nomeadamente com despejos por motivos de reabilitações profundas, acompanhadas pelo termo do prazo dos contratos de

⁸⁴ Cfr. Luís Menezes Leitão, Direito das Obrigações, Vol.III, Almedina, 7.ª edição, 2010, pág. 303 e ss.

arrendamento, que tem conduzido à saída de muitos dos residentes de casas que habitavam, em alguns casos, durante décadas. E, como tal, deste processo pode resultar uma substituição da população local, a gentrificação e a descaracterização dos bairros⁸⁵.

⁸⁵ Visão Estratégica para o Ordenamento Urbanístico do Turismo em Lisboa – 2018

Capítulo 3 – Posição Adotada

Existiu, e ainda existe, uma elevada percentagem de prédios, moradias, edifícios, espaços públicos e património cultural em ruína, ou mesmo, em estado avançado de degradação. Esta situação leva à diminuição de moradores, ao abandono da cidade, desemprego e dificuldades para quem nela se mantem. É, nesse contexto, que a Reabilitação Urbana começa a dar os seus primeiros passos, com o principal objetivo de combater a gentrificação e pela procura de soluções de sustentabilidade social e ambiental.

A Reabilitação Urbana surge, ora através da habitação, ora para impulsionar o desenvolvimento do edificado devoluto e restituir a dinâmica económica às cidades. Torna a cidade mais “nova” e mais atrativa. Contudo, e inevitavelmente, os preços disparam exponencialmente e a cidade abraça centenas de turistas, que para muitos não são vistos com “bons olhos”.

A atividade turística conduz à criação de milhares de postos de trabalho, à reabilitação e revitalização da cidade, à dinamização e renovação de atividade económicas, mas, também é verdade, o turismo dificulta a circulação dos automóveis dos residentes, traz um crescimento descontrolado de atividades e ocupação de espaços funcionais, aumento dos preços do imobiliário e dos serviços, degrada o ambiente e polui a cidade, o que faz com que esta perca a sua autenticidade e, por fim, deteoriza a qualidade de vida dos residentes.

A posição por nós adotada defende que a atividade turística é muito importante, pelos inúmeros benefícios que transporta. Contudo, há uma variedade de desafios, que impostos conduziriam a harmonia entre os residentes e os turistas. Nomeadamente, garantir que o turismo, regulado e disciplinado, contribua para o desenvolvimento social, cultural e económico da cidade, embora sem afetar a sua sustentabilidade e sem a desfigurar; minimizar o impacto dos percursos turísticos nas cidades; e, evitar que a maioria dos edifícios reabilitados e renovados se destine a projetos turísticos, como os alojamentos locais, ou seja, reservar edifícios reabilitados para o mercado de arrendamento/compra social.

Conclusão

O turismo tem sido um dos grandes causadores do aumento da economia, tanto a nível nacional como a nível mundial. O seu impacto sobre o território deveria traduzir-se na melhoria da qualidade de vida da população, sendo as cidades e o seu património aquilo que mais riqueza gera num país, torna-se necessário o reforço dos recursos turísticos e a requalificação das cidades, recorrendo à reabilitação urbana. Contudo, atualmente o panorama não tem sido esse. O turismo tem trazido consigo inúmeros fatores nocivos à vida dos residentes.

As administrações públicas urbanas estão a competir vigorosamente à escala global para atrair (ou manter) investimentos privados. Na escala regional, as administrações tentam criar ambientes vivos interessantes para atrair ou manter famílias mais ricas. Para ter sucesso, tentarão construir uma identidade de espaços públicos que são, portanto, parte da estratégia de marca.

Os padrões de desenvolvimento urbano mudaram com a Revolução Industrial. Surgiram as economias de escala e o cálculo económico para escolher uma localização urbana. Estas economias, no entanto, foram insuficientes para explicar o agrupamento de atividades relacionadas e similares em pontos específicos no espaço, criando cidades verdadeiramente grandes após a industrialização⁸⁶.

O tema dos valores associados ao património tem sido suscitado em diversas reflexões e debates ao longo dos anos. Assim, identificar o significado de um objeto ou local é fundamental para que se possa estabelecer qual a intervenção mais adequada para a sua conservação (Correia, 2009).

Neste contexto, a forma de valorização de uma construção é importante para que se possa tomar decisões acertadas sobre o projeto. A este aspeto, salienta-se que de acordo com a carta de Nara de 1944, a “conservação do património cultural, sob todas as formas e de

⁸⁶ Duas fontes padrão e recomendadas sobre padrões de desenvolvimento urbano europeu seria Jan de Vries, *European Urbanization, 1500-1800*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1984) e Paul Baroch, Jean Batou e Pierre Chavre, *La Population des Villes Europeenes de 800-1850* (Genebra: Libraire Droz, 1988).

todas as épocas históricas, justifica-se pelos valores atribuídos a esse património” (Lopes & Correia, 2014, p.304).

Podem ser identificados diferentes valores numa determinada estrutura ou edifício, embora seja importante que esta mesma identificação dependa da interpretação das suas características que podem ser distintas “dependendo dos conceitos que são levados em conta ao abordar o seu significado, o tipo de comunidade ou a sociedade em que o sítio ou a estrutura estão localizados, e a perceção das pessoas que avaliam o seu significado” (Correia, 2009, p.102).

Não obstante, um edifício que à primeira vista pode não ter valor para uma sociedade, pode ter para outra e, por essa razão, a autora refere a importância da existência de uma equipa interdisciplinar para a avaliação da sua importância (p.102).

Mais recentemente, o Conselho da Europa assume que o conceito de reabilitação urbana é um *“processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo. É acima de tudo um ato político com o objetivo 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). A reabilitação é assim parte de um projeto/plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas”*⁸⁷.

Ora, em termos do regime jurídico, a reabilitação urbana está descrita no decreto-lei nº 307/2009, de 23 de outubro, e com quatro alterações, que inclui a grande alteração do regime de arrendamento urbano, uma definição de reabilitação de edifícios (alínea i) do artigo 2º) e a definição de reabilitação urbana (alínea j) do artigo 2º).

De acordo com este diploma legislativo, a reabilitação dos edifícios corresponde à *“forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações*

⁸⁷ CONSELHO DA EUROPA – Guidance on Urban Rehabilitation, 2004

eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder -lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de uma ou mais operações urbanísticas” (alínea i) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009).

Importa ainda referir que, com o aumento da procura do turismo, principalmente no nosso país, para além de aumentar as receitas nacionais, tem um lado sombrio para quem está a viver há muitos anos com rendas muito baixas. Assim, o RAU e o NRAU não conseguiram superar os desequilíbrios estruturais do nosso mercado de arrendamento, bem como os efeitos prejudiciais do congelamento das rendas e das limitações ao direito de propriedade.

Estes aspetos impediram o desenvolvimento positivo do mercado de arrendamento e levaram a uma situação injusta e antieconómica que se verifica em Portugal atualmente.

Estes aspetos impediram o desenvolvimento positivo do mercado de arrendamento e levaram a uma situação injusta e antieconómica que se verifica em Portugal atualmente.

De igual modo, o arrendamento representa uma atividade económica e uma prestação de serviços de umas pessoas para outras, através da disponibilidade de um locado e com a contrapartida de uma renda para a sua utilização, ou seja, é importante regular e fiscalizar, seja ao nível legislativo ou não, este mercado, e implementar uma política fiscal adequada, tendo em conta a sua função económica e social e não ter uma legislação avulsa e confusa.

Bibliografia

Altes, W. K. (2016). Forced relocation and tenancy law in Europe. *Cities*, 52, 79-85.
Michael E. Leary, & John McCarthy (eds.) *The Routledge Companion to Urban Regeneration* (pp. 320-329). Routledge: London.

Alves, S. (2017). Requalificação e reabilitação do centro histórico do Porto. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 557, 1-32.

Alves, S. (2017a). Poles Apart? A Comparative Study of Housing Policies and Outcomes in Portugal and Denmark. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 221-248.

O Alojamento Local em Portugal- Qual o fenómeno? Nova School of Business and Economics, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2016.

ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

Bassand M. & Güller P. (2001) *Vivre et créer l'espace public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes

Bourdin, A. (1984) *Le patrimoine réinventé*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bond, L. Langstaff, C. Ruelle (2002). Monitoring and post-evaluation of the cultural heritage component of Environmental Assessments. *SUIT (Sustainable development of Urban historical areas through an active Integration within Towns) Position Paper (4)*. Available at: http://www.lemma.ulg.ac.be/research/suit/download/SUIT5.2d_PPaper.pdf.

GOMES, Carla Amado, “Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: O que os Une e o que os Separa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLII, nº 1, 2001.

MONTEIRO, Cláudio Ramos, “Escrever Direito por linhas rectas – legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1833)”, *AAFDDL*, Lisboa, 2009.

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

Chaumard D. (2001) “L’espace public, scène et mise en scène”, In: Toussaint J.-Y. & Zimmerman M. (ed) *User, programmer et fabriquer l’espace public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Coutinho, B. (2013), *Arquitectura, Design, Urbanismo*, in *Catálogo Dentro de ti ó cidade, energia BIPZIP*, pp.15. Lisboa: CML, Pelouro da Habitação.

Dieleman F. M. (2001) “Modelling residential mobility; a review of recent trends in research”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(3-4), 249-265.

LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização”, in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA*, Coimbra, Almedina, 2010.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA e DULCE LOPES, “O Papel dos Privados no Planeamento: Que Formas de Intervenção?”, in *Número Comemorativo do 10º Aniversário da Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Dezembro 2003, nº 20.

Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, Almedina, 2011, p. 71;

Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 40 e 41.

Fidalgo, A. (2012), *As parcerias para a regeneração Urbana- uma análise comparativa*. Dissertação de Mestrado em Engenharia do Ambiente, Perfil de Ordenamento do Território e Avaliação de Impactes Ambientais, UNL.

Franck, Karen. A. & Stevens, Quentin (eds.). 2007. *Loose Space: Possibility and Diversity in Urban Life*. Oxon: Routledge

Ghorra-Gobin C., “La démarche comparative en sciences sociales, Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol 3 nº1, pp. XXVII, n o82, Santiago de Chile

Gonçalves, J. (2006), Os espaços públicos na reconfiguração física e social da cidade. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

GONÇALVES, Adelino, “Áreas Urbanas para (re)Habilitar – As relações entre Cidade e Património?”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, publicação do CEDOUA / FDUC, Almedina, 2010, p. 79.

ICOMOS, International Charters for Conservation and Restoration = Chartes Internationales sur la Conservation et la Restauration = Cartas Internacionales sobre la Conservación y la Restauración. Monuments & Sites, Vol. I, ICOMOS, München, 2004, ISBN 3-87490-676-0

The Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (Granada, 1985). The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised) (Valletta, 1992); The European Landscape Convention (Florence, 2000); The Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro, 2005)

Kadi, J. & Musterd, S. (2015). Housing for the poor in a neo-liberalising just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 106(3), 246–262.

KUMAR, Jeetesh; HUSSAIN, Kashif; KANNAN, Suresh, Positive vs. Negative Economic Impacts of Tourism Development: A review of economic impact studies, 2015.

Luís Filipe Colaço Antunes, Direito Urbanístico – Um outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional, Coimbra, Almedina, 2002, p. 206,

LOPES, Dulce, Reabilitação Urbana em Portugal: Evolução e Caracterização, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010

LEITÃO, Luíz Menezes, “O regime jurídico da Reabilitação Urbana e a garantia do direito de propriedade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 31 - 34, Outubro de 2011, Almedina, p. 135 e 136.

Mapstone, Bruce (2004).The Importance of Clear Objectives for Monitoring World Heritage Area Sites. In *Monitoring World Heritage. World Heritage 2002. Shared*

Legacy, Common Responsibility, Associated Workshops, 11-12 November 2002, World Heritage papers, Vicenza – Italy, UNESCO World Heritage Centre and ICCROM; pp.48-52. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001365/136571e.pdf>.

Marques, J., e Santos, N., (2011), Turismo de Negócios – Convention & Visitors Bureau na Região Centro in Santos, N., e Cunha, L., (ed.), Trunfos de uma geografia ativa. Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia, Atas do VII Congresso da Geografia Portuguesa, 26 a 28 de novembro de 2009, Coimbra, pp. 237-246.

MENDES, L. (2014). “Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith”. *Cadernos Metrópole*, 16(32), 487–511.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica”, in “O Novo Regime da Reabilitação Urbana”, 2010, publicação do CEDOUA / FDUC, Almedina, 2010, p. 120.

OUTEIRO, Cristiana Sena, A reabilitação urbana: Uma Solução vigente e urgente, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013. Dissertação de Mestrado.

Porter, L., Shaw, K., Eds.; *Who’s Urban Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies*; Routledge: London, UK, 2013.

Pratt, A.C. Urban regeneration: From the arts “feel good” factor to the cultural economy: A case study of Hoxton, London. *Urban Stud.* 2009, 46, 1041–1061

Ponzzini, G. (2016). Introduction: crisis and renewal of contemporary urban planning. in *European Planning Studies* 24(7):1-9 · April 2016

Rand Eppich, José Luis García Grinda (2015) Management Documentation Indicators & Good Practice At Cultural Heritage Places. The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Volume XL-5/W7, 2015, 25th International CIPA Symposium 2015, 31 August – 04 September 2015, Taipei, Taiwan. Available at: <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XL-5-W7/133/2015/isprsarchives-XL5-W7-133-2015.pdf>

Revista da Faculdade de Letras – Geografia I série, vol. XV/XVI, Porto, 1999-2000, p. 117;

Revista Ataque à Propriedade, Propriedade Urbana, n.º 451, Outubro de 2018.

Stickker, Andersen (2009). Explanations for Long-Distance Counter-Urban Migration into Fringe Areas in Denmark *Population Space and Place* 17(5):627 - 641

Schädler, S.; Morio, M.; Bartke, S.; Rohr-Zänker, R.; Finkel, M. Designing sustainable and economically attractive brownfield revitalization options using an integrated assessment model. *J. Environ. Manag.* 2011, 92, 827–837.

Skifter-Andersen, A. (2002). As áreas de habitação privadas podem ser revitalizadas? Esforços contra a segregação e decadência de vizinhança na Dinamarca e na Europa. *Estudos Urbanos* 39 (4): 767-790 · Abril

Sueli Ramos Schiffer (2004). Monitoring the Conservation Of Historical Heritage through a Participatory Process. In *Monitoring World Heritage. World Heritage 2002. Shared Legacy, Common Responsibility, Associated Workshops, 11-12 November 2002, World Heritage papers, Vicenza – Italy, UNESCO World Heritage Centre and ICCROM;* pp.110-116. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001365/136571e.pdf>.

The European Charter of Architectural Heritage was adopted on 29 September 1975 by the Committee of Ministers of the Council of Europe and proclaimed at the Congress of the European Architectural Heritage (Amsterdam, 21-25 October 1975). The Amsterdam Declaration was adopted by the participants at the Congress.

Van Gent (2010), “Housing context and social transformation strategies in neighbourhood regeneration in Western European cities”, *International Journal of Housing Policy*, Volume 10, n.º 1, pp. 63-87.

Van den Nouwelan, R. et al. (2015) Delivering affordable housing through the planning system in urban renewal contexts: converging government roles in Queensland, South Australia and New South Wales. *Australian Planner*, 52(2), 77-89

VÍTOR REIS, “Montagem de operações de reabilitação urbana”, in *Habitação e Reabilitação Urbana, Urbe*, 2005.

Yang, J.; Shen, G.Q.; Ho, M.; Drew, D.S.; Xue, X. Stakeholder management in construction: An empirical study to address research gaps in previous studies. *Int. J. Proj. Manag.* 2011, 29, 900–910.

Legislação

Decreto-Lei n.º 128/2014, Diário da República n.º 166/2014, Série I de 2014-08-29.
Aprova o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local
Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto

Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril, pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro,

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro

Diário da República n.º 48/2008, Série I de 2008-03-07,

Publicação: Diário da República n.º 161/2018, Série I de 2018-08-22

Portaria n.º 309/2015 de 25 de setembro

