

Regeneração Urbana

Fazer acontecer a Regeneração Urbana

Propostas



CIP
CONFEDERAÇÃO
EMPRESARIAL
DE PORTUGAL



Regeneração Urbana

COLABORARAM NESTE ESTUDO:

Carlos Cardoso
Augusto Mateus
Fernando Santo
João Teixeira
Teresa Ramos Pinto
Samuel Silva
José Carlos Marques da Silva
Paulo Lobo
Daniel Soares de Oliveira
Manuela Gameiro
Emília Espírito Santo

A CIP agradece
a colaboração prestada.

Maio 2011



Regeneração Urbana

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Existe um entendimento comum sobre a urgente necessidade de reabilitar as cidades, requalificar os centros urbanos e recuperar os edifícios degradados.

Nas últimas 3 décadas, o investimento no sector esteve concentrado na construção de novos edifícios. Neste período, desapareceu o mercado do arrendamento para habitação, dando lugar ao novo mercado da habitação própria.

As políticas adoptadas tiveram como consequência o congelamento das rendas, as quais não geraram rendimento suficiente para os senhorios assegurarem a manutenção e, às vezes, a própria segurança dos edifícios.

Acresce, ainda, a dificuldade em despejar os inquilinos.

Esta falta de confiança no mercado do arrendamento provocou a progressiva redução da oferta, que praticamente desapareceu, provocando o crescimento do número de fogos devolutos. Resultou daqui a degradação dos prédios, o abandono das cidades e o desaparecimento de habitação nos centros urbanos. A CIP defende a requalificação das cidades, para que surjam novas oportunidades de vida nos centros urbanos num ambiente de qualidade e conforto. Além do mais, essa é uma oportunidade a não perder num momento como o que atravessamos. A Regeneração Urbana, quando vista no seu vasto âmbito de intervenção em zonas da cidade ou em bairros e não apenas como a recuperação de prédios, de forma descoordinada e sem uma política integrada, é uma oportunidade de investimento multi-disciplinar, envolvendo variadíssimos agentes e valências.

Em suma, uma oportunidade de criar emprego, gerar negócios, rentabilizar estruturas existentes que se encontram subaproveitadas, viabilizar investimentos. Envolve comércio e indústria. Consome materiais. Atrai engenheiros e arquitectos, desenhadores e projectistas.

Ocupa urbanistas, consultores e ambientalistas. Mantém e cria emprego, quer o qualificado quer o especializado, mas também

o indiferenciado e, sobretudo, consome recursos internos, não contribuindo para o agravamento do nosso défice externo.

Assim, a CIP, face à actual situação da economia portuguesa, do mercado da construção e do imobiliário e tendo presente a degradação dos edifícios que constituem o património das cidades, entende que deve apresentar ao País propostas orientadas para FAZER ACONTECER A REGENERAÇÃO URBANA. Essas propostas assentam nas seguintes constatações e princípios orientadores:

a) Atendendo à elevada dependência da economia portuguesa face ao sector da construção e do imobiliário, que entrou em crise em 2002, contribuindo directamente para o aumento do desemprego, do défice público e para o reduzido crescimento económico, é imprescindível a inversão da actividade deste sector, a curto e médio prazo.

b) Não sendo possível nem desejável a aposta na construção nova, que caracterizou o mercado nos últimos 30 anos, o sector da construção e do imobiliário deverá orientar a sua actividade para a regeneração das cidades, a requalificação de bairros e reabilitação de edifícios.

c) Perante as características actuais do mercado do trabalho, a maior mobilidade dos cidadãos e o aumento das famílias monoparentais, a diminuição da oferta no mercado de arrendamento poderá contribuir para o ajustamento da procura, de acordo com o rendimento das famílias.

d) Só uma alteração profunda das medidas que no passado provocaram a actual situação poderá contribuir para incentivar o investimento na Regeneração Urbana, com particular enfoque na oferta de habitações para arrendamento.

e) Entre as alterações necessárias, consideramos prioritária uma nova política fiscal sobre os rendimentos imobiliários, a alteração da lei do arrendamento, a simplificação do sistema de licenciamento e políticas públicas que gerem sinergias entre os diferentes intervenientes.

II. PROPOSTAS

I. Alterar o Sistema Fiscal incidente sobre o Património Imobiliário, criando estímulos que canalizem a poupança para a Regeneração Urbana

1. Aplicação, em sede de IRS, de uma taxa liberatória de 21,5%, no máximo, aos rendimentos provenientes do arrendamento habitacional.

2. Isenção do IMT na primeira transacção, no caso do prédio se destinar ao mercado do arrendamento e a ele esteja afecto pelo menos por dez anos.

3. Isenção do IMI a partir da primeira transacção e por um prazo não inferior a 10 anos.

4. Aplicar a taxa reduzida do IVA em todas as obras em edifícios destinados a habitação, bem como às transacções de materiais utilizados em obras de reabilitação e equipamentos de energias renováveis.

5. Dedução anual de 7% do investimento realizado com a aquisição ou com obras de reabilitação em prédios destinados ao mercado do arrendamento ao rendimento colectável em IRS ou em

IRC do proprietário, na respectiva categoria, durante dez anos, com o limite de 70% da respectiva matéria colectável.

6. Deduzir ao rendimento predial uma percentagem a título de despesas de conservação e reparação.

7. Criação de produtos financeiros na área da Reabilitação Urbana como alternativa aos depósitos a prazo, de forma a captar a poupança dos particulares.

8. Criação de “Contas Poupança-Reabilitação”, com benefícios fiscais semelhantes aos que vigoraram para as “Contas Poupança-Habitação”.

9. Criação de um novo certificado de aforro para o investimento imobiliário com taxas de juro iguais às que o Estado está a pagar pelos seus financiamentos externos.

10. Promover a eficiência energética e a sustentabilidade, através da implementação das medidas previstas no Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética (PNAEE).

II. Criar medidas orientadas para a dinamização do Mercado de Arrendamento e a valorização do Património e do Investimento no Imobiliário

1. Criar apoios, incentivos e benefícios para os proprietários e investidores, bem como instrumentos de financiamento, estruturados e articulados sob a forma de um único regime de apoio e financiamento à Reabilitação Urbana, que integrem benefícios a fundo perdido, a enquadrar no QREN, com financiamento reembolsável, através de linhas de crédito especificamente orientadas para a reabilitação por parte das instituições bancárias.

2. Tornar expeditos os processos de despejo, passando a considerar como título executivo a interpelação do senhorio para pagamento das rendas em mora por prazo superior a 30 dias.

3. Criar a figura do seguro de renda, a adoptar pelas companhias de seguros, para garantir o pagamento das rendas em falta durante um período transitório, até as acções de despejo estarem a funcionar em tempo.

4. Tipificar os diferentes tipos de devolutos e implementação das soluções mais adequadas para cada caso.

5. Definir processos de liberalização de rendas antigas, em paralelo com o estabelecimento, se e quando necessário, de um sistema de apoio social a inquilinos com rendimentos inferiores aos exigidos para suportarem o novo valor mensal da renda.

6. Implementar um Programa Especial de Reabilitação Urbana (PERU), que trate os inquilinos de baixos recursos do mercado privado em condições semelhantes aos Programas de Habitação Social.

7. Promover, junto dos bancos e dos fundos de investimento, apoio a empréstimos ao investimento no imobiliário para arrendamento.

8. Alargar os benefícios previstos para os Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional, criados pela Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro, às empresas de construção e promoção imobiliária, permitindo-lhes colocar os fogos que detêm em carteira e para os quais não conseguem escoamento no mercado.

9. Criar Fundos Imobiliários constituídos por participações em espécie dos imóveis das áreas de Reabilitação Urbana.

10. Implementar modelos de Parcerias Público-Privadas com as SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana e as Autarquias, para

soluções de Regeneração Urbana orientadas para a revitalização de espaços públicos combinados com a melhoria da qualidade de vida das famílias.

11. Lançar projectos integrados, à semelhança do Programa de Modernização do Parque Escolar, de reabilitação e modernização sistemática de edifícios e espaços públicos, designadamente nos centros históricos, de equipamentos ligados à segurança e justiça, de hospitais e de edifícios administrativos.

III. Alterar profundamente o actual regime jurídico de Reabilitação Urbana e do Licenciamento conferindo-lhe eficácia

1. Admissibilidade automática da fusão de lotes ou propriedades existentes, quando da aprovação de um projecto que preveja o estabelecimento de um imóvel único nos lotes ou propriedades pré-existentes.

2. Implementação de políticas e de procedimentos municipais em que, para cada zona, se possa conhecer o potencial construtivo, com resposta célere aos pedidos de informação prévia.

3. Criação de um regime de licenciamento em áreas de Regeneração Urbana que permita a simplificação dos procedimentos e exigências, maior transparência e objectividade nas regras e a adequação das restrições destas zonas à eficiência energética. Este regime deve promover a redução das taxas e a criação de instrumentos padronizados nos processos, de forma a encurtar prazos, reduzir a carga burocrática e a complexidade técnica.

4. Permitir a constituição de sociedades gestoras de capitais exclusivamente privados.

5. Alargar o âmbito das operações de Reabilitação Urbana consignadas na legislação existente (simples e sistemática), atendendo ao carácter muito diversificado das operações a realizar.

6. Consignar o regime de alteração imediata e automática dos planos em vigor, quando da aprovação da área de delimitação de Regeneração Urbana, revendo os Planos Directores Municipais, sempre que necessário.

7. Prever os instrumentos urbanísticos necessários à Regeneração Urbana, em regime de aprovação, em concertação com gestores de projecto responsáveis pela tramitação pública do processo e pela sua apreciação, contemplando o deferimento tácito sem qualquer recurso.

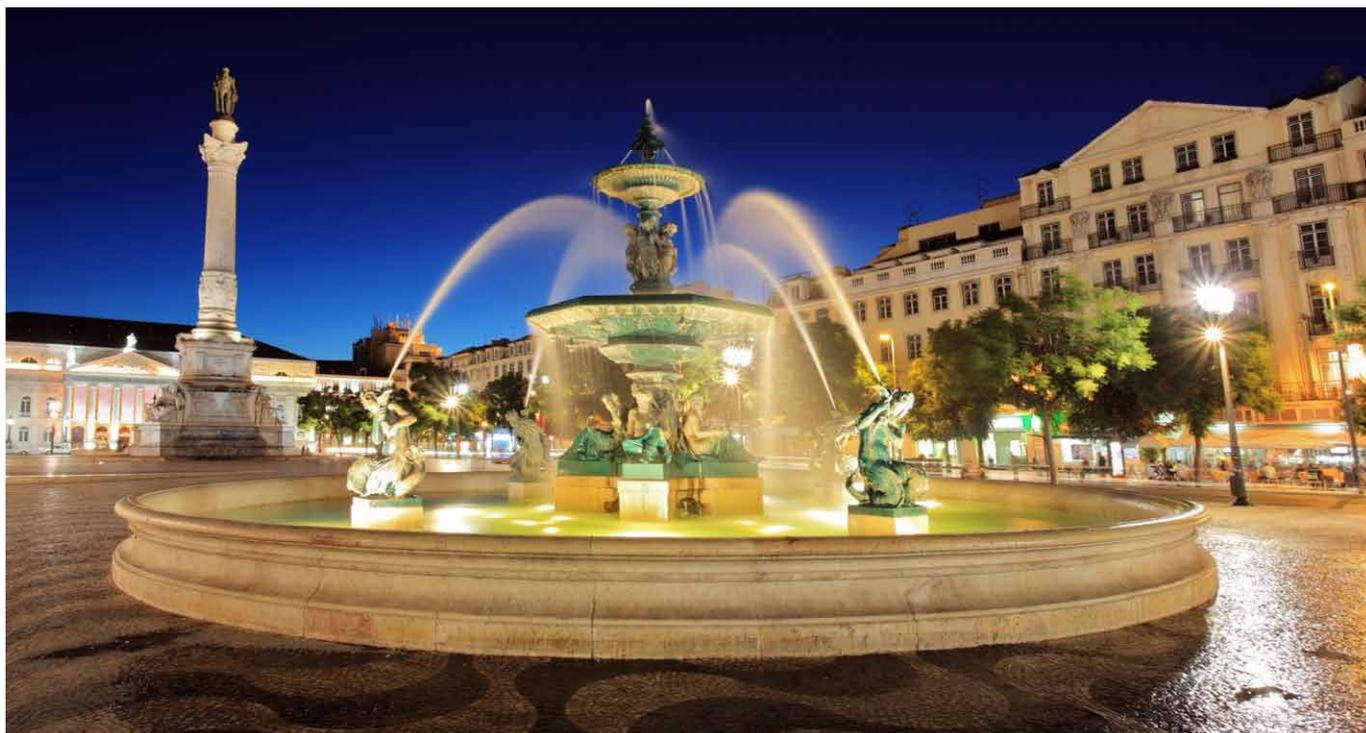
IV. Adoptar Políticas de Incentivo ao Investimento na Regeneração Urbana e no Imobiliário

1. Criação de um Fundo Público para dinamizar a Regeneração Urbana.

2. Criação de linhas de crédito e incentivos, e outros instrumentos financeiros específicos para a Regeneração Urbana, com condições semelhantes às do crédito à habitação e com os mesmos benefícios fiscais.

3. Implementação de um sistema de garantias mútuas para a compra de imóveis reabilitados.

4. Promover uma ajustada política de investimento nas cidades, contemplando uma adequada manutenção e valorização do património imobiliário do próprio Estado e proceder, com carácter de urgência, ao levantamento e intervenção imediata dos edifícios em situação de perigo iminente.



A Regeneração Urbana é um processo estratégico integrado, que envolve a iniciativa pública, privada e outros actores das redes de cidadania, em torno de instituições criadas especificamente para o efeito, otimizando o capital humano, social, material, cultural e económico.

É essencial e determinante implementar um programa de Regeneração Urbana que seja simultaneamente:

1. Global, independente e objectivo, tendo em conta todos os impactos económicos, financeiros, sociais, ambientais, culturais e, também, políticos.
2. Sustentado economicamente.
3. Pragmático, valorizando as oportunidades para todas as empresas do sector, em especial as PME.
4. Atractivo para senhorios, investidores e população em geral.

Defendemos um programa de Regeneração Urbana integrado no tempo e no espaço, que enuncie objectivos e as medidas necessárias para os realizar:

No tempo

Com uma preocupação de curto prazo, para a resolução de problemas prioritários colocados pelo edificado em relação à sua utilização e rentabilização (habitabilidade, qualidade da habitação, serviços e instalações, isolamento térmico e acústico e eficiência energética).

Simultaneamente, uma intervenção complementar no enquadramento urbano (elementos de visibilidade, fachadas, espaços de transição, como o espaço contíguo ao residencial), associada ao melhoramento do espaço público e à sua revitalização.

Há que assegurar uma perspectiva estratégica de sustentabilidade, articulando as oportunidades com vantagens competitivas.

No espaço

O programa não deve ser interpretado como uma soma de vários projectos isolados ou de planos introduzidos num dado território. Deverá garantir uma intervenção coerente, com carácter estratégico e sustentado, em que cada iniciativa integre quarteirões, bairros ou conjuntos habitacionais, a níveis diferenciados, mas em interdependência, com preocupações de:

- Performance económica e financeira;
- Sustentabilidade física e ambiental;
- Coesão social e cultural.

As medidas a promover

Uma das principais razões do insucesso relativo dos programas de promoção da Regeneração Urbana, até hoje lançados, deve-se ao facto de as medidas preconizadas aparecerem de uma forma desgarrada sem formarem um todo coerente e complementar, impeditivo de uma identificação global dos benefícios a colher. O programa deverá prever um conjunto de medidas a implementar simultaneamente, garantindo homogeneidade e impacto à intervenção desejada.

Assim, as propostas deverão contemplar as seguintes áreas:

- I. Alterar o sistema fiscal incidente sobre o património imobiliário, criando estímulos que canalizem a poupança para a Regeneração Urbana.
- II. Criar medidas orientadas para a dinamização do mercado de arrendamento e a valorização do património e do investimento no imobiliário.
- III. Alterar profundamente o actual regime jurídico de Reabilitação Urbana e do Licenciamento conferindo-lhe eficácia.
- IV. Adoptar políticas de incentivo ao investimento na Regeneração Urbana e no Imobiliário.

IV. ENQUADRAMENTO

Está instalado na sociedade um amplo consenso sobre a Regeneração Urbana e existe um entendimento comum sobre a urgente necessidade de reabilitar as cidades, requalificar os centros urbanos e recuperar os edifícios degradados.

Nas últimas 3 décadas, o investimento no sector esteve concentrado na construção de novos edifícios. Neste período, desapareceu o mercado do arrendamento para habitação, dando lugar ao novo mercado da habitação própria, resultante da orientação para o mercado da venda e não para o mercado do arrendamento.

Na década de 90, generalizou-se em Portugal o acesso à casa própria, pelo que em 2001, 75,7% dos alojamentos eram ocupados pelo proprietário e somente 20,85% estavam arrendados. Lisboa é a região onde o arrendamento tem um maior peso (fig. 1). Verificou-se um aumento do acesso à propriedade por parte de um grande número de famílias, não só em termos de habitação de residência permanente como em termos de residência secundária. Esta situação resultou da conjugação de uma série de factores que se verificaram na sociedade portuguesa: o aumento do rendimento das famílias, as descidas nas taxas de juro conjuntamente com os apoios e incentivos fiscais do Estado, o que levou a uma melhoria das condições de acesso ao crédito, tendo como consequência o aumento dos níveis de endividamento das famílias para aquisição de habitação.

O peso do crédito à Habitação no endividamento total das famílias é elevado, atingindo 79,6% em 2009 (fig. 2).

Relativamente ao mercado do arrendamento, as políticas adoptadas tiveram como consequência o congelamento das rendas, as quais não geravam rendimento suficiente para os senhorios assegurarem a manutenção e, às vezes, a própria segurança dos edifícios. Acresce ainda a dificuldade em despejar quem não pagava as rendas.

Esta falta de confiança no mercado do arrendamento provocou a progressiva redução da oferta. O mercado do arrendamento praticamente desapareceu, provocando o crescimento do número de fogos devolutos.

Resultou daqui a degradação dos prédios, o abandono das cidades e o desaparecimento de habitação nos centros urbanos.

As cidades ficaram com menos vida, os prédios envelheceram, as pessoas foram para outros sítios.

Há, pois, que revitalizar, valorizar e organizar as cidades para que se tornem mais atractivas, não só para quem nelas vive e/ou trabalha, mas também como potenciais centros de interesse turístico, aumentando a sua atractividade.

Não obstante terem sido criadas as Sociedades de Reabilitação Urbana (em 2004), apesar de ter sido publicado um novo regime de Arrendamento Urbano (em 2006), tendo ainda presente que todos os municípios colocaram a questão da reabilitação urbana nos seus programas e mesmo considerando que, mais recentemente, foi aprovado o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, verifica-se que a Reabilitação Urbana é muito reduzida (fig. 3).

No período de 1995 a 2009, a evolução das obras de reabilitação e construção nova apresentam duas fases de crescimento distintas. Até 2002, assistiu-se a um certo declínio das obras de reabilitação e, simultaneamente, a um aumento das construções



novas. A partir de 2002, verificou-se uma ligeira tendência de aumento das obras de reabilitação associada a uma quebra das construções novas.

As obras de reabilitação atingiram um valor máximo de 23,7% em 1995, tendo em 2009 atingido um valor de 22,1%.

É, pois, notório que, no sector habitacional, o investimento tem sido direccionado para a construção nova em prejuízo das obras de reabilitação dos edifícios, apesar das necessidades de beneficiação dos edifícios em grande parte do país.

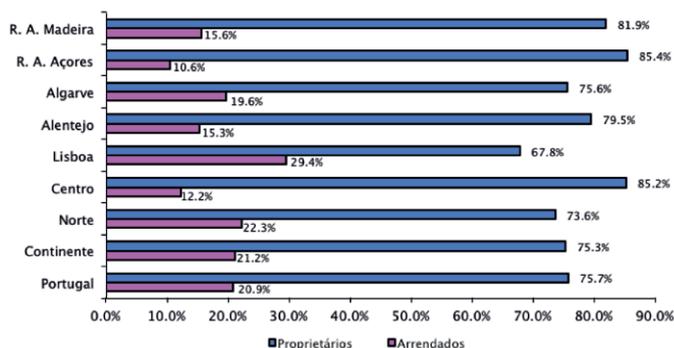
Comparando, em termos nacionais, os edifícios para habitação familiar, em que foram realizadas obras de reabilitação com os que foram construídos de novo, verificamos que, em 1995, a proporção foi de 27,9%, tendo em 2009 sido de 25,1% (fig. 4).

A CIP defende a requalificação das cidades, para que surjam novas oportunidades de vida nos centros urbanos num ambiente de qualidade e conforto. Além do mais, essa é uma oportunidade a não perder num momento como o que atravessamos.

A regeneração urbana, quando vista no seu vasto âmbito de intervenção em zonas da cidade ou em bairros e não apenas como a recuperação de prédios, de forma descoordenada e sem uma política integrada, é uma oportunidade de investimento multi-disciplinar, envolvendo variadíssimos agentes e valências. Em suma, uma oportunidade de criar emprego, gerar negócios, rentabilizar estruturas existentes que se encontram sub-aproveitadas, viabilizar investimentos.

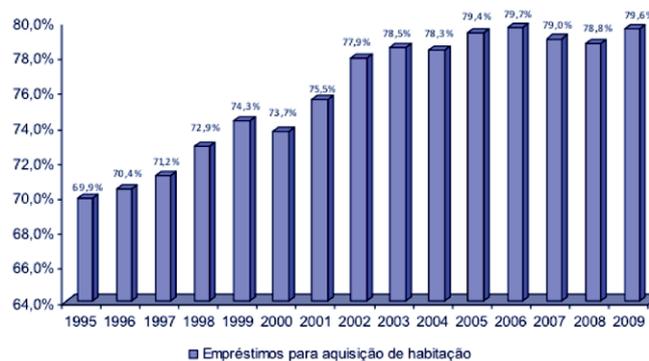
Envolve comércio e indústria. Consome materiais. Atrai engenheiros e arquitectos, desenhadores e projectistas. Ocupa ur-

FIG. 1
PROPORÇÃO DE ALOJAMENTOS OCUPADOS
PELO PROPRIETÁRIO OU ARRENDADOS 2001



Fonte: Censos 2001, INE

FIG. 2
CRÉDITO À HABITAÇÃO



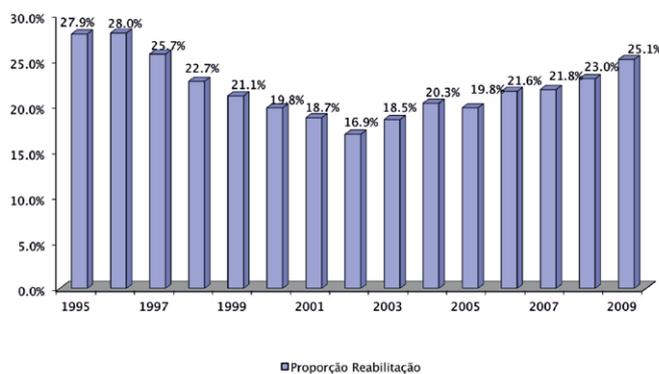
Fonte: Banco Portugal, Boletim Estatístico Agosto 2010

FIG. 3
OBRAS DE REABILITAÇÃO E CONSTRUÇÃO NOVA 1995 - 2009



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação 2009 - INE

FIG. 4
HABITAÇÃO FAMILIAR PROPORÇÃO REABILITAÇÃO NA CONSTRUÇÃO NOVA



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação 2009 - INE

banistas, consultores e ambientalistas. Mantém e cria emprego, quer o qualificado quer o especializado, mas também o indiferenciado.

A CIP considera que deve prevalecer o primado da Reabilitação Urbana sobre as novas urbanizações, evitando assim a extensão desnecessária das malhas urbanas, contribuindo para otimizar as infra-estruturas já existentes e reduzindo os fluxos diários das periferias para os centros das cidades.

Defende também uma mudança estrutural no mercado habitacional, mediante a captação de investimento na aquisição de imóveis para arrendamento.

Estes programas só podem passar à prática se a Regeneração Urbana for de facto um verdadeiro designio e não uma mera bandeira de ocasião.

Consideramos também que a dispersão de agentes e de iniciativas não tem facilitado, antes tem prejudicado, a prossecução de políticas consequentes de Regeneração Urbana.

Os estímulos do Estado à Regeneração Urbana devem ser entendidos, também, como fazendo parte das políticas sociais de apoio à habitação.

Por sua vez, a ausência de legislação adequada tem contribuído mais para a degradação urbana do que para a Regeneração Urbana.

É sabido que uma das causas da degradação dos prédios e das cidades radica na lei do arrendamento e que o desajustamento da regulação a este nível tem contribuído para a manutenção do estado de coisas e não para a procura de soluções.

A CIP considera necessário e fundamental:

- Revogar a legislação desnecessária, desajustada e redundante; A legislação deve estar claramente orientada para os objectivos de promoção do arrendamento, estabelecendo um ambiente de confiança que mobilize o investimento privado.

Para isso, é necessário rever o Regime do Arrendamento Urbano, por forma a incentivar a realização de obras de conservação e rever o regime jurídico das obras em prédios arrendados, orientado para, entre outros objectivos, reavaliar a premissa dominante do protecionismo ao arrendatário bem como a opção pela demolição.

- Intervir nas políticas fiscais: IVA ou IRC, IMT e IMI, através de alterações orientadas para incentivar o investimento na Regeneração Urbana.

Às questões indicadas acrescem todos os factores relacionados com o financiamento.

A dimensão dos projectos de Regeneração Urbana exige, para a sua aplicação, incentivos públicos e investimento privado.

Esta é uma questão que está a ser discutida não só em Portugal mas também no âmbito europeu, onde tem sido entendido que a Regeneração Urbana tem um efeito de desenvolvimento sustentável.

Não se trata de esperar que sejam os Governos a investir na Regeneração Urbana.

Trata-se, isso sim, de levar os Governos europeus a intervir na Regeneração Urbana, elegendo-a como uma das políticas que pode gerar retorno num prazo mais curto e ter efeitos mais rápidos no processo de recuperação económica.

V. A IMPORTÂNCIA DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO NA ECONOMIA

A construção tem um papel relevante no desenvolvimento económico, não apenas em Portugal, mas em todo o mundo desenvolvido. De acordo com o Eurostat, tendo por referência a UE15 e com dados de 2008, o sector da construção na UE é composto por 2,3 milhões de empresas, emprega 16,3 milhões de trabalhadores, contribui com 10,3% para o valor agregado do PIB e com cerca de 6% do VAB no PIB.

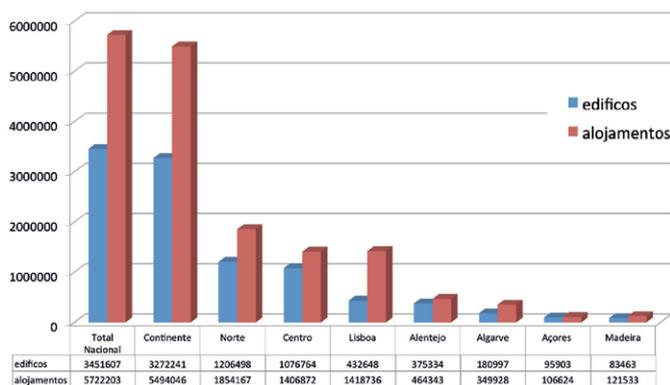
Em Portugal, de acordo com a AICCOPN (Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas), em 2008 a construção contribuiu directamente com cerca de 6,4% para o PIB, é responsável por cerca de 10,7% do emprego, com cerca de 553.000 trabalhadores e representa cerca de 60% do total de investimento agregado no país.

Na última década, em Portugal, assistiu-se a um esforço brutal de construção, sobretudo orientada para a obra nova. A rede nacional de estradas cresceu cerca de 33% e o parque habitacional cresceu a uma média anual, no período de 1995 a 2005, de cerca de 100.000 edifícios/ano (9 edifícios / 1.000 habitantes), o que representa quase o dobro da média europeia no mesmo período (5,5 edifícios / 1.000 habitantes), assistindo-se a uma progressiva redução do número de pessoas por habitação.

Nos edifícios não residenciais, o número de m² licenciados aumentou 35% em termos acumulados, no período de 1998 / 2008.

O parque habitacional, em 2009, em Portugal, de acordo com números do INE, era de 3.451.607 edifícios, o que corresponde a 5.722.203 alojamentos familiares clássicos, dos quais 60% foram construídos após 1971. O parque habitacional nacional encontra-se territorialmente distribuído de acordo com o gráfico (Fig. 5).

FIG. 5
PARQUE HABITACIONAL 2009

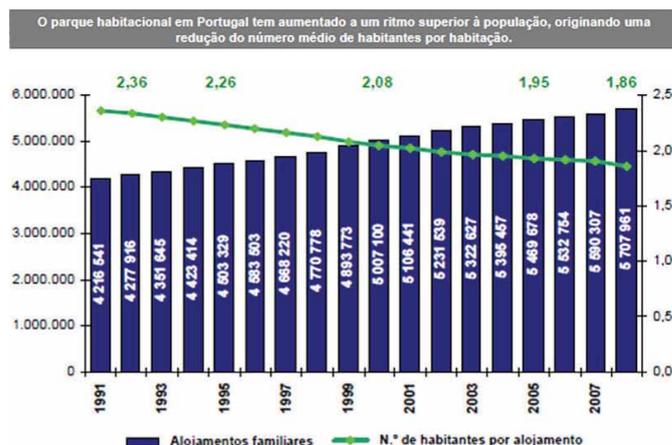


Parece hoje consensual que está esgotado o modelo de desenvolvimento dominante nas últimas décadas, assente na construção de novos fogos e na expansão dos centros habitacionais, frequentemente sem definição estratégica de suporte.

O modelo seguido revelou-se insustentável do ponto de vista social, ambiental, económico e urbanístico e conduziu-nos a estrangulamentos, que influenciaram a qualidade de vida das populações e a coesão social e territorial, que urge resolver.

As grandes dinâmicas de mobilidade residencial de médio e lar-

FIG. 6
CRESCIMENTO DO PARQUE HABITACIONAL - PORTUGAL



Fonte: INE

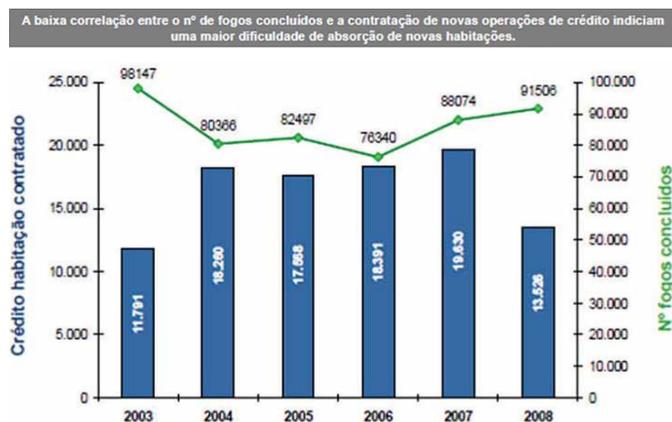
go espectro, que tinham motivado um crescimento populacional das cidades e metrópoles portuguesas, apresentam, desde meados dos anos 90, uma tendência muito acentuada para estabilizar ou regredir, com perdas de população significativas, o que, associado à redução do índice demográfico nacional, conduz a fenómenos de desertificação nas principais cidades.

Por outro lado, a actual crise económica e financeira veio introduzir limitações à concessão de crédito e muito particularmente ao financiamento à habitação e ao imobiliário, reflectindo uma nova atitude do sector financeiro face ao risco e às suas dificuldades de financiamento nos mercados internacionais.

A análise à evolução do financiamento à habitação tem revelado uma redução dos rácios de endividamento, ou *loan to value*, a par do aumento progressivo das margens ou *spreads* praticadas pelos bancos, o que, associado à reduzida capacidade de absorção de fogos construídos, motiva uma baixa correlação entre fogos concluídos e contratação de novas operações de crédito e tem conduzido ao aumento do parque excedentário e, em particular, ao aumento de devolutos.

A conjugação destes factores provoca um forte impacto no mercado habitacional, tanto ao nível do arrendamento como ao nível do investimento imobiliário, para posterior arrendamento, que se irá acentuar nos próximos tempos (fig. 7).

FIG. 7
ABSORÇÃO DE NOVAS HABITAÇÕES - PORTUGAL



Fonte: INE e Bdp

Assumindo-se que:

- As cidades e as regiões urbanas serão os pólos de desenvolvimento das economias do século XXI, considerando-se o aumento da eficácia e da eficiência do sistema urbano vertentes fundamentais para o aumento da competitividade territorial, intra e inter-cidades, nas redes transeuropeias.
- Perante o notável aumento do parque habitacional da última década, em praticamente todas as áreas urbanas e a fraca capacidade de absorção pelo mercado, o esforço de construção nova tenderá a sofrer uma redução significativa.
- É muitíssimo relevante o peso do sector da construção na economia e a sua representatividade no desemprego que, no total, ascende já a 14,4%, em termos médios nacionais, atingindo valores mais elevados nalgumas regiões do país como, por exemplo, no Algarve, com 23% (fonte IEFP Abril 2010).
- Em Portugal, não existe uma cultura de preservação do património edificado, apesar da exigência legal estabelecida pelo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação de se proceder a obras em cada 8 anos.
- Portugal é dos países da Europa com menor peso da reabilitação urbana no conjunto das obras em habitação. De acordo com o INE, em 2006, a reparação e manutenção do edificado apenas representou 9,6% do valor total dos trabalhos de manutenção e reparação realizados, quando a média europeia é de 23%. Se considerarmos apenas o edificado habitacional, a média no país cai para 6,2%.
- Existem apenas 750.000 fogos no mercado de arrendamento, o que representa menos de 20% dos fogos destinados a habitação permanente. Portugal é o 2º país da UE com a menor percentagem de habitações destinadas ao arrendamento, mas, em contrapartida, é o 3º com a maior percentagem de população com habitação própria (76%).
- 34% do parque habitacional existente em Portugal, em 2008, carece de reabilitação, de acordo com a AECOPS.
- Estima-se existirem cerca de 550.000 fogos devolutos em todo o país (quase 10% do parque). Só em Lisboa, este número representa cerca de 60.000 fogos (fonte: EPUL) e, de acordo com a CML, cerca de 66% não carecem de obras,

mas apenas da dinamização do mercado de arrendamento.

- A regeneração urbana é uma actividade com impacto transversal em toda a economia, permitindo dinamizar desde o comércio ao turismo, da construção aos materiais e equipamentos, da engenharia à arquitectura, da energia à ecologia.
 - O efeito da regeneração do património é vital para a actividade turística, uma vez que o património só é apreciado se estiver bem preservado. O turismo é um sector estratégico para a competitividade da economia portuguesa, representando cerca de 11% do PIB e que de acordo com o Turismo de Portugal, o Governo pretende que o seu peso aumente para 15%.
 - De acordo com a Quercus, a Pegada Ecológica média em Portugal é de 4,4 hectares globais *per capita*, quando o país tem apenas uma biocapacidade de 1,2 hectares globais *per capita*. Portugal tem um défice ecológico de 3,2 ha *per capita*. O impacto das áreas edificadas e do tráfego rodoviário nos grandes centros urbanos, resultante da pressão urbanística exercida pela periferia, representa uma área importante a combater para a absorção do CO2 libertado em excesso.
 - O investimento na regeneração dos espaços, das redes urbanas e das centralidades já existentes, é um factor determinante no desenvolvimento económico em Portugal e deve ser assumido como um desígnio nacional.
 - A falta de investimento que se tem verificado em Portugal em trabalhos de reabilitação ou regeneração do edificado tem-se revelado penalizadora para o desempenho económico do País. O profundo grau de degradação revelado por uma parte muito significativa dos edifícios e das infra-estruturas existentes tem vindo a condicionar o crescimento do nosso Produto Interno Bruto e a limitar, de forma sensível, o PIB potencial, que tem vindo a baixar significativamente, como resultado de uma ineficiente afectação dos factores produtivos do País, desde logo o factor capital, em que se inclui o stock de edificado.
- O desafio do sector imobiliário português consiste em inverter a tendência dos últimos anos, no que se refere à reabilitação de edifícios, à semelhança do que acontece em toda a Europa e encontrar um novo paradigma de sustentabilidade e de desenvolvimento para todo o sector.

VI. A SITUAÇÃO ACTUAL DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO E DO IMOBILIÁRIO

Caracterização da Fileira da Construção e Imobiliário

A fileira da Construção e do Imobiliário integra 220.515 empresas, o que representa 20,02% das 1.101.681 empresas contabilizadas pelo INE, em 2007. A estrutura empresarial da Construção e do Imobiliário é predominantemente formada por micro e pequenas empresas, representando cerca de 90% do total.

Recorrendo ao Sistema de Contas Integradas das Empresas, do INE, verifica-se que a Construção e o Imobiliário empregaram 818.558 mil pessoas em 2007, o que corresponde a 21,4% do pessoal ao serviço das empresas não financeiras e 15,8% do emprego total nacional.

De acordo com as Contas Nacionais relativas a 2007, por ramos de actividade, é possível verificar que o peso da fileira da Construção e do Imobiliário ascende a 18% do Produto Interno Bruto

português. Por outro lado, relativamente ao Valor Acrescentado Bruto das empresas não financeiras, constata-se que o peso desta Fileira ascende a 21,1%, ultrapassando mesmo os sectores da indústria e do comércio.

Relativamente ao peso no Investimento, e de acordo com as contas nacionais trimestrais do INE, os produtos da Construção e do Imobiliário representam, directamente, 60,8% da Formação Bruta de Capital Fixo nacional.

No primeiro semestre de 2010, verificaram-se decréscimos de produção que, no segmento da engenharia civil, foram de 21,2%, na construção de edifícios residenciais de 18,0% e na construção de edifícios não residenciais de 8,9%, em termos homólogos.

Efectivamente, em 2010, a actividade das empresas da fileira da

Construção e do Imobiliário tem sido condicionada pelo aumento do desemprego, pelo agravamento das condições de financiamento das empresas e dos particulares, por um nível muito reduzido de procura de habitação, pela redução do investimento público e, sobretudo, pelas medidas de austeridade inscritas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Neste sentido, nos primeiros 6 meses de 2010, verifica-se uma redução de 54,6% do valor das adjudicações de obras públicas e uma redução de 27,7% no número de promoções de novas obras, o que confirma a intenção inscrita no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) de fazer regressar o Investimento público aos níveis de 2008. Acresce que a incerteza quanto ao calendário de execução das grandes obras públicas não permite perspectivar uma evolução positiva neste segmento em 2010. De facto, o corte do investimento público inscrito no PEC implica uma queda, na produção global do Sector, de cerca de 5,6%, ou seja, 1,05 mil milhões de euros, o que, em termos de emprego directo, representa, no imediato, uma perda de aproximadamente 28 mil postos de trabalho, só nas actividades de construção.

Assim, não se prevê uma melhoria para a fileira da Construção e do Imobiliário em 2010, mas, pelo contrário, a manutenção de grandes dificuldades na recuperação do investimento em Construção. Corroborando esta previsão, salienta-se que a Comissão Europeia, nas Previsões Económicas da Primavera de 2010, estimou uma nova contracção de cerca de 3,7% do Investimento em Construção.

O Multiplicador do Investimento em Construção e Imobiliário

O elevado efeito multiplicador da Construção e do Imobiliário sobre a actividade económica é um facto há muito reconhecido. De acordo com um estudo elaborado pela Comissão Europeia, o multiplicador do emprego na Construção situa-se, em regra,

entre 2 e 3, ou seja, por cada emprego criado neste sector, geram-se entre 1 e 2 empregos adicionais na restante economia. Analisando, por seu turno, o efeito multiplicador do investimento em construção sobre o PIB, e para uma amostra de 10 países, em média, por cada euro investido em construção geram-se um total de 2,19 euros em actividade económica directa e indirecta, ao longo de toda a cadeia de interligações com os mais diversos sectores de actividade, quer a montante quer a jusante (fig. 8).

A estes efeitos, directos e indirectos, haveria ainda que somar o impacto induzido no país pelo aumento do emprego e do rendimento resultante deste investimento em construção. Um estudo recente, para a economia inglesa, aponta para um efeito induzido adicional de 75 cêntimos por cada euro investido, o que eleva o multiplicador da Construção, naquele país, para 2,84.

FIG. 8
ABSORÇÃO DE NOVAS HABITAÇÕES - PORTUGAL

País	Multiplicador da Construção ¹
Alemanha	2,30 ²
Dinamarca	2,26 ²
Holanda	2,24 ²
Canadá	2,22 ²
EUA	2,21 ³
Itália	2,20 ⁴
França	2,16 ³
Japão	2,15 ²
Reino Unido	2,09 ⁵
Austrália	2,06 ²

¹ Contempla apenas as actividades de Construção correspondentes à secção F, da CAE rev. 3

² Pietroforte e Gregori, 2003

³ Miller e Blair, 1985

⁴ Bon e Pietroforte, 1990

⁵ ONS, 2002

⁶ Construction in the UK Economy, UKCG, Outubro de 2009

VII. O MERCADO DO ARRENDAMENTO

Condicionantes do Mercado de Arrendamento

A falta de confiança no mercado de arrendamento provocou a sua gradual redução, deixando de ser uma alternativa do mercado, provocando o crescimento dos fogos devolutos, em vez de serem colocados no mercado.

Portugal é o 2º país da UE com a menor percentagem de habitações destinadas ao arrendamento, mas, em contrapartida, é o 3º com a maior percentagem de população com habitação própria (76%).

O parque habitacional público também é reduzido, com apenas 2,2 % do total das habitações do país, quando um valor equilibrado, em termos europeus, deveria ser superior a 20%.

A manutenção de fogos devolutos, em vez da sua colocação no

mercado de arrendamento, já que os proprietários não desejam vendê-los, é consequência da falta de confiança no mercado de arrendamento. A solução não está em penalizar, através do aumento do IMI, esses fogos, mas criar as condições para a sua colocação no mercado.

Contudo, não existe apenas uma razão para a manutenção dos devolutos, sendo necessário tipificar as diferentes situações e definir diferentes soluções.

Políticas Públicas Socialmente Injustas

As políticas de habitação para os extractos da população mais desfavorecidos têm sido injustas. Enquanto para alguns grupos, nomeadamente para os que viviam em construções clandestinas

ou abarracadas, o Estado construiu e mantém, com elevados encargos, dezenas de milhares de habitações, para os inquilinos pobres dos edifícios privados, muitos deles em piores condições do que as barracas, não existiu idêntico financiamento e apoio. O Estado transferiu para os senhorios a sua função social (congelamento das rendas e protecção dos contratos), sem contrapartidas (financiamentos a fundo perdido para a conservação e reabilitação dos imóveis).

Os inquilinos de habitações privadas, com baixos recursos e muitos deles com idades avançadas foram simplesmente ignorados, sob a bandeira da protecção devida ao congelamento das rendas, independentemente da sua capacidade económica. Nos bairros sociais, os elevados custos com a manutenção dos edifícios levou o Estado e as Autarquias a optar por venderem fracções a preços reduzidos, com custos suportados pelos contribuintes.

Perante as mesmas realidades sociais (pessoas carenciadas que viviam em habitações degradadas), o Estado aplicou duas diferentes políticas, consoante era senhorio, ou transferiu para os senhorios privados o ónus que era da sua responsabilidade.

Favorecimento da Construção Nova

A ausência de um mercado de arrendamento levou a população a contrair empréstimos para a compra de habitação, tendo havido políticas de incentivo, com bonificação das taxas de juro, à custa dos contribuintes.

Os promotores imobiliários responderem com novas construções, na razão inversa da descida das taxas de juro. Na década de setenta, a produção média anual de fogos destinados à habitação permanente foi de 43.000. Na década seguinte, apesar do aumento da população, aquela média desceu para 27.000, pois as taxas de juro chegaram a atingir os 30%. Só a partir do início da década de noventa se iniciou uma gradual descida das taxas de juro, passando de 20% para 4%. Como consequência, entre 1998 e 2005 a média do número de fogos construídos por ano situou-se próximo dos 100.000, que é quase o dobro da média europeia (5,5 fogos/ 1.000 habitantes).

Política Fiscal

As políticas fiscais favoreceram a construção nova, passando a utilizar esta como fonte de receita dos municípios, nomeadamente a Sisa, a Contribuição Autárquica, substituídas em 2003 pelo IMI, IMT e outras taxas.

Em 2008, as receitas de IMI e IMT atingiram 1.800 milhões de euros, tendo a reforma de 2003 provocado a duplicação das receitas do IMT em relação à Sisa.

Em 28 municípios, as receitas do IMI e IMT representaram entre 30% a 40 % do orçamento e nas cidades de Lisboa e Porto atingiram 38% e 35% respectivamente.

Dificuldades Acrescidas de Licenciamento

Ao nível dos licenciamentos, a reabilitação de edifícios encontrou maiores dificuldades, com particular destaque para os edifícios inseridos em zonas históricas ou em áreas classificadas.

Neste contexto passou a existir uma maior dependência da apreciação das entidades externas da administração central, com regras pouco claras, objectivas e pareceres mais discricionários.

A exigência de pesquisas arqueológicas de forma generalizada, como modo de obrigar à prestação de serviços nessa área, sem qualquer sentido ou resultado, aumenta os custos e o tempo da reabilitação.

Maiores Custos com a Reabilitação

Os custos de reabilitação mais profunda são, no geral, mais elevados do que na construção nova e mais imprevisíveis, fazendo aumentar o risco do investimento.

Há maiores dificuldades para aplicar regulamentos do século XXI a prédios do século XIX, destinados a pessoas com baixos rendimentos.

Há maior dificuldade nas áreas de estaleiro e de ocupação de via pública.

Maiores limitações dos edifícios e das zonas históricas às exigências das famílias

Nas zonas históricas e nos centros das cidades, verifica-se uma reduzida adequação às exigências das famílias, atendendo aos constrangimentos, nomeadamente nas acessibilidades, estacionamento e segurança. Apesar desta evidência, não há políticas para melhor adequação destas zonas às necessidades da população.

Há efectiva limitação da qualidade dos edifícios a reabilitar, em segurança, funcionalidade, conforto e outros factores face ao que é oferecido nos edifícios novos.

Conceito de valor dos imóveis desfasados do valor de mercado

De um modo geral, o património edificado nas principais cidades e que precisa de ser reabilitado, com algumas excepções, não tem grande valor arquitectónico, sendo a sua construção de baixa qualidade, ao contrário do que se verifica nas cidades de Madrid, Paris ou Londres. São edifícios destinados a classe média baixa que, na altura da sua construção, respondiam ao mínimo das necessidades dos seus utilizadores.

A política de manter a todo o custo esses edifícios, muitos dos quais sem dimensão, frente e profundidade, para fornecer habitações que satisfaçam as actuais exigências, tem como consequência o seu reduzido valor de mercado após as obras de reabilitação. Essas obras são no geral muito grandes, pelo que o custo do investimento dificilmente será recuperado.

Consequências

Os factos descritos provocaram consequências Sociais (custos da habitação própria e da deslocalização para fora dos centros das cidades, impostos, redução dos tempos de lazer e de apoio à família, e deficientes condições de habitabilidade dos fogos arrendados). Há também custos Ambientais, decorrentes do consumo de combustíveis fósseis, emissões de CO₂, aumento da construção em áreas destinadas a outros usos e custos Económicos, com a degradação do património, empobrecimento, aumento da factura energética, maior endividamento do país, etc. A factura global é difícil de quantificar mas, além do custo para repor o património degradado, existem outras consequências, como seja o aumento do endividamento do país e do saldo negativo das contas com o exterior.

A Resposta da Regeneração Urbana

Ao longo da História do Urbanismo, a regeneração urbana tem sido realizada em diversas épocas e com diversos objectivos:

- no âmbito da saúde pública, a construção de redes de distribuição de água, de drenagem de efluentes domésticos e pluviais, a abertura de arruamentos novos e a respectiva pavimentação;
- no estabelecimento de standards de habitação condizentes com a saúde pública e com as necessidades das famílias;
- no âmbito do aumento das acessibilidades urbanas e regionais, na realização de infra-estruturas e equipamentos urbanos tais como: estações de caminhos-de-ferro, nas vias circulares e radiais;
- no âmbito da melhoria das condições de vida urbana, na realização de novos empreendimentos urbanos;
- no âmbito da regeneração de portos, de zonas industriais obsoletas e abandonadas, na criação de novos desenvolvimentos urbanos;
- no âmbito da inclusão social, regenerando zonas urbanas socialmente problemáticas;
- no âmbito de princípios e das tecnologias de desenvolvimento sustentável, aplicando-os na regeneração de várias áreas das cidades.

Uns, são característicos de uma época e outros de várias.

Depois da Segunda Guerra Mundial, as condições de vida melhoraram muito na Europa. O Estado Social proporcionou grandes aumentos dos standards e a situação habitacional teve uma melhoria importante.

Após as crises energéticas de 1973 e 1979, a situação alterou-se. Com o aumento dos custos do petróleo, os custos de produção aumentaram, os preços subiram, o consumo diminuiu, a competitividade aumentou e originou o desemprego e a crise social. Muitas indústrias fecharam ou procuraram novas localizações, menos onerosas ou com mão-de-obra mais barata ou mais especializada.

Os Governos não investiram em áreas sociais problemáticas, em áreas industriais obsoletas e em áreas portuárias abandonadas. Nas mesmas áreas coexistem problemas de degradação urbana, com várias componentes: social, de emprego, de equipamentos, de infra-estruturas, de habitação. Mais recentemente, com a internacionalização da produção, este problema agravou-se, acelerando as tendências anteriormente verificadas.

Simultaneamente, parte da população procurou viver em novos empreendimentos, nas periferias das cidades, com infra-estruturas novas, com novos equipamentos e mais de acordo com a imagem de famílias novas. O financiamento destas áreas de expansão, ao promotor, ao construtor e ao comprador, foi facilitado por um novo sistema de empréstimos bancários. Foi o sucessivo abandono de várias áreas centrais da cidade. Ao abandono acresce geralmente a criminalidade.

Estas alterações são simultâneas a outras, de entre as quais salientamos: a alteração da estrutura familiar, o aumento da taxa de divórcios, a diminuição da taxa de fecundidade, o aumento da esperança de vida, o aumento da idade da mãe quando do primeiro filho, e o aumento do número e da percentagem de famílias monoparentais.

Hoje, a Regeneração Urbana é a resposta para estes problemas. O objectivo global é cortar a espiral do declínio urbano, desenvolvendo novas actividades económicas, criando novas actividades e novos empregos, reduzindo os problemas sociais e promovendo a inclusão social.

Para atingir estes objectivos, é necessário sustentar a regeneração urbana em instituições estáveis, economicamente, financeiramente, tecnologicamente e politicamente.

Em toda a Europa, nas últimas décadas, foram criados novos programas, dinamizadas novas instituições e publicada a nova legislação para dinamizar a regeneração urbana. A regeneração no Reino Unido e em França são um bom exemplo disto.

São objecto de regeneração urbana áreas urbanas tão diferentes como: centros históricos; zonas antigas dentro das cidades; antigas instalações portuárias e fabris.

A regeneração urbana na União Europeia

Embora o urbanismo não conste dos Tratados como uma competência delegada pelos Estados-Membros da UE, esta, desde há vários anos, tem apoiado, instituído programas e elaborado diversos documentos que permitem uma nova área do estudo urbanístico, que já deu origem a disciplinas em alguns cursos universitários: o European Spatial Planning.

A regeneração urbana teve 4 programas da UE que privilegiaram operações: o Interreg, os Projectos Urbanos Piloto, o URBAN I e o URBAN II. Os Projectos Urbanos Piloto, entre 1990 e 1996, financiaram 202 milhões de Euros, em 59 projectos, que tinham de ser inovadores e demonstrar o potencial da proposta, para planeamento e regeneração urbanos.

O URBAN I, entre 1994 e 1999, financiou 900 milhões de Euros, em 118 programas. Compreendendo 3 milhões de habitantes, num total de investimento de 1800 milhões de Euros, em vários domínios:

- infra-estruturas integradas, inclusão social e melhorias ambientais - 44,8%;
- aproximações integradas no âmbito social, económico, físico e ambiental - 26,4%;
- bandeira e demonstração - 10,4%;
- grupos comunitários - 18,4%.

O URBAN II, entre 2000 e 2006, financiou 700 milhões de Euros, em 70 programas, num total de 1.580 milhões de Euros de investimento, com os seguintes objectivos:

- formular e implementar estratégias inovadoras para a regeneração económica e social em pequenas e médias cidades;
- melhorar e trocar conhecimentos sobre a regeneração sustentável e o desenvolvimento das respectivas áreas.

Os projectos do URBAN II deviam seguir os seguintes princípios:

- suficiente suporte da população e dos actores envolvidos para facilitar a formulação e a implementação de programas de desenvolvimento inovadores;

- partnership local forte que definia as oportunidades, a estratégia, as prioridades, alocava recursos, monitorizava e avaliava a estratégia;

- uma estratégia territorial integrada, enquadrada nas estratégias de desenvolvimento da cidade e da região;
- integração económica, social, ambiental, de transportes, igualdade de oportunidades e formação.

O URBAN II considerava que uma área poderia ser elegível se verificasse pelo menos três das seguintes características:

- baixo nível de actividade económica e necessidade de reconversão decorrente de problemas económicos e sociais;
- alto nível de desemprego de longa duração, pobreza e exclusão;
- baixo nível escolar e taxas de sucesso escolar muito reduzidas;
- elevado número de emigrantes, grupos étnicos minoritários ou refugiados;
- alto nível de criminalidade e delinquência;
- tendências demográficas precárias;
- ambiente muito degradado.

O INTERREG incluiu programas como o Urban Regeneration Network e o Living in Towns.

A regeneração urbana beneficiou de outros programas sectoriais, como o RECHAL, para as indústrias do carvão, o Retex, para as indústrias do têxtil e o Konver, para as indústrias da defesa.

Mais recentemente, o JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, e o JEREMIE - Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, apoiam também a regeneração urbana. O primeiro, dedicado ao desenvolvimento urbano sustentável e ao emprego em áreas urbanas, e o segundo ao acesso ao financiamento pelas PME.

A Declaração de Toledo

Em Junho de 2010, foi aprovada a Declaração de Toledo, pelos ministros da UE responsáveis pelo desenvolvimento urbano. A declaração de Toledo aborda a “Regeneração Urbana Integral”, baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, de coesão e de integração, como a única forma de atingir maior competitividade económica, eco-eficiência, coesão social e progresso nas cidades da Europa e de garantir a qualidade de vida para o presente e para o futuro dos cidadãos da Europa.

A Declaração de Toledo baseia-se:

- na implementação da Estratégia Europa 2020;
- na continuação do processo de Marselha e na implementação da Declaração Europeia para Cidades Sustentáveis;
- na necessidade de consolidar a Agenda Urbana Europeia.

A Declaração de Toledo salienta:

- a importância estratégica da regeneração urbana integrada para atingir um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, dando importância aos pontos de vista: ambiental, social, económico, do urbanismo, arquitectural, cultural e da governança;
- a necessidade de um entendimento comum de regeneração urbana integrada e do desenvolvimento urbano em geral, nomeando as características chave e os seus benefícios, de entre as quais se salienta:
 - a aproximação holística (transversal, multidimensional, multi-escalas, intersectorial e integrada);
 - as plataformas de coordenação horizontal e de “multi-level governance” para resolução de conflitos;
 - a coordenação e integração entre o curto, o médio e o lon-

go prazo maximizando os efeitos de escala;

- a integração territorial e a coordenação de acções a diferentes níveis: nacional, regional e local;
- a aplicação dos instrumentos operacionais que podem favorecer a regeneração urbana integrada, tais como:
 - a integração entre os objectivos, a estratégia e as propostas das operações de regeneração urbana e as da cidade e da região onde se inserem;
 - a coordenação entre os programas, planos e acções das diferentes intervenções físicas sectoriais, tais como o uso do espaço, a melhoria do espaço público, a protecção das paisagens e do património cultural, etc;
 - a integração de vários grupos sociais e funções diversificadas consignadas nos planos de urbanização, de forma a aumentar a atractividade, as condições de habitabilidade e a providenciar as necessidades da população existente e futura, nomeadamente procurando com diferentes tipologias e standards habitacionais congregar a integração social e intergeracional;
 - a existência de fundos públicos europeus, nacionais, regionais, locais, etc, que garantam os objectivos sociais e ambientais de médio e de longo prazo, conjuntamente com os investimentos privados;
 - a fortificação e o desenvolvimento de novas formas de parcerias público-privadas, baseadas em códigos de conduta e relações claras e transparentes;
 - o investimento na adopção de soluções económicas, sociais e ambientalmente sustentáveis;
 - a adopção de soluções adaptadas à diversidade das cidades, vilas e aldeias da Europa, principalmente dinamizando a participação pública;
 - a monitorização e a avaliação das políticas, dos planos, dos programas e das medidas para verificar a concretização dos objectivos, e tomar as medidas correctivas se necessário;
- a necessidade de uma nova “aliança urbana” para pôr em prática a regeneração urbana integrada, participada por todos os actores envolvidos no processo de construção da cidade: promotores, financiadores, população local, autoridades públicas, profissionais, etc, baseada em consensos, e legitimada por novas formas de governança, nas quais as redes sociais e a população têm um papel preponderante, revalorizando e reinventando a cidade e, conseqüentemente, optimizando o capital humano, social, material, cultural e económico que foi construído ao longo da história, usando estas componentes para construir cidades europeias mais eficientes, inovadoras, sustentáveis e socialmente integradas.

Estes exemplos destinam-se a apresentar, de uma forma bastante sumária, as diversas vertentes da regeneração urbana que são preocupação da UE e de vários países:

- a institucional, criando instituições próprias para tratar a regeneração urbana. Nalguns países foram criadas instituições de natureza diferente conforme as características da área a regenerar;
- a financeira, criando fundos e programas diferentes, destinados a situações diferentes de regeneração urbana, muitas vezes diferenciados conforme o risco de investimento envolvido em cada operação;

- de envolvimento da iniciativa privada nas empresas e em parcerias, por vezes financiando as suas intervenções;
- de envolvimento de todos os parceiros das operações desde o início do projecto;
- de uma aproximação holística, englobando, nomeadamente, soluções no âmbito social, do emprego, do ambiente, do de-

senvolvimento sustentável, da construção, de novas actividades, do uso do solo, dos transportes, do mercado imobiliário, de transferência de tecnologia, de novas actividades no campo da investigação, do recreio e lazer e de novas indústrias;

- de uma aproximação estratégica na abordagem das soluções.

IX. ESTRATÉGIA DE REGENERAÇÃO URBANA



Na comunicação da CE sobre o “Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção”, o desenvolvimento cultural e o património são apontados como factores cruciais para a vitalidade das cidades e para o seu desempenho económico.

A reabilitação dos núcleos urbanos históricos é hoje assumida como um dos pilares na economia de usos e ocupações do solo, na rentabilização do espaço construído e na dotação de bens de utilidade pública, equipamentos e infra-estruturas.

A reabilitação urbana é interpretada como uma actividade geradora de emprego nas áreas da conservação e turismo e uma fonte de receita para as cidades que se tornam destinos mais atractivos e representa a readaptação do tecido urbano, com o objectivo de melhorar a sua funcionalidade mas, também, de revitalizar os espaços, para se tornarem centros nucleares de desenvolvimento económico sustentável e de bem-estar das populações.

Trata-se de readequar o tecido urbano degradado, dando o devido ênfase ao seu carácter residencial, mas com uma acção baseada em dois tipos de intervenções complementares:

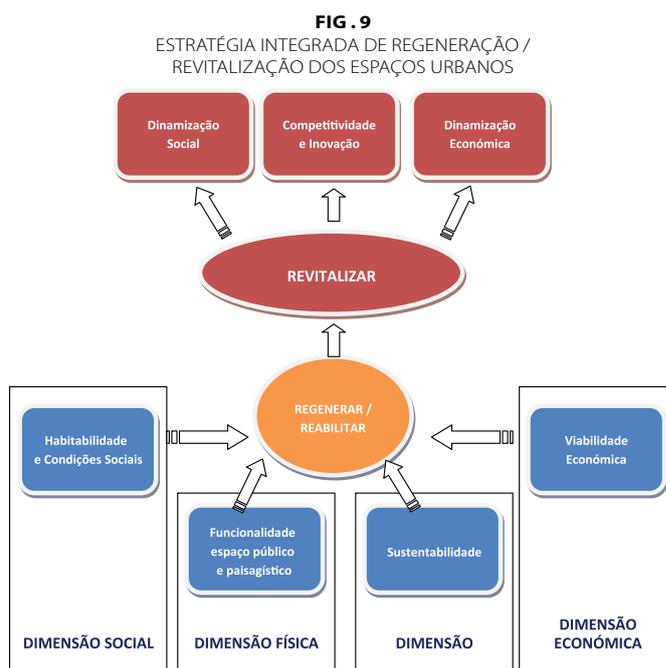
- uma intervenção no edificado (habitabilidade, qualidade da habitação, serviços e instalações, isolamento térmico e acústico e eficiência energética), o que implica a reabilitação dos edifícios, incluindo mesmo a construção de alguns equipamentos complementares. Esta reabilitação não implica uma intervenção igual em todos os edifícios, podendo levar à demolição de alguns, ao restauro estrito de outros, à construção de novos, etc., do mesmo modo que reabilitar um edifício, pode implicar a demolição de alguns elementos e a construção de novos. A escala e a dimensão crítica é estruturante na viabilidade da reabilitação;
- uma intervenção na paisagem urbana (elementos de visibilidade, fachadas, espaços de transição, como o espaço público contíguo ao residencial), na medida em que as intervenções de

reabilitação, surgem muitas vezes associadas a actuações de melhoramento do espaço público e da sua revitalização, orientadas para o médio e longo prazo, numa perspectiva de sustentabilidade da intervenção, articulando as oportunidades, as vantagens competitivas e um urbano cada vez mais globalizado, de expressão localizada.

Não deve ser portanto uma acção interpretada como uma soma de vários projectos isolados ou de programas introduzidos num dado território. Deverá procurar-se garantir uma intervenção coerente, com carácter estratégico e sustentado, em que cada iniciativa levada a cabo integre quarteirões, bairros ou conjuntos habitacionais, a níveis diferenciados, mas em interdependência no desenho da intervenção, ou na sua implementação, com preocupações de:

1. Performance económica e financeira (“economic viability”);
2. Sustentabilidade física e ambiental (“environmental responsibility”); e
3. Coesão social e cultural (“social and cultural equity”).

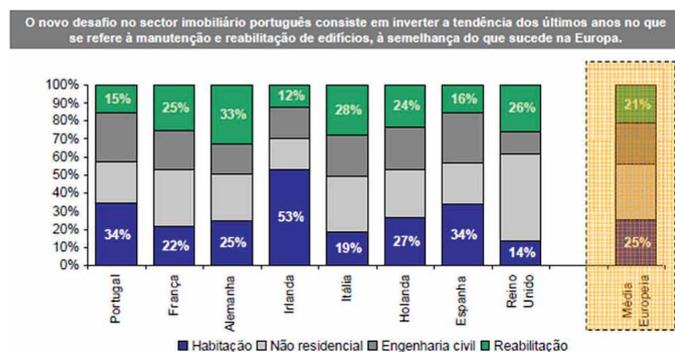
Defendemos um modelo de desenvolvimento do processo de regeneração, com uma preocupação de curto prazo, apontado para a resolução de problemas prioritários colocados pelo edificado em relação à sua utilização e rentabilização mas, simultaneamente, com uma orientação estratégica de médio/longo prazo, que deverá ser suportada num processo de revitalização dos espaços intervencionados, para se conseguir atrair e fidelizar novos habitantes e dinamizar a competitividade social e económica, conforme se pretende desenvolver no esquema de princípio que se apresenta (fig. 9).



Dados

De acordo com dados publicados pela FIEC (European Construction Industry Federation), no seu relatório de 2009, o volume de trabalhos de reabilitação ou regeneração de edifícios residenciais, no conjunto dos 14 países europeus, para os quais existe informação, representou 263,2 mil milhões de euros e cerca de 23% da produção total da construção (medida pela média no período de 2006 a 2009). A Alemanha lidera com um volume de trabalhos de regeneração de 32% em relação ao total. Portugal faz parte dos países onde os trabalhos de reabilitação de edifícios residenciais têm menor peso na produção total do sector com um rácio de 6,2%, situando-se logo acima da Roménia, que se encontra na última posição. A reabilitação adicionada à manutenção dos edifícios representa em Portugal cerca de 16 % do valor global da produção da construção (fig. 10).

FIG. 10
INVESTIMENTO EM CONSTRUÇÃO - EUROPA



Para uma análise do mercado potencial da regeneração, procedeu-se à sua segmentação, com a preocupação de agregar necessidades homogéneas, em termos de âmbito, natureza e grau de intervenção.

Identificamos quatro segmentos

1. Edifícios residenciais
2. Edifícios não residenciais privados
3. Edifícios não residenciais públicos
4. Património monumental

Os quais se subdividem em três subsegmentos

- a. Pequenas reparações, cujo custo de reparação por metro quadrado é estimado em 50€.
- b. Médias reparações, cujo custo de reparação por metro quadrado é estimado em 158,1€.
- c. Grandes reparações, cujo custo de reparação por metro quadrado é estimado em 527€.

Com base no estudo desenvolvido pela AECOPS, em 2008, foi elaborado o quadro (fig. 11), que identifica, em termos quantitativos e económicos, as necessidades de reabilitação por segmento.

Globalmente, estima-se que o investimento potencial em reabilitação do parque de edifícios residenciais, não residenciais e

monumentos, represente perto de 150.000 Milhões de Euros. Este valor está muito próximo do valor do PIB em 2009 que foi de 168.076 Milhões de Euros.

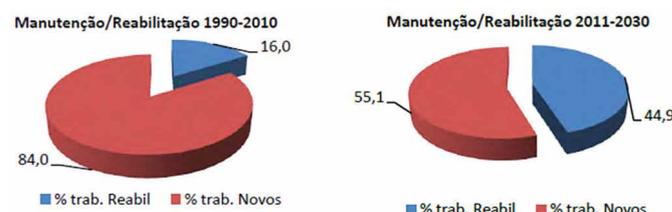
FIG. 11
QUADRO DE INVESTIMENTOS POTENCIAIS EM REGENERAÇÃO DO PARQUE EDIFICADO

Segmento	Nº edifícios ou m²	Estimativa de % a necessitar regeneração	Sub Segmentos	Distribuição de %	Estimativa Necessidades em quantidade	Estimativa Necessidades em valor
Edifícios Residenciais	3.451.000 Edifícios	34% 1.173.000	Pequena reparação	59%	692000 edifícios	74.000 Milhões de €
			Média reparação	27%	317.000 Edifícios	
			Grande reparação	14% 2,9% muito degradados	164.000 Edifícios	
Edifícios não residenciais privados	260 Milhões de m²	39% 101 Milhões de m²	Pequena reparação	58%	59 Milhões de m²	26.000 Milhões de €
			Média reparação	38%	38 Milhões de m²	
			Grande reparação	4%	4 Milhões de m²	
Edifícios não residenciais Públicos	57 Milhões de m²	39% 22 Milhões de m²	Pequena reparação	58%	13 Milhões de m²	6.000 Milhões de €
			Média reparação	38%	8 Milhões de m²	
			Grande reparação	4%	1 Milhões de m²	
Património Monumental						30.000 Milhões de €
Eficiência Energética em edifícios residenciais	3.451.000 Edifícios	50% com obras de requalificação energética		5000 € / fogo		10.500 Milhões de €
Total						146.500 Milhões de €

Fontes: FIEC e AECOPS

Com este cenário, o peso da actividade relacionada com a manutenção/requalificação, passaria dos actuais 16%, para cerca de 45% do total da produção do sector (fig. 12).

FIG. 12



Fontes: FIEC e AECOPS

Se se admitir que, para satisfazer estas necessidades de reabilitação, o sector da Construção irá assumir progressivamente um peso do VAB no PIB, idêntico à média europeia, cerca de 6%, e que o aumento para atingir esse peso se fará em 5 anos (20% ao ano), que esse aumento irá ter um impacto no crescimento do PIB, de 0,5% acima do seu crescimento potencial e que o volume de construção nova irá diminuindo em termos progressivos, prevê-se que serão necessários cerca de 18 a 20 anos para satisfazer o stock estimado, acrescido da parcela de trabalhos de conservação/manutenção corrente que se pressupõe não estarem a ser efectuados.

Para o cálculo do impacto de 0,5% estimado para o aumento da taxa anual potencial do crescimento económico, foram levados em consideração:

- os efeitos positivos que a reabilitação dos centros urbanos irá gerar sobre o turismo;
- os efeitos do aumento do emprego sobre o consumo das famílias;
- os efeitos provenientes dos ganhos de produtividade, devido à maior proximidade das populações aos locais de trabalho, já que a reabilitação dos centros urbanos irá exercer certamente um efeito de maior atracção das populações;
- a poupança gerada ao nível do subsídio de desemprego, pressupondo que a criação de postos de trabalho irá contribuir para a diminuição do número de desempregados na economia.

Impacto nos Resultados a Obter com a Dinamização do Mercado da Reabilitação

- Acréscimo do PIB anual em cerca de 900 milhões de euros, durante um período que se estima ser da ordem dos 18 a 20 anos, o que representa um valor acumulado que oscilará entre os 16.000 e os 18.000 Milhões de Euros, correspondendo 8 a 9 vezes o investimento da AutoEuropa (cerca de 2.000 Milhões de Euros) e a cerca de 4 vezes o valor estimado para o investimento no novo aeroporto de Lisboa(4,5 mil Milhões de euros);
- O impacto estimado ao nível do emprego, durante o período de 18 a 20 anos calculado para esgotar o stock e obras de reabilitação e manutenção corrente (2011/2030), será, em média, da ordem dos 587.000 empregos;
- Um estudo realizado pela ADENE/DGEG permitiu calcular que a energia total poupada, considerando a melhoria do isolamento térmico, envidraçados e energia solar térmica, corresponde a uma poupança da ordem dos 1309 Kw / ano por fogo;
- Em relação às receitas fiscais, prevê-se um total de imposto recolhido, da ordem dos 29.000 milhões de Euros e cerca de 13 milhões de Euros em contribuições para a Segurança Social (fig. 13).

FIG. 13

Tipo de imposto	Edifícios			
	Habituação	Não residencial	Monumentos	Total
IRC	421	161	151	733
IRS	2552	975	919	4446
IVA	10685	6802	6411	23898
Total Impostos	13658	7938	7481	29077
Contribuições Segurança Social	7452	2846	2683	12981
Total	21110	10784	10164	42058

* Valores em milhões de Euros

- Embora seja muito difícil medir os efeitos na pegada ecológica, resultante da regeneração do parque edificado em Portugal, é pacífico afirmar, que permitirá reduzir o potencial de crescimento da área urbanizada, representada pela área necessária para a construção de novos edifícios e a área de energia fóssil, corresponde à área virtualmente necessária, para absorver as emissões de CO2 resultantes da queima de combustíveis fósseis (estima-se que, por exemplo, poderá permitir reduzir a 5 anos em cerca de 20%, os 500.000 veículos que se dirigem a Lisboa diariamente);
- Permitirá revitalizar os centros das cidades, hoje votados ao



abandono, fidelizar as camadas jovens para o retorno à cidade e reforçar o *networking*, com outras cidades mundiais que seguiram idênticas estratégias.

- Por fim, merecem ainda referência, como efeitos não mensuráveis, os impactes positivos ao nível do bem-estar, da saúde e da segurança das populações, resultantes da melhoria das condições do património edificado e da reposição das condições de salubridade e dos enquadramentos paisagísticos.

Organização da Oferta

O processo de reabilitação/regeneração do tecido urbano nacional corresponde a uma oportunidade para as empresas portuguesas que se posicionam na fileira da construção, o qual é seguramente um dos mais representativos, em número de empresas, no tecido empresarial nacional, envolvendo cerca de 60.000 empresas, das quais só cerca de 24.000 possuem alvará e apenas 7.000 têm alvará de empreiteiro geral de reabilitação e conservação de edifícios.

Dentro desta enorme mancha empresarial, encontram-se os maiores grupos nacionais e micro empresas, que trabalham apenas em regime de subcontratação.

Todavia, esta oportunidade apenas funcionará como uma alavanca impulsionadora de actividade para o sector, promovendo o crescimento económico e o combate ao desemprego, se a oferta for devidamente organizada, para permitir, por um lado, dar uma resposta integrada e especializada a esta procura específica e, simultaneamente, permitir que uma parte substancial deste tecido empresarial venha a ter oportunidade de participar na concretização deste programa e não apenas as grandes empresas que, à partida, têm uma maior capacidade técnica e económica para a aproveitarem.



Acresce que as questões da reabilitação são questões com um âmbito internacional, sobretudo ao nível da Europa, oferecendo enormes oportunidades de negócio, apenas possíveis de conseguir se o sector tiver escala e especialização que permita concorrer neste exigente mercado.

As intervenções de reabilitação agregam necessidades muito abrangentes, desde o relativamente simples e acessível, como os rebocos e as pinturas, até a intervenções de natureza estrutural ou energética, que exigem uma elevada especialização por parte das empresas executantes.

Estas exigências acentuam-se quando se intervém sobre edifícios antigos, cuja anatomia e tecnologia construtiva são desconhecidas dos empreiteiros generalistas, sobretudo quando se trata de edifícios com valor enquanto património arquitectónico. Neste caso, o edifício é, além de uma construção, um bem cultural e a sua reabilitação deve ter em vista possibilitar um uso compatível, sem prejudicar o seu valor histórico, cultural e arquitectónico.

Para responderem cabalmente a estas exigências, as empresas devem possuir elevada capacidade técnica, dispor de técnicos e executantes competentes e de uma estrutura organizativa que lhes permita garantir a qualidade das intervenções. É expectável que venham a ser adoptados critérios de selecção das empresas adjudicatárias de obras de reabilitação colocadas a concurso, distintos dos da construção corrente, mais baseados na qualificação dos seus recursos humanos e na sua estrutura organizativa.

O sector da construção, em paralelo com a existência de grupos dotados de uma excelente organização, tem, numa parte significativa do seu tecido, um baixo nível organizacional, patente, por exemplo, no reduzido número de empresas dotadas de sistemas

de gestão da qualidade certificados: num universo de mais de 60.000 empresas, as empresas dotadas de um sistema de gestão da qualidade certificado serão pouco mais de 200.

Tendo em conta os constrangimentos do sector, o modelo organizacional que melhor se adapta às exigências de uma actuação integrada, capaz de desenvolver um elevado grau de especialização e potencial de inovação e competitividade, será uma estrutura sobre a forma de *cluster*, formado na base de um rede de empresas interdependentes, ligadas entre si numa cadeia de valor acrescentado que integre empresas, com actividades inter-relacionadas ou afins, podendo vir a associar fornecedores especializados e instituições prestadoras de serviços de conhecimento, como universidades, institutos de investigação e prestadores de serviços, como consultores ou mediadores imobiliários.

Os *cluster*, manifestam uma tendência para a aproximação das empresas que os integram, numa clara orientação para a procura, onde a inovação tem um papel fundamental e para a cooperação competitiva, o que acelera a produção de conhecimento e uma maior eficácia na utilização dos recursos.

Os benefícios económicos dos *clusters* incluem o aumento do nível de competências, devido à aprendizagem resultante da competição e da cooperação, a facilidade com que as empresas aproveitam complementaridades, a criação de economias de escala e a aproximação social informal, o que origina novas ideias e novos negócios.

A coluna vertebral do *cluster da reabilitação ou regeneração urbana* a criar desenvolver-se-á a partir de um elemento comum unificador, que passa por, em conjunto, poderem criar estratégias de cooperação competitiva, que consolidem e ampliem o mercado da reabilitação urbana, aumentem o volume de negócios e promovam a qualificação dos seus agentes e dos serviços a oferecer.

Esta iniciativa terá um efeito multiplicador para a economia nacional, porque não irá contribuir para o nosso endividamento externo, tendo em conta que o 'know-how' necessário é português. O essencial do 'know-how', da tecnologia, dos materiais a incorporar, do tipo de empresas a envolver, quer na componente da reabilitação/revitalização, quer pelos importantes serviços que lhes estão associados - engenharia, arquitectura, energia e eficiência energética, gestão e dinamização cultural, indústrias criativas, entre muitos outros - são de base nacional e não irão contribuir para o aumento do nosso endividamento externo ou, do lado da despesa, via importações para o agravamento do nosso défice comercial face ao exterior.

A criação de um *cluster da reabilitação* será uma aposta estratégica com futuro e representará um contributo inestimável para um modelo de desenvolvimento mais sustentado para o sector.

Objectivos da criação e dinamização do cluster da regeneração urbana

A criação de um *cluster* vocacionado para a área da qualificação urbana visa, em síntese, rentabilizar a especialização e a notoriedade internacional detida por um núcleo de players que actuam neste segmento e proporcionar, em simultâneo, o acesso aberto a esta área de negócio de um grande número de PME que actuam no sector da construção ou em activi-

dades complementares, através de um modelo de actuação em parceria, orientado para a construção de uma oferta integrada, composta pelos produtos das empresas que venham a integrar-se no *cluster* ao longo do tempo e para um esforço conjunto, de inovação e cooperação dos seus membros, de modo a permitir atingir os seguintes objectivos:

- aumentar o volume de negócios no mercado nacional e internacional neste segmento de negócio.
- garantir a especialização e complementaridade exigida por este tipo de mercado.
- melhorar os procedimentos de qualidade, organização e gestão dos seus membros.
- inovar nos produtos e nos processos.
- ganhar escala e massa crítica, para permitir competir nos mercados internacionais.
- desenvolver a cooperação e as sinergias entre os seus membros, para ganhar eficácia e ampliar margens.
- dinamizar a comunicação com os mercados nacionais e internacionais, através do despiste de oportunidades e da promoção das competências e capacidades do *cluster*.
- qualificar as empresas que pretendam aderir e ajudar na preparação de candidaturas a sistemas de incentivos disponíveis no QREN e a programas de âmbito europeu.

A estratégia definida deverá procurar mobilizar um conjunto de actores-chave, focados em áreas específicas e críticas para o desenvolvimento do *cluster*, desde arquitectos, projectistas e consultores, empresas de construção, fornecedores de materiais e equipamentos, passando por entidades do sistema universitário, científico e tecnológico nacional.

Deverá ser garantida a representatividade de todos os parceiros, através de uma participação igualitária, de modo a que todos se envolvam e dinamizem o projecto, contribuindo assim para o seu sucesso.

O contributo do marketing territorial como ferramenta de suporte ou alavanca para envolver as pessoas e alicerçar a fileira

Por tudo quanto ficou expresso, resulta claro que a aposta da regeneração urbana, como eixo estratégico de desenvolvimento, deverá ser assumida como um verdadeiro desígnio nacional. É preciso definir, na prática, o caminho para FAZER ACONTECER A REGENERAÇÃO URBANA. É preciso estruturar as ideias e os eixos operacionais de intervenção que no terreno produzam e potenciem os efeitos identificados.

A capacidade para envolver os interessados, as pessoas e em particular os proprietários, a sensibilização dos principais actores visados pelo mercado da reabilitação para a sua importância e para as diferentes fases do processo de construção de identidade de um trabalho de *branding place* bem sucedido, é crítica para o seu sucesso.

O marketing territorial como ferramenta para apoiar a regeneração

Sendo o marketing territorial utilizado ao serviço da concepção, gestão e promoção dos lugares com o objectivo de aumentar a atractividade junto de públicos internos e externos, as estratégias utilizadas pelos lugares para posicionar e co-

municar os seus atributos podem apresentar-se como um instrumento precioso ao serviço da estratégia territorial.

O projecto de regeneração urbana deverá surgir no mercado com a motivação de alcançar uma identidade distintiva, com os seus próprios valores experienciais, para resultar num *branding* original dotado de uma “*Identidade Competitiva*” que não pode ser construída através da mera criação de um logótipo e de uma campanha promocional.

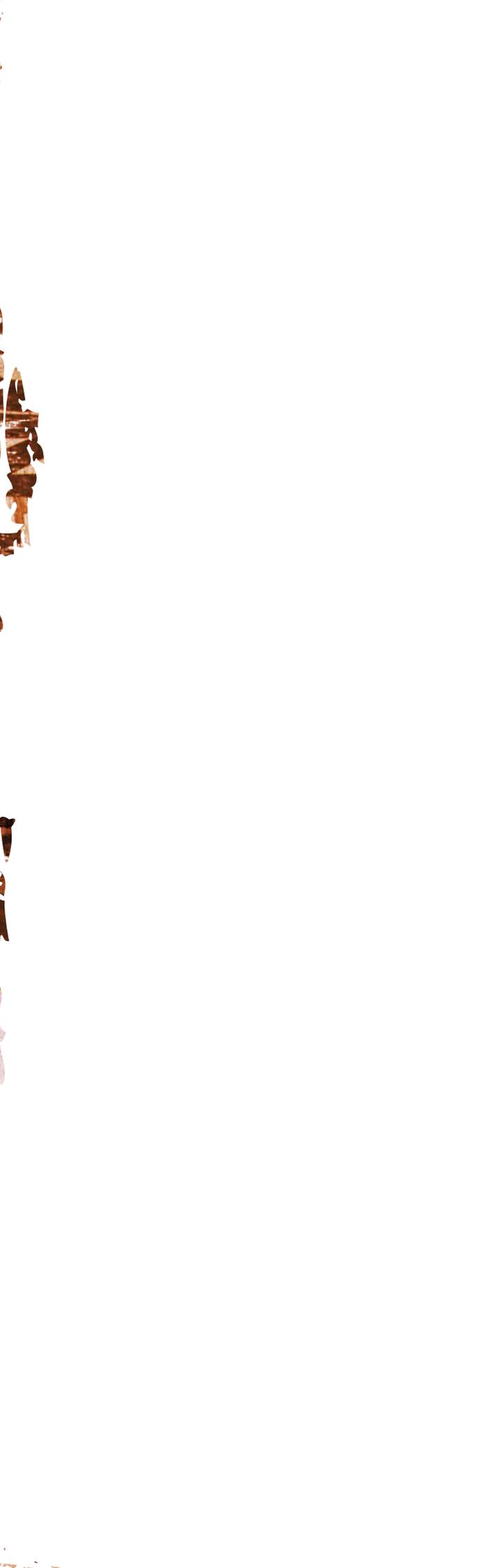
Esta identidade distintiva, própria, única e diferenciável deverá ser formada através de uma estratégia global de marketing, que tenha em conta todos os factores que influenciam a marca projecto e que permita obter uma eficiência e eficácia capaz de tornar o projecto numa referência nacional e internacional, passível de estar nas primeiras escolhas dos públicos-alvo identificados pela estratégia de marketing.

Esta estratégia deve estar orientada para um posicionamento que defenda uma clara definição da identidade, suportada em valores diferenciadores, valorizados pelos consumidores alvo e deverá definir os objectivos, os públicos alvo, o *branding* e a campanha promocional.

Definida a estratégia e criado o *branding*, o projecto deve ser apresentado e promovido para o exterior, através de uma campanha que deverá utilizar todos os recursos de media, de uma forma clara, coordenada e integrada, para poder influenciar e envolver a opinião pública em geral.

Para a construção do plano de marketing e definição do *branding* do projecto será constituída uma parceria entre os poderes públicos, a CIP e um leque alargado de outras organizações representantes da sociedade civil, para que o trabalho a realizar tenha uma visão orientada para o médio/longo prazo e não seja tratado como um mero produto sazonal de consumo em massa. Algumas medidas/objectivos das campanhas de divulgação e sensibilização a promover:

- Criar mercado de forma a promover um efeito indutor ou dinamizador no mercado da reabilitação, desenvolvendo acções *market maker*.
- Gerir os grandes ciclos de vida da urbe, integrar os eixos de sustentabilidade, preservar a diversidade arquitectónica, reabilitando o património edificado e renovando os centros históricos.
- Mudar o paradigma dos modelos de habitação, equilibrar arrendamento e propriedade e fomentar o espaço de acção de empresas qualificadas.
- Relançar a atractividade dos fundamentos das “cidades”, espaço de oportunidades, mobilidade, liberdade de escolha, conhecimento, lazer e cultura.
- Gerar dinâmicas de coesão social, favorecer a integração social, reabilitar bairros sociais, tendo em conta que as periferias devem ser cuidadas tal como os centros urbanos.
- Fomentar as sinergias entre as diferentes funções urbanas (trabalhar, viver, aprender, conhecer, mover, visitar) favorecendo o aprofundamento da diferenciação e oferecendo novos espaços e oportunidades para a criatividade.
- Envolver nas operações de regeneração urbana uma dimensão relevante de maturação das “cidade do consumo e lazer”, “cidade da cultura” e “cidade do conhecimento”, aproveitando as oportunidades duradouras dos fluxos turísticos qualificados.





CIP
CONFEDERAÇÃO EMPRESARIAL
DE PORTUGAL

Sede . Praça das Indústrias, 1300-307 Lisboa - Portugal
Porto . Praça Mouzinho de Albuquerque, 76, 4. D - 4100-358 Porto - Portugal
Bruxelas . Av. de Cortenberg, 178, 6 éme B, 1000 Bruxelles - Belgique

T(+351) 213 164 700 F(+351) 213 545 094
T(+351) 226 007 083 F(+351) 226 062 010
T(+32) 25 13 19 94 F(+32) 25 13 63 62

geral@cip.org.pt
porto@cip.org.pt
cipaip@skynet.be

www.cip.org.pt