

RELATÓRIO DE MONITORIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE REABILITAÇÃO DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA SIMPLES DE CACILHAS DO 4º ANO DE EXERCÍCIO

De acordo com o número 1 do Artigo 20.ºA, do Decreto-Lei 307/09, de 23 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei 32/2012, de 14 de agosto, cabe à entidade gestora das áreas de reabilitação urbana submeter anualmente um relatório de monitorização, o qual deve ser submetido à apreciação da assembleia municipal.

O presente relatório procura dar conta do exercício de gestão da Área de Reabilitação de Cacilhas, evidenciando os processos, resultados, ameaças e potencialidades, procurando encontrar uma visão prospetiva da operação, potencializando o sentido primacial deste tipo de operações que se centra na reabilitação urbana no seu sentido mais vasto.

A Área de Reabilitação de Cacilhas foi a primeira ARU a ser aprovada em todo o país decorrendo desse facto, pela falta de referências, a necessidade de previamente se entender toda a problemática inerente quer no que se refere aos aspetos logísticos quer financeiros e fiscais.

O presente relatório diz respeito à monitorização do período que decorreu desde a publicação em Diário da República da ARU de Cacilhas em 16 de maio de 2011 até 16 de maio de 2015.



1. Processo de Aprovação – Ações e Cronologia.

- a) 23 de outubro de 2009 – Publicação do Decreto-Lei 307/09 que permite a criação de Áreas de Reabilitação Urbana.
- b) Até maio de 2010 – Estudo da problemática inerente à constituição de uma Área de Reabilitação Urbana, análises dos aspetos processuais e procedimentais, financeiros e fiscais. Análise de custos e benefícios e comparativa com outros apoios à reabilitação em vigor designadamente os RECRIA e o RECRIPH.
- c) Maio de 2010 – Elaboração do Documento Estratégico da ARU de Cacilhas para avaliação interna.
- d) 22 de setembro de 2010 – Aprovação do Documento Estratégico da ARU de Cacilhas em reunião de câmara e remissão ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana para apreciação.
- e) 6 de outubro de 2010 – Parecer de aprovação incondicional do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana.
- f) 9 de dezembro de 2010 – Publicação em Diário da República da abertura do período de discussão pública sobre o documento estratégico da Área de Reabilitação de Cacilhas.
- g) 9 de dezembro de 2010 – Publicação nos jornais (Correio da Manhã e Público) da abertura do período de discussão pública sobre o documento estratégico da Área de Reabilitação de Cacilhas.
- h) De 17 de dezembro de 2010 a 17 de janeiro de 2011 – Período de discussão pública e apresentação pública do documento estratégico.
- i) 25 de janeiro de 2011 – Elaboração do relatório da discussão pública.
- j) 16 de fevereiro de 2011 – Aprovação final em reunião de câmara do relatório da discussão pública e consequentemente do Documento Estratégico da ARU de Cacilhas, submetendo ambos para aprovação da Assembleia Municipal.
- k) 25 de fevereiro de 2011 – Aprovação da ARU de Cacilhas pela Assembleia Municipal.
- l) 16 de maio de 2011 – Publicação do Documento Estratégico da ARU de Cacilhas em Diário da República correspondendo este ato à aprovação final.
- m) 25 de maio de 2011 – Publicitação da aprovação da ARU de Cacilhas nos jornais (Correio da Manhã e Público) e página eletrónica do município.
- n) Maio de 2012 a Maio de 2015 – Elaboração dos relatórios anuais de monitorização de operação de reabilitação da área de reabilitação urbana simples de Cacilhas referente aos respetivos anos de exercício e respetivas aprovações em Assembleia Municipal.

2. Nota Prévia.

A Área de Reabilitação Urbana de Cacilhas, no final de quatro anos de exercício, tem demonstrado uma dinâmica apreciável, resultando a atual situação numa transformação muito significativa do território, não só no que diz respeito ao parque edificado construído como à dinâmica das atividades económicas que se têm instalado.

Com as abordagens personalizadas, analisando caso a caso, levadas a efeito pelos serviços, tem sido possível que, em evidente contraciclo, se obtenham resultados muito significativos, reconhecidos pelas entidades da tutela assim como por outros municípios onde se aprovaram situações congéneres.

Tem sido particularmente gratificante o número de solicitações de outros municípios para conhecer a nossa experiência, referenciando-a como um exemplo a seguir, quer na metodologia quer no tratamento dos processos.

Na abordagem da temática da reabilitação, na atual conjuntura social e económica, torna-se necessário inovar, criando novos paradigmas de relacionamento entre as entidades públicas e os privados. Tem sido esse o maior reconhecimento que quem nos visita releva.

Os resultados obtidos assentam fundamentalmente na perspetiva de encarar o potencial investidor na reabilitação como um parceiro, assumindo o município fundamentalmente um papel de facilitador e conselheiro, com o propósito último de concretizar as operações.

O investimento em obra pública que se realizou na área de intervenção, assim como a sua localização geográfica, são também fatores decisivos na atração de investimentos externos, havendo aí a preocupação do município de assegurar a manutenção dos residentes, património imaterial fundamental de qualquer área histórica.

O número de candidaturas aprovadas e em curso e a capacidade de atração de investimento externo que se tem verificado, fazem prever que a operação de reabilitação tal como prevista no Documento Estratégico da ARU de Cacilhas, possa estar concluída bem antes do seu prazo máximo de vigência que é de dez anos, prorrogáveis por mais cinco.

Com três anos de exercício, e no que diz exclusivamente respeito à reabilitação do edificado, poder-se-á dizer que a esmagadora maioria dos edifícios apresenta um estado de conservação regular ou mesmo bom, alvo das inúmeras intervenções que se têm registado e das que se encontram em curso.

Os edifícios em mau estado de conservação, que neste momento se resumem a cinco, correspondem a situações que pela degradação ou obsolescência, necessitam de obras profundas.

Destes casos um deles encontra-se em fase de instrução da respetiva candidatura sendo que outros dois já manifestaram interesse em realizar as obras necessárias.

Os restantes dois casos correspondem respetivamente, no primeiro, à falta de interesse manifestado pelo proprietário em fazer as obras e, no segundo, embora já tenhamos tido a possibilidade de contactar os proprietários, será um processo necessariamente demorado atendendo ao número de herdeiros envolvidos.

3. Metodologia de Abordagem.

No fundamental mantiveram-se as metodologias de abordagem que tão bons resultados têm dado. São encarados os proprietários como parceiros no processo, cabendo-lhes a iniciativa de reabilitarem os seus edifícios, sendo o município parte integrante do mesmo, parceiro e conselheiro, em suma a entidade de suporte à iniciativa de cada investidor.

O atual enquadramento legal, embora sucessivamente melhorado, acarreta um grau de complexidade apreciável, de difícil entendimento para os cidadãos pouco familiarizados com ele.

Nessa medida tem especial importância o papel do município no acompanhamento das diversas candidaturas, havendo da parte dos serviços uma especial atenção no esclarecimento de todos os aspetos pertinentes, assim como na participação com os munícipes na construção conjunta das suas candidaturas.

Na generalidade dos casos a documentação necessária para a instrução das candidaturas é preenchida nos serviços, sendo estes que dão entrada dos documentos e acompanham os processos internos, para que se abreviem tempos de apreciação sem que para tal o interessado tenha que intervir.

No fundamental mantiveram-se as metodologias de abordagem praticadas desde o primeiro ano de vigência da ARU encarada em diferentes frentes resultando estas das experiências anteriores e das potencialidades do programa, atendendo ainda às estratégias de informação e mecanismos de auxílio aos potenciais candidatos, a saber:

- Relação de proximidade.

Entendeu-se necessário, se não mesmo imprescindível, estabelecer no local um atendimento privilegiado de primeira linha, com o objetivo de atender a todas as pretensões, esclarecer dúvidas, apresentar o programa e fazer o atendimento técnico necessário. No caso concreto estabeleceu-se o “Balcão da Reabilitação” no Centro de Turismo.

- Informação.

A informação reflete-se em dois níveis que são determinantes para a operação: o conhecimento generalizado do programa e a informação sobre os aspetos específicos do mesmo.

No primeiro caso, tem sido feito um esforço importante de divulgação, quer através de informação escrita designadamente no Boletim Municipal quer através de contacto pessoal com os proprietários. Considera-se também

importante a execução de faixas informativas a colocar nas obras a realizar, constituindo-se assim como fator mobilizador de outras intervenções.

Quanto aos aspetos específicos do programa, considerando a complexidade inerente à compreensão dos aspetos ligados às subvenções, financiamentos, benefícios fiscais e procedimentais, tem sido feita uma abordagem personalizada, analisando caso a caso, e explicando a cada interessado as vantagens do programa. Neste caso, a abordagem é feita em entrevista com cada proprietário e explicado no seu caso concreto os benefícios a que poderá recorrer e, sempre que possível, o estudo das vantagens financeiras de que pode usufruir.

- Processo

O processo de instrução das candidaturas foi simplificado ao máximo resultando na generalidade dos casos no preenchimento dos respetivos requerimentos no próprio serviço sem mais delongas.

De forma a simplificar os procedimentos e clarificar os aspetos que se constituem como obrigações dos proprietários, foi elaborado estudo de recomposição, alinhamento e cérceas que é, à priori, apresentado aos proprietários, constituindo-se esse estudo como elemento suficiente para se iniciar a respetiva obra de conservação ou beneficiação sem a necessidade de mais formalismos.

Para os casos em que a natureza da obra exija a apresentação de processo de construção, têm-se aprofundado com o Departamento de Administração Urbanística a metodologia de procedimentos que acelera estes processos, quer através do seu tratamento prioritário, quer pelo acompanhamento interno do seu encaminhamento administrativo.

Um dos fatores que se apresenta como a maior dificuldade na instrução das candidaturas às obras de reabilitação é a elaboração correta das medições e orçamentos. É a partir destes dados que se faz o cálculo das participações e dos valores praticados para a atualização dos arrendamentos após a conclusão das obras. De forma a obviar a esta dificuldade, é fornecida a cada candidato uma base de dados com os descritivos dos trabalhos e dos preços unitários de mercado que têm vindo a ser praticados nas diferentes obras, com o objetivo de tabelar valores e tipificar os trabalhos. Esta base de dados serve de referência para todas as intervenções, ao mesmo tempo que funciona como um importante auxiliar para a instrução das candidaturas às obras.

4. Procedimentos adotados.

Nas diversas ARU foram estabelecidas as metodologias de abordagem ao programa que passamos a descrever:

- a) Contacto direto com todos os proprietários dando a conhecer a existência do programa.
- b) Entrevista personalizada com todos os proprietários disponíveis analisando caso a caso a adaptabilidade do programa a uma eventual candidatura, bem como procurando no concreto avaliar do ponto de vista económico a eventual operação de reabilitação.
- c) Elaboração de estudo de recomposição, alinhamento e cérceas dos edifícios de forma a esclarecer à partida quais as obras pertinentes em cada intervenção.
- d) Elaboração de vistorias prévias.
- e) Elaboração de mapa descritivo dos trabalhos com os respetivos preços unitários médios, facilitando assim a elaboração das medições e orçamentos de cada candidatura.
- f) Acompanhamento personalizado de cada processo com minutas tipificadas, geralmente preenchidas no ato da entrevista auxiliando e aligeirando ao máximo a instrução dos processos.
- g) Desburocratização do processo diminuindo tempos de demora desnecessários.
- h) Constituição nos serviços de prioridade máxima para processos de candidatura em áreas de ARU quer se constituam como comunicações prévias ou exijam licenciamento municipal.
- i) Estabelecimento de uma relação privilegiada e expedita entre os diversos serviços municipais intervenientes no processo.
- j) Informação e divulgação regular sobre o programa no boletim municipal e na página eletrónica do município.
- k) Acompanhamento técnico periódico das obras em curso.

5. Ameaças e Potencialidades.

Abordar uma área de reabilitação nos pressupostos da Lei consubstanciada no Documento Estratégico que a informa, constituiu-se desde logo num desafio determinante para o êxito ou inêxito da operação.

Entendeu-se face às experiências de reabilitação de edifícios, acumuladas quer através da reabilitação sistemática de Almada Velha quer pelos processos RECRIA e RECRIPH, que necessitaríamos de uma atitude proactiva por parte do município que conduzisse ao maior conhecimento possível das potencialidades do programa de todos os interessados.

À data da publicação da ARU de Cacilhas, com os programas anteriores (RECRIA e RECRIPH), desde há cerca de nove anos que não se conseguia materializar qualquer obra de reabilitação na zona, justificando-se tal facto pela impossibilidade da maioria dos edifícios reunir as condições necessárias para aderir a estes programas a que se soma a pouca atratividade dos mesmos.

Por outro lado, afigura-se determinante a manutenção do atual quadro de incentivos fiscais de âmbito nacional aplicável às Áreas de Reabilitação Urbana, consagrados em Orçamento de Estado, sem os quais este tipo de operações perderá toda a viabilidade pondo-se assim em causa todo o processo.

A paralisação generalizada do mercado da construção civil em áreas de expansão potencia o redireccionamento desse mercado para a reabilitação urbana.

É especialmente relevante que o tipo de investimentos que a ARU propicia, leva a que os proprietários encarem a reabilitação de uma forma mais abrangente encarando as obras a realizar de uma forma mais profunda saneando os edifícios globalmente e, conseqüentemente, melhorando significativamente as condições do edificado, contrariamente ao que muitas vezes se verificava nos programas anteriores onde na maioria dos casos se acudiam fundamentalmente às questões essenciais.

Tanto quanto se conhece as ARU do Concelho de Almada são as únicas no país que acrescentam ao quadro de incentivos nacional subvenções financeiras a fundo perdido.

Por sua vez, as Áreas de Reabilitação Urbana potenciam-se num conjunto de benefícios de natureza fiscal que, em Almada, se colecionam com incentivos de natureza financeira e procedimental de iniciativa municipal e que,

comparativamente a outras áreas do Concelho, se constituem como fatores concorrenciais bastante favoráveis ao investimento dos particulares.

A este nível cabe referir que com os programas disponíveis até à publicação do DL 307/09, designadamente o RECRIA e RECRIPH, que se encontravam vigentes para onze núcleos históricos do concelho, nos cinco últimos anos realizou-se um investimento global na reabilitação apoiada de edifícios, de cerca de 700.000€. Em contrapartida, nos quatro anos de vigência, e só na ARU, de Cacilhas esse montante já foi largamente ultrapassado e situa-se atualmente em 1.911.028,80€, sendo que para o conjunto das seis ARU em vigor se cifra em 5.072.074,35 €.

Em quatro anos de vigência da ARU de Cacilhas, três anos e meio das ARU de Almada e Trafaria e um ano e meio das ARU do Pragal, Monte de Caparica e Cova da Piedade, já foi acumulada a experiência necessária para se poder fazer um ponto de situação representativo das operações, comparando-as com os programas anteriores (RECRIA e RECRIPH) que vigoraram por cerca de vinte e dois anos para todos os núcleos históricos do Concelho numa conjuntura económica muito mais favorável.

Obras RECRIA e RECRIPH

TOTAIS de 1988 a 2010	
Valor de obra	3.501.430,75 €
Comparticipação CMA	620.820,70 €
Comparticipação IHRU	884.111,21 €

Obras nas ARU

TOTAIS de 2011 a 2013	
Valor de obra	5.072.074,35 €
Comparticipação CMA	346.331,34 €
Comparticipação IHRU	0,00 €

% de participação pública (IHRU+CMA)	43%
% de participação camarária	18%
Rácio de investimento público vs. privado	2,33

% de participação camarária	6,83%
Rácio de investimento público vs. privado	14,65

Nos quadros comparativos dos dois programas podemos constatar as seguintes conclusões:

- Embora a conjuntura económica do país nos anos de vigência das ARU tenha sido particularmente adversa, quando comparada com o período 1988 a 2010, o montante de captação de investimentos em reabilitação foi já largamente ultrapassado.
- O esforço de investimento público direto a fundo perdido nos programas anteriores que se cifrou em 43%, embora substancialmente superiores aos atuais 6,83%, não se constituiu como fator suficiente nem determinante para assegurar uma significativa adesão dos proprietários à causa da reabilitação.
- A Câmara de Almada é, ao que sabemos ao momento, a única autarquia que atribui apoios subvencionados a fundo perdido.

- Ainda relativamente às subvenções financeiras a fundo perdido, nos programas anteriores, por cada euro pago pelo estado o privado investia em reabilitação 2,33€. Em contrapartida nas ARU em Almada o fator multiplicador situa-se atualmente nos 14,65€.
- Contribuem decisivamente para estes resultados fatores externos e internos, a saber:
 - Fatores internos – Atitude proactiva dos serviços na procura personalizada de potenciais interessados; isenção de taxas e licenças municipais; desburocratização dos processos; celeridade na resposta; encarar os requerentes como parceiros do processo e não meramente como os motores do mesmo; acompanhamento técnico ativo e sistemático na procura das melhores soluções e a atribuição de apoio financeiro a fundo perdido que situa o município na plataforma de parceiro interessado e não como mera entidade fiscalizadora e sancionadora do processo.
 - Fatores externos – Programa de incentivos fiscais constantes no Estatuto dos Benefícios Fiscais; legislação recentemente publicada que permite uma maior desburocratização e conseqüente maior celeridade no processo e necessariamente a quase falência do mercado de construção em áreas de expansão.

A alteração do Artigo 45º do Estatuto dos Benefícios Fiscais verificada no Orçamento de Estado de 2015, incorporando ponderações e obrigações de cumprimento de requisitos energéticos, veio complexificar significativamente os processos de candidatura para as pequenas obras. Tal facto resulta na maior dificuldade dos proprietários acederem a benefícios fiscais que anteriormente eram mais fáceis de conseguir.

A referida alteração resultou já na desistência de algumas candidaturas em curso cabendo ao município, naquilo que são as suas competências, estruturar uma proposta que possa obviar a esse constrangimento.

6. Dados da Intervenção.

Neste capítulo dão-se conta dos aspetos quantitativos da operação a três anos de vigência da ARU de Cacilhas, designadamente os investimentos privados e municipais envolvidos.

- Dados quantitativos.

Número de edifícios no perímetro da ARU (*)	76
Proprietários contactados	76 equivalente a 100%
Entrevistas realizadas com os respetivos proprietários	37 equivalente a 49%
Vistorias técnicas realizadas	27 equivalente a 36%
Candidaturas aprovadas	12 equivalente a 16%
Obras em curso	2 equivalente a 3%
Obras concluídas (inclui 7 obras não candidatadas)	17 equivalente a 22%
Número total de frações intervencionadas (**)	91
Número de frações devolutas intervencionadas (**)	26
Investimento dos proprietários na reabilitação	1.911.028,80 €
Comparticipação municipal direta a fundo perdido	144.655,55 €
Percentagem de subvenção camarária/investimento global (****)	7,56%
Investimento privado/comparticipação municipal direta	13

(*) – Número estimado de edifícios a confirmar perante a apresentação de documentos de posse. Engloba todos os edifícios inclusive os que estão em bom estado de conservação.

(**) – Apenas foram contabilizados os edifícios alvo de candidatura à ARU.

(****) – Foi apenas contabilizada a subvenção camarária direta a fundo perdido. Não é possível avaliar o montante do apoio municipal indireto resultante das isenções sobretudo de IMI e IMT, componentes significativas dos apoios globais, e componente decisiva para a adesão dos proprietários.

Almada, 15 de junho de 2015.
O chefe da Divisão de Qualificação Urbana

António Carlos Morgado Janeiro