

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE REABILITAÇÃO URBANA
ALFERRAREDE



FEVEREIRO 2021



Este documento, que constitui propriedade do Município de Abrantes, foi produzido com o apoio técnico da ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda.

improveconsult 
Consultoria e Estudos
IMPROVECONSULT - CONSULTORIA E ESTUDOS,
LDA.
Rua Latino Coelho, nº87
1050-134 Lisboa Tel:
213 502 536
e-mail: improve@improveconsult.pt
www.improveconsult.pt

Fevereiro 2021

Principais siglas e acrónimos utilizados no presente documento

ARU: Área de Reabilitação Urbana

EBF: Estatuto dos Benefícios Fiscais

IMI: Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT: Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRS: Imposto sobre o Rendimento Singular

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado

MAEC: Método de Avaliação do Estado de Conservação de Imóveis

ORU: Operação de Reabilitação Urbana

PDM: Plano Diretor Municipal

PERU: Programa Estratégico de Reabilitação Urbana

PUA: Plano de Urbanização de Abrantes

RJIGT: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU: Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RJUE: Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

RMIRU: Regulamento Municipal de Incentivos à Reabilitação Urbana

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	4
A. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA.....	5
A.1. ENQUADRAMENTO E PERfil DE INSERÇÃO TERRITORIAL.....	5
A.2. DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA	7
A.3. AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA SITUAÇÃO DE PARTIDA.....	13
B. ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANA	16
B.1. ORIENTAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.....	16
B.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	19
B.3. PERFIL E PRIORIDADES DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL	21
C. PLANO DE AÇÃO	23
C.1. PROGRAMA DE INVESTIMENTO MUNICIPAL.....	23
C.2. INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA	26
C.3. CARTEIRA DE INCENTIVOS AOS PROPRIETÁRIOS.....	29
D. IMPLEMENTAÇÃO E MODELO DE GESTÃO.....	31
D.1. ENTIDADE GESTORA	31
D.2. MODELOS DE EXECUÇÃO	31
D.3. PERÍODO DE VIGÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO	32

INTRODUÇÃO

O Programa Estratégico de Reabilitação Urbana [PERU] de Alferrarede assume-se como uma peça fundamental da política municipal de urbanismo e ordenamento do território que tem vindo a ser implementada pelo Executivo camarário ao longo dos últimos anos, dando sequência natural às orientações emanadas do novo Plano Diretor Municipal [PDM] (em fase final de revisão) e do Plano de Urbanização de Abrantes [PUA] (revisto em 2017) e criando condições acrescidas para a sua implementação neste território concreto.

Em termos de estrutura, este documento encontra-se organizado em torno dos seguintes quatro Capítulos principais:

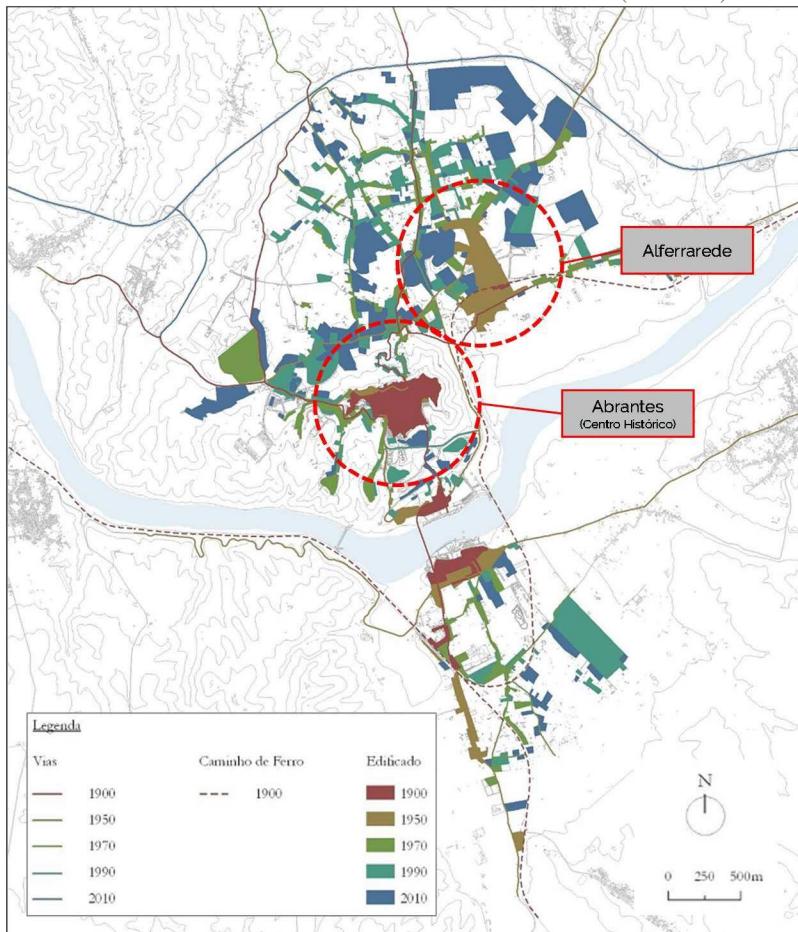
- Caracterização da Área de Reabilitação Urbana (Capítulo A);
- Estratégia de Reabilitação e Revitalização Urbana (Capítulo B);
- Plano de Ação (Capítulo C);
- Implementação e Modelo de Gestão (Capítulo D).

A. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA

A.1. ENQUADRAMENTO E PERFIL DE INSERÇÃO TERRITORIAL

O aglomerado urbano de Alferrarede está localizado a Nordeste da zona central de Abrantes, posicionando-se atualmente como parte integrante da cidade em virtude da expansão que esta registou ao longo das últimas décadas (Figura 1).

FIGURA 1 – FASES DE CRESCIMENTO DA CIDADE DE ABRANTES (1900-2010)



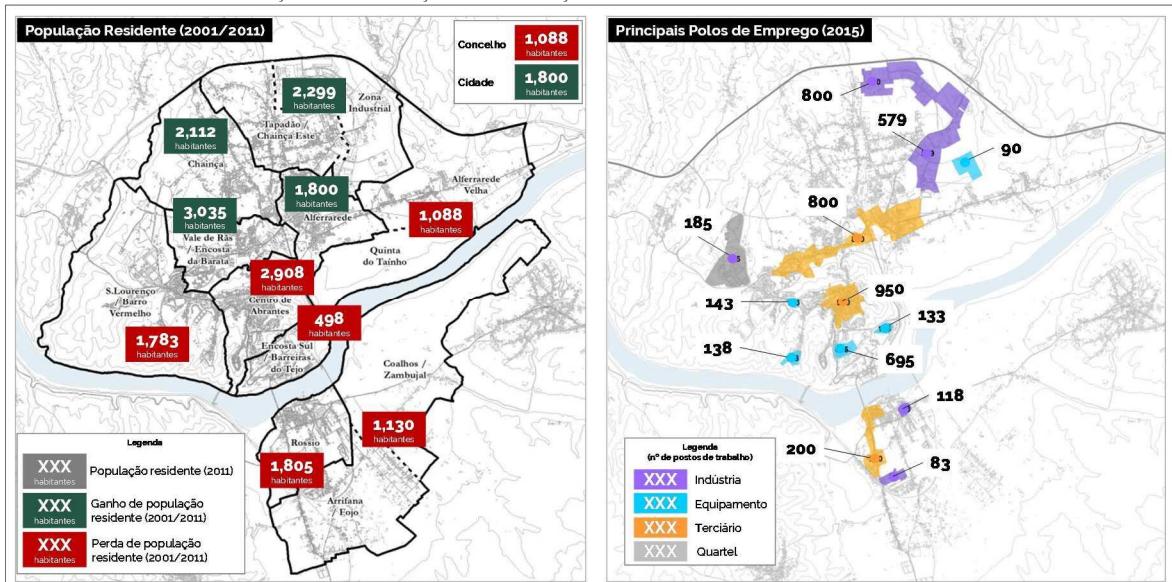
Na génese da formação deste aglomerado está a instalação de uma estação ferroviária integrada na linha de caminho-de-ferro da Beira Interior, a qual foi concluída em 1891. Objetivamente, é por via da materialização desta infraestrutura que se assistiu à criação de condições locativas potenciadoras da ocupação urbana e da instalação de atividades económicas na zona onde Alferrarede se veio a implantar, alavancadas mais tarde pela consolidação dos eixos rodoviários correspondentes às Estradas Nacionais 2 [EN2] e 3 [EN3].

Durante várias décadas, Alferrarede e o aglomerado do Rossio ao Sul do Tejo (localizado na margem Sul do Rio Tejo em Abrantes e igualmente beneficiário da instalação de uma estação ferroviária na segunda metade

do século XIX) foram os únicos polos relevantes de concentração demográfica e económica na envolvente territorial da cidade de Abrantes. Com efeito, é só na segunda metade do século XX que a dinâmica de crescimento da cidade vem despoletar a emergência de novos padrões espaciais no seu processo de expansão, “fundamentalmente através de operações de loteamento, muitas vezes descontextualizadas e gerando o crescimento desordenado e disperso”¹. Deste processo, predominantemente incidente na margem direita do Rio Tejo e, em especial, nas áreas a Norte da zona central de Abrantes, resultou forçosamente uma cidade bastante mais extensa e difusa, assim como um modelo de repartição espacial da população e das atividades (económicas e não-económicas) substancialmente distinto daquele que havia caracterizado grande parte do século XX.

De acordo com os dados mais recentes que se encontram disponíveis, compilados no âmbito da revisão do Plano de Urbanização de Abrantes [PUA], é possível constatar que as áreas urbanas situadas a Norte da zona central de Abrantes – incluindo Alferrarede – foram precisamente aquelas que registaram crescimento populacional entre 2001 e 2011, contrastando assim com as perdas verificadas no restante território da cidade (Figura 2). Por outro lado, e em linha com estas dinâmicas, compete aqui destacar o posicionamento de Alferrarede face a alguns dos principais polos de emprego da cidade, designadamente a centralidade linear estruturada ao longo da EN3/Avenida D. João I (localizada a Norte da zona central de Abrantes e que culmina em Alferrarede), assente na presença de superfícies comerciais de média e grande dimensão, o Parque Industrial (Norte e Sul) de Abrantes (a Norte de Alferrarede) e o Tecnopolis do Vale do Tejo (no coração de Alferrarede).

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE E DO EMPREGO NA CIDADE DE ABRANTES



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES (ADAPTADO)

Como rapidamente se depreende, o contexto exposto mostra de forma muito clara que Alferrarede beneficia atualmente de algumas das principais dinâmicas de crescimento em curso na cidade de Abrantes, seja em termos demográficos como ao nível das atividades económicas e não-económicas. Não obstante este facto, e como melhor se demonstrará no ponto seguinte, o território a delimitar como ARU manteve-se relativamente periférico face às dinâmicas em apreço na zona de Alferrarede (com exceção da implantação do Tecnopolis),

¹ Cf. Revisão do Plano de Urbanização de Abrantes – Relatório do Plano, Câmara Municipal de Abrantes, 2015.

diferenciando-se da sua envolvente por via da forte incidência local de processos de desvitalização funcional e sociodemográfica ao longo das últimas décadas.

A.2. DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA

O desenho e subsequente implementação de uma estratégia de reabilitação urbana para Alferrarede tem como pressuposto básico a prévia delimitação territorial da sua área de intervenção, a qual, de acordo com o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), se consubstancia legalmente enquanto Área de Reabilitação Urbana (ARU). Nos termos do RJRU, uma ARU corresponde a uma área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana².

Da análise da atual estrutura territorial de Alferrarede e, designadamente, da zona a delimitar como ARU, emerge desde logo o efeito estruturante assumido pelas vias de transporte na ocupação do solo e na organização espacial do aglomerado, ainda que seja muito distinto o papel exercido pelos modos ferroviário e rodoviário (Figura 3).

² Alínea b) do artigo 2º do RJRU.

FIGURA 3 – DELIMITAÇÃO DA ARU DE ALFERRAREDE



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

No caso do modo ferroviário, verifica-se facilmente que, apesar da existência de dois pontos de permeabilidade rodoviária/pedonal, concretizados através da EN3/Rua da Fonte de São José (passagem desnivelada) e da Rua do Comércio (passagem de nível), o traçado da linha de caminho-de-ferro posiciona-se, ainda hoje, como um elemento estrutural que exerce fundamentalmente um efeito de separação – e também de diferenciação – entre ambos os lados do canal. A estação ferroviária, que constituiu outrora o marco fundamental em torno do qual se vieram a implantar as primeiras edificações destinadas ao acolhimento de atividades industriais e de suporte

à função residencial, corresponde atualmente a uma infraestrutura carecida de modernização e enquadrada por uma envolvente (em particular a Sul) especialmente degradada e com limitações relevantes ao seu funcionamento enquanto plataforma intermodal de transportes (acessos pedonais e rodoviários, estacionamento automóvel, etc.) (Figura 4).

FIGURA 4 – ESTAÇÃO FERROVIÁRIA DE ALFERRAREDE



FONTE: IMPROVECONSULT

O vasto conjunto de instalações industriais que persiste nessa envolvente atesta bem o potencial locativo originalmente introduzido pela estação ferroviária, sendo especialmente relevante a capacidade de empreendimento então evidenciada pela Companhia União Fabril [CUF], referência marcante da economia portuguesa a partir da segunda metade do século XIX. Tendo começado em 1907 por se dedicar à produção de azeite por via da aquisição de uma empresa já existente (J. Michelon & J. Combermalle), é sobretudo por via da instalação da subsidiária União Fabril do Azoto [UFA] (dedicada à produção de amoníaco) em 1948 que Alferrarede ganha uma dimensão e dinamismo próprios, avultando aí todo o leque de investimentos complementares que esta empresa realizou em domínios como a habitação (vd. Bairro da CUF), a educação (vd. Escola União Fabril) ou o desporto (vd. Campo da CUF). Com exceção da zona que desde 2003 tem vindo a ser ocupada pelo Tecnopolis do Vale do Tejo (localizada no lado Norte da estação ferroviária) e que foi

outrora parte integrante do complexo fabril da CUF/UFA, a generalidade das instalações industriais que subsistem desse período encontram-se em situação devoluta e crescente estado de degradação, penalizando severamente a atratividade e qualidade do ambiente urbano do núcleo central de Alferrarede (Figura 5).

FIGURA 5 – EXEMPLOS DE ZONAS/INSTALAÇÕES INDUSTRIALIS E SIMILARES EM SITUAÇÃO DEGRADADA E DEVOLUTA



FONTE: IMPROVECONSULT

De forma distinta, a rede rodoviária posicionou-se fundamentalmente como um elemento estruturante para a orientação do processo de crescimento de Alferrarede e para o estabelecimento de relações de conectividade com a sua envolvente. Sendo visível o seu papel na configuração de eixos onde se vieram a implantar edificações segundo uma lógica de crescimento linear, de que é exemplo o corredor formado (no sentido Norte>Sul) pela Rua José Dias Simão. Rua do Comércio e Rua do Forno Quente, tal não significa um menor papel na estruturação urbana de espaços edificados em torno de quarteirões (com destaque o conjunto formado pelas Ruas de Goa, Diu e Estado Português da Índia) ou mesmo em banda (caso do já mencionado Bairro da CUF). Na atualidade, e apesar do seu posicionamento tangencial, a Avenida António Farinha Pereira (que inclui troços da EN2 e EN3) constitui claramente o principal eixo estruturante desta zona da cidade, dando continuidade à centralidade linear que se prolonga ao longo de toda a coroa Norte de Abrantes e estabelecendo ligação ao Parque Industrial de Abrantes e ao nó da autoestrada A23 (ambos a Norte de Alferrarede).

Em termos demográficos, o território da ARU de Alferrarede contava em 2011 com um efetivo populacional de aproximadamente 952 residentes, valor que traduz um decréscimo estimado em cerca de -15% face a 2001 (Quadro 1)³. Esta trajetória apresenta-se divergente face ao quadro de crescimento que caracterizou a evolução populacional da cidade de Abrantes ao longo desse período, sinalizando também, num contexto de significativa reconfiguração espacial e funcional da cidade, uma notória incapacidade do território da ARU para reforçar o seu posicionamento a essa escala (cf. Capítulo A.1). Neste contexto, o território da ARU de Alferrarede viu

³ Os valores provenientes dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação do Instituto Nacional de Estatística são aproximados (por excesso), situação que decorre da impossibilidade de obter um ajustamento exato entre a delimitação da ARU e a delimitação das subsecções estatísticas utilizadas na recolha de informação.

reduzido o seu peso demográfico no conjunto da cidade de Abrantes, passando sucessivamente de 7% em 1991 para 6% em 2001 e, finalmente, para 5% em 2011.

QUADRO 1 – INDICADORES-CHAVE DE CARACTERIZAÇÃO DA ARU DE ALFERRAREDE (2011)

	Indicadores	nº	ARU	Abrantes		Médio Tejo	Portugal
				Cidade	Concelho		
População	População residente	nº	952	18.450	39.325	220.661	10.562.178
	Famílias clássicas	nº	419	7.288	15.996	87.011	4.043.726
	Dimensão média das famílias	nº	2,27	2,53	2,46	2,54	2,61
	Índice de envelhecimento	%	186,5	118,7	207,1	174,1	127,8
	Índice de dependência dos jovens	%	21,3	24,3	20,5	22,0	22,5
	Índice de dependência dos idosos	%	39,8	28,8	42,4	38,2	28,8
	Índice de dependência total	%	61,1	53,2	62,9	60,2	51,3
Edificado	Edifícios clássicos	nº	367	5.471	20.368	107.291	3.544.389
	Época de construção	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	< 1946	%	29,2	18,7	22,3	17,8	14,4
	1946-1960	%	30,2	15,1	16,9	14,4	10,9
	1961-1980	%	26,7	27,0	28,6	28,5	28,1
	1981-	%	5,4	13,3	11,0	13,9	16,3
	1990	%	1,6	14,7	11,7	13,3	15,8
	1991-2000	%	6,8	11,3	9,5	12,1	14,4
	Muito degradado	%	7,4	s.d.	2,0	2,2	1,7
	Estado de conservação	%	100,0	s.d.	100,0	100,0	100,0
Alojamento	Sem necessidade de reparações	%	45,2	s.d.	66,5	70,6	71,1
	Necessidade de pequenas reparações	%	27,5	s.d.	19,4	16,9	17,6
	Necessidade de médias reparações	%	11,4	s.d.	8,3	7,1	6,9
	Necessidade de grandes reparações	%	8,4	s.d.	3,8	3,2	2,7
	Muito degradado	%	7,4	s.d.	2,0	2,2	1,7
	Alojamentos familiares	nº	672	10.165	25.504	137.233	5.866.152
Forma de ocupação	Residência habitual	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Residência secundária	%	62,2	71,3	62,4	62,8	68,1
	Vagos	%	4,0	12,4	20,4	21,9	19,3
	Proprietário	%	33,8	16,3	17,2	15,2	12,5
Regime de propriedade do ocupante	Arrendatário	%	416	7.245	15.902	86.248	3.997.724
	Outras situações	%	68,0	76,2	80,4	81,8	73,2
		%	25,2	18,0	12,3	11,7	19,9
		%	6,7	5,8	7,3	6,4	6,8

FONTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA

Do ponto de vista da estrutura etária, a comunidade residente na ARU de Alferrarede caracteriza-se por apresentar um grau de envelhecimento particularmente elevado no contexto da cidade de Abrantes, aspecto que está bem patente em indicadores como o índice de envelhecimento demográfico (187 idosos por cada 100 jovens, contra 119 na cidade de Abrantes) ou o índice de dependência dos idosos (40 idosos por cada 100 residentes em idade ativa, contra 29 na cidade de Abrantes). Estes dados evidenciam uma notória incapacidade

de atração de novos residentes para o território da ARU, apenas quebrada aquando da disponibilização nos primeiros anos deste século dos novos e modernos fogos da designada Urbanização dos Plátanos⁴.

Apesar da sua menor expressão, o decréscimo populacional apontado foi também acompanhado por uma redução do stock de edifícios clássicos entre 2001 e 2011 (-4%), correspondendo o efetivo recenseado esta última data a um total de 367 unidades. De forma consonante, o parque edificado implantado no território da ARU diferenciava-se no contexto da cidade por apresentar níveis de vetustez significativamente mais elevados, correspondendo os edifícios construídos anteriormente a 1946 a 29% do total de edifícios recenseados em 2011 (contra somente 19% no conjunto da cidade); este diferencial é ainda mais acentuado se considerados também os edifícios construídos até 1960, abrangendo neste caso 59% do total de edifícios (contra 34% no conjunto da cidade), situação que confirma o reduzido dinamismo urbanístico do território da ARU ao longo das últimas décadas.

Relativamente ao estado de conservação, 55% dos edifícios clássicos recenseados em 2011 apresentava necessidades de intervenção, sendo estas especialmente pesadas em 27% desses edifícios (Figura 6). Como seria expectável, estas necessidades apresentam forte correlação com a idade dos edifícios, verificando-se que 61% dos casos em que existem necessidades mais expressivas de intervenção correspondem a edifícios construídos até 1945, valor que atinge os 89% se considerados também os edifícios construídos até 1960. Pode afirmar-se, desta forma, que a magnitude das necessidades de conservação, reabilitação ou mesmo renovação urbana no território da ARU é particularmente elevada, situação que é especialmente agravada pela já referida existência de um vasto conjunto de instalações industriais devolutas e em notória degradação física (não contabilizadas nos números anteriormente apresentados).

Do ponto de vista dos alojamentos, o stock apurado para 2011 ascendia a um total de 672 unidades, traduzindo neste caso um acréscimo de 22% face a 2001. Esta é uma dinâmica que se pode classificar como particularmente expressiva, atendendo às trajetórias anteriormente apontadas para a população residente e para o parque edificado, devendo no entanto clarificar-se que a mesma decorre fundamentalmente do acréscimo de oferta protagonizada pela já referida Urbanização dos Plátanos. Em matéria de utilização, a taxa de ocupação do parque edificado no território da ARU em 2011 não ia além dos 66%, dos quais 62% em regime de residência habitual, valores que, sendo claramente inferiores aos registados para o conjunto da cidade de Abrantes (com 84% e 71%, respetivamente), permitem sinalizar a presença de um stock muito expressivo de alojamentos cuja condição devoluta importará tentar reverter.

⁴ Apesar de refletida nas estatísticas utilizadas, importa referir que a Urbanização dos Plátanos (conjunto de edifícios de habitação plurifamiliar localizado a Poente do Tecnopolis) é exterior à delimitação proposta para a ARU.

FIGURA 6 – EXEMPLOS DE IMÓVEIS COM FUNÇÃO RESIDENCIAL EM SITUAÇÃO DEGRADADA E DEVOLUTA



FONTE: IMPROVECONSULT

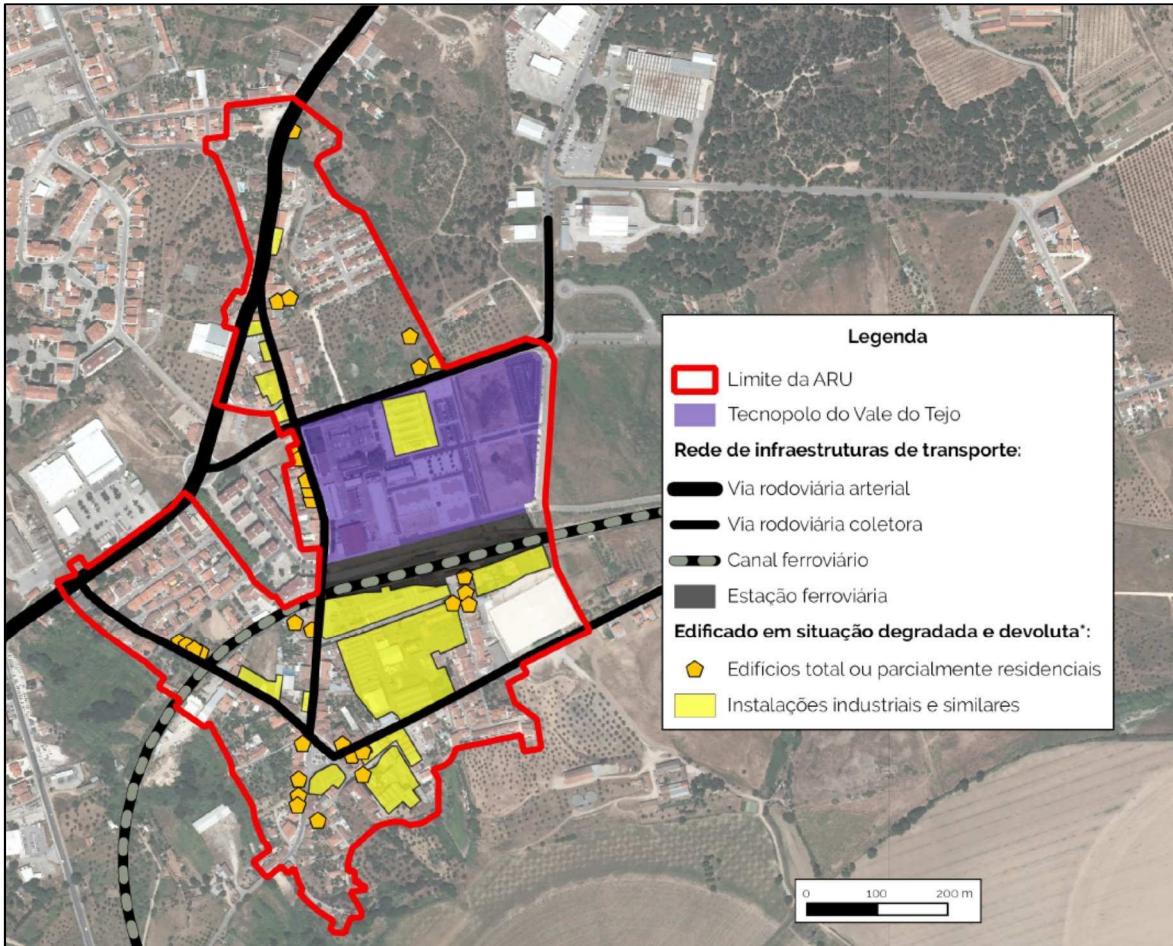
Já no que se refere à forma de ocupação, importa referir que 68% dos alojamentos utilizados como residência habitual são ocupados pelos respetivos proprietários, constituindo esta a principal modalidade de acesso à habitação no território da ARU. Não obstante, o segmento de arrendamento assume aqui um peso claramente superior ao registado para o conjunto da cidade (25% e 18%, respetivamente), situação que merecerá ser adequadamente ponderada na aferição caso-a-caso das responsabilidades e capacidades reais de intervenção dos proprietários em matéria de conservação e reabilitação do edificado.

A.3. AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA SITUAÇÃO DE PARTIDA

Os elementos apresentados nos pontos anteriores permitiram confirmar que a delimitação de uma ARU em Alferrarede constitui uma decisão pertinente e oportuna, sendo evidente que o território abrangido reúne as características essenciais legalmente definidas para esse efeito (i.e. insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade) (Figura 7). De forma consequente, o Município considera essencial adotar para este território uma Operação de Reabilitação Urbana [ORU] de natureza integrada e integradora que seja capaz de promover

dinâmicas conducentes à sua regeneração física, social e económica e potenciar a sua afirmação enquanto espaço urbano de referência no contexto mais vasto da cidade de Abrantes.

FIGURA 7 – SÍNTESSE ESQUEMÁTICA DO TERRITÓRIO DA ARU DE ALFERRAREDE



* LEVANTAMENTO NÃO EXAUSTIVO
FONTE: ANÁLISE IMPROVECONSULT

Em termos estruturais, resulta evidente que as causas do processo de profunda desvitalização que tem afetado o território da ARU de Alferrarede ao longo das últimas décadas resultam, fundamentalmente, da desativação da base de atividades industriais que outrora fomentaram o seu crescimento, incluindo aí as suas relações com a oferta habitacional e de equipamentos e serviços de natureza coletiva. A situação devoluta e a crescente degradação física que caracterizam o vasto conjunto de instalações industriais (e similares) que subsiste desse período constituem marcas especialmente visíveis do referido processo de desvitalização, corporizando um fator fortemente desqualificador do ambiente urbano e portador de riscos expressivos em matéria de salubridade e segurança para este território e para a comunidade aí residente.

O futuro da generalidade das instalações desta natureza (brownfields) que se encontram localizadas no território da ARU é particularmente incerto, fruto quer da existência de condicionantes legais e técnicas à sua reutilização

com base nas atividades que originalmente ditaram a sua construção, quer da escassa atratividade do negócio de reconversão desta tipologia particular de edificado junto do setor privado. Neste contexto, e perante o desconhecimento de quaisquer perspetivas concretas de reconversão por parte das entidades proprietárias ou de outros agentes privados, será pertinente equacionar um leque mais vasto de alternativas que permitam superar a situação de impasse em que estas instalações e espaços se encontram, incluindo aí o recurso a operações de renovação urbana vocacionadas para o acolhimento de usos alternativos.

A perda de atratividade residencial constitui outra das marcas visíveis do processo de desvitalização que tem vindo a afetar o território da ARU, bem patente no reduzido dinamismo do seu stock de edifícios e alojamentos e na progressiva redução do seu efetivo populacional. Do ponto de vista sociodemográfico, a comunidade residente neste território caracteriza-se presentemente por apresentar um elevado grau de envelhecimento e uma reduzida capacidade de renovação geracional por via endógena, fenômeno que tenderá a acentuar-se na ausência de dinâmicas conducentes à atração e fixação de residentes pertencentes a estratos etários mais jovens. A este respeito, compete referir que tanto a vetustez como (sobretudo) o deficiente estado de conservação de uma parcela muito expressiva do parque habitacional desta zona da cidade têm atuado como poderosos fatores de bloqueio à materialização daquele tipo de dinâmicas, situação que se tem vindo a agravar por via do aumento continuado de fogos em situação devoluta.

Pela sua relevância estratégica, interessa igualmente apontar que o projeto do Tecnopolo do Vale do Tejo corresponde objetivamente à principal intervenção estruturante de regeneração física e funcional em curso no território da ARU, contribuindo diretamente para a melhoria das suas condições de centralidade e da qualidade geral do ambiente urbano. Este projeto, que tem vindo a ser paulatinamente implementado por iniciativa do Município desde 2004, agrega atualmente um vasto conjunto de valências relacionadas com a investigação e desenvolvimento tecnológico, a prestação de serviços às empresas (incluindo o acolhimento empresarial) e a formação de recursos humanos de nível superior e intermédio, corporizando um exemplo bem sucedido de reconversão de um vasto brownfield industrial. Sem prejuízo da disponibilização futura de outras valências, a perspetiva de transferência das instalações da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes [ESTA] para o Tecnopolo afigura-se especialmente relevante, uma vez que permitirá potenciar substancialmente o recurso às capacidades já instaladas (p.ex. laboratoriais) e induzir novas dinâmicas de animação urbana para esta zona da cidade, robustecendo assim o seu posicionamento e atratividade a essa escala.

B. ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANA

B.1. ORIENTAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O quadro de orientações de desenvolvimento preconizado para o concelho de Abrantes tem sido sucessivamente explicitado sob diversas formas e em diferentes momentos, facto que traduz a influência marcante dos vários ciclos de planeamento que o Município tem vindo a empreender. Os anos 90 são particularmente importantes no arranque mais formal desse processo, uma vez que datam de meados dessa década a entrada em vigor do primeiro Plano Diretor Municipal [PDM] e a elaboração, de forma quase pioneira, do seu primeiro Plano Estratégico. No momento presente, em que o Município se rege já com base no seu terceiro Plano Estratégico [Abrantes@2020] e percorre a fase final do processo de revisão do PDM, considera-se que a referência estratégica fundamental para o desenho do PERU de Alferrarede corresponde ao Plano de Urbanização de Abrantes [PUA], revisto e aprovado em 2017⁵.

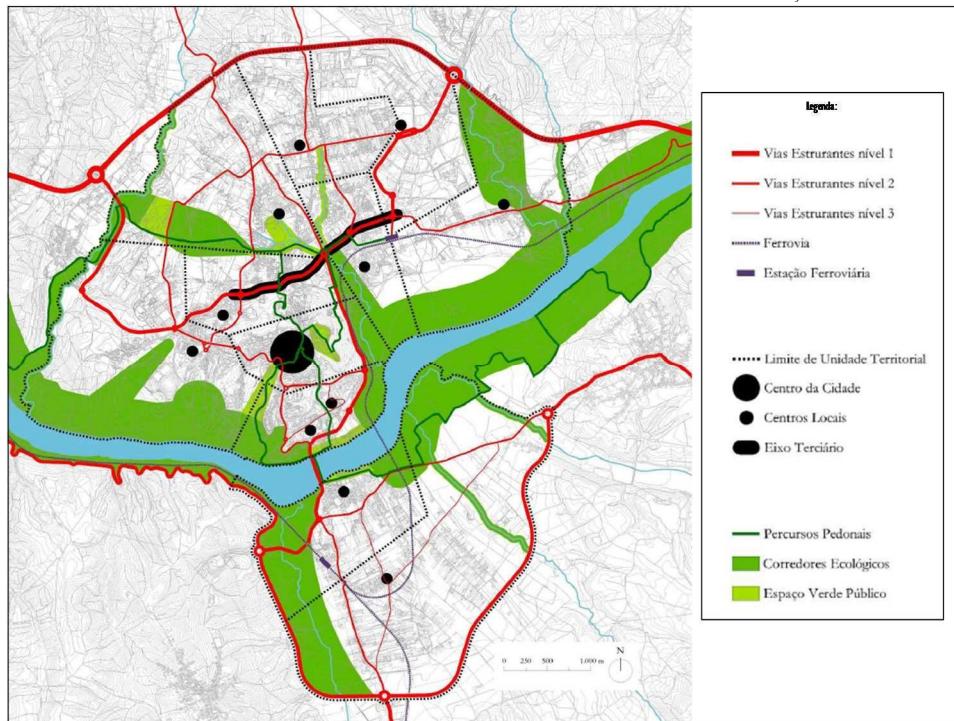
O novo PUA propõe uma visão global de (re)ordenamento para o conjunto da cidade de Abrantes sustentada em três princípios fundamentais (Figura 8):

- atitude de contenção edificatória, diminuindo as áreas urbanizáveis e procurando o aproveitamento das infraestruturas e dos edifícios existentes;
- aposta na reabilitação e qualificação urbana, com respeito pela identidade e pela morfologia de cada parte da cidade;
- explicitação, articulação e qualificação das redes estruturantes de mobilidade, da estrutura ecológica e dos polos vivenciais da cidade.

De entre os vários objetivos assumidos pelo PUA, merecem aqui especial realce aqueles que se prendem com o “Reforço, qualificação e animação de centros locais” e com a “Estabilização e qualificação das diversas áreas da cidade”. No primeiro caso, e apesar da importância que o PUA reconhece à zona central da cidade (Centro Histórico), a estratégia preconizada não só não ignora o caráter policêntrico que define atualmente a sua estrutura territorial e funcional como defende o reforço e valorização dos designados centros locais, entre os quais Alferrarede. No segundo caso, por seu turno, o PUA enfatiza expressamente a necessidade de (re)qualificação dos tecidos urbanos existentes e o aproveitamento das infraestruturas já instaladas, contrapondo-a como alternativa desejável face a lógicas de expansão tidas como desnecessárias; é claro, na ótica do PUA, que “a grande aposta deve incidir na regeneração urbana, invertendo a dinâmica expansionista que ocorreu nas últimas décadas, injustificável numa perspetiva racional de ordenamento”.

⁵ Cf. Aviso nº6307/2017, de 5 de Junho de 2017.

FIGURA 8 - MATRIZ DE ORDENAMENTO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ABRANTES



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

Em termos de orientações e disposições de ordenamento, o Tecnopolo do Vale do Tejo é claramente posicionado como principal elemento motor do processo de regeneração urbana que se pretende concretizar no território da ARU de Alferrarede, justificando assim a expressão detida pela categoria de solo urbano ‘Espaços para Atividades Económicas’ (Figura 9). Para este efeito, o PUA integra na subcategoria A1-Polo Tecnológico o conjunto de infraestruturas e edifícios já existentes, assim como a área necessária ao acolhimento das expansões projetadas.

Pela sua relevância específica, interessa igualmente destacar as propostas avançadas com vista quer à reestruturação física e funcional da estação ferroviária de Alferrarede (envolvendo a construção de um novo edifício do lado Norte da linha), quer à criação de um espaço verde, cultural e desportivo na zona compreendida entre o Tecnopolo e o Bairro da CUF. Ambas as propostas afiguram-se pertinentes numa ótica de reforço da centralidade e da qualidade do ambiente urbano do território da ARU, complementando e reforçando assim o investimento já realizado e a realizar no Tecnopolo do Vale do Tejo. A intenção de (re)posicionar a Rua do Comércio enquanto centralidade linear neste território é igualmente uma opção de enorme relevância para a estruturação urbanística deste território, criando condições para o acolhimento de novas atividades e para o reforço da sua componente residencial.



FIGURA 9 - EXTRATO DA PLANTA DE ZONAMENTO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ABRANTES



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

Relativamente ao tecido urbano mais consolidado, este é maioritariamente enquadrado pelo PUA na categoria de solo ‘Espaços Residenciais’ e, de forma mais específica, na subcategoria ‘Núcleos Antigos’ (R0). Apesar de reconhecer a predominância da função habitacional, o PUA aponta para a necessidade de articulação desta valência com outros usos compatíveis, designadamente de natureza terciária, precavendo assim a ocorrência de situações menos desejáveis de monofuncionalidade. Do ponto de vista das opções regulatórias de urbanização e edificação, o PUA reconhece explicitamente o valor patrimonial dos espaços integrados nesta subcategoria, defendendo uma clara preferência por intervenções conducentes à sua reabilitação que preservem e valorizem as características morfológicas e tipológicas pré-existentes. Por outro lado, e por ser matéria de especial relevo para o território da ARU, compete aqui destacar que o PUA admite que os imóveis existentes destinados a unidades industriais possam ser alvo de intervenções de reabilitação ou mesmo de renovação, com alteração de uso, devendo, no entanto, manter memórias arquitetónicas e referenciais arqueológicos relevantes e assegurar espaço não edificado de natureza pública ou condoninal.

Interessa assinalar, por fim, a existência de um conjunto de intervenções estruturantes destinadas ao reordenamento da rede rodoviária desta zona da cidade, as quais, embora exteriores ao perímetro da ARU, permitirão mitigar de forma muito substancial os problemas de tráfego que impendem atualmente sobre a Avenida António Farinha Pereira. De acordo com o PUA, estas intervenções permitirão deslocar os fluxos de tráfego em apreço para a Rua do Tecnopolo, atualmente com volumes de tráfego claramente reduzidos face à capacidade instalada, potenciando também uma apropriação mais intensa da Avenida António Farinha Pereira por usos eminentemente urbanos.

B.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O presente PERU posiciona-se como um instrumento específico de política urbanística municipal orientado para responder às principais necessidades, desafios e oportunidades que presentemente se colocam ao território da ARU de Alferrarede no domínio da reabilitação urbana. Enquanto instrumento elaborado ao abrigo do RJRU, este PERU assume integralmente os grandes desafios enunciados no Preâmbulo daquele diploma legal, designadamente:

- a articulação do dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas urbanas a reabilitar;
- a garantia de complementaridade e coordenação entre os diversos atores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas ARU, cuja delimitação incumbe aos Municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;
- a diversificação dos modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;
- a criação de mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;
- o desenvolvimento de novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.

Neste contexto, a fixação de Objetivos Estratégicos para o presente PERU pretende deixar claras as principais finalidades que deverão ser prosseguidas através da sua implementação, estabelecendo uma ponte entre a

situação atual e a situação ambicionada para o território da ARU de Alferrarede num horizonte temporal de médio/longo prazo (i.e. próximos 10 anos). Estes Objetivos são, designadamente, os seguintes:

OE.1 | Consolidar novos fatores de centralidade urbana

OE.2 | Valorizar a memória industrial do território

OE.3 | Incentivar a recuperação, conservação e utilização do parque habitacional

OE.4 | Melhorar a qualidade do espaço público e do ambiente urbano

O primeiro Objetivo Estratégico [Consolidar novos fatores de centralidade urbana] visa o reposicionamento do território da ARU de Alferrarede como uma centralidade de referência no contexto da cidade de Abrantes, tirando partido da sua localização e inserção nas redes de mobilidade e revertendo o processo de declínio funcional que teve lugar nas últimas décadas. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a captação/fixação de novas atividades para esta zona da cidade, potenciando a aposta em atividades intensivas em conhecimento, criatividade e inovação já despoletadas pela instalação do Tecnopolo do Vale do Tejo.

O segundo Objetivo Estratégico [Valorizar a memória industrial do território] visa a preservação da memória industrial que está na génese do desenvolvimento do território da ARU de Alferrarede, transformando a atual imagem de declínio e degradação num elemento distintivo de diferenciação e identificação coletiva desta zona da cidade. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a recuperação de ativos patrimoniais remanescentes da atividade industrial que outrora foi aqui desenvolvida e a sua reutilização através do acolhimento de novas atividades, ampliando assim o esforço de reconversão iniciado com a instalação do Tecnopolo do Vale do Tejo.

O terceiro Objetivo Estratégico [Incentivar a recuperação, conservação e utilização do parque habitacional] visa ampliar o aproveitamento do potencial de uso do parque habitacional já edificado, contrariando desta forma a tendência de aumento do número de fogos desocupados e consequente progressão de fenómenos de degradação física. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a adoção de uma política ativa de mobilização e responsabilização dos proprietários pelo estado de conservação e pela utilização do seu património, a qual deverá ser acompanhada pela implementação de medidas de incentivo (fiscal, tributário, etc.) ao cumprimento pleno dos seus deveres nessa matéria.

Finalmente, o quarto e último Objetivo Estratégico [Melhorar a qualidade do espaço público e do ambiente urbano] visa posicionar o espaço público como componente fundamental na dinâmica de afirmação da urbanidade do território da ARU de Alferrarede, colmatando assim as insuficiências existentes e os fenómenos de degradação física entretanto instalados. A prossecução deste Objetivo Estratégico tem subjacente a realização de intervenções de natureza predominantemente física, combinando a requalificação de espaços públicos existentes com a própria criação de novos espaços públicos onde estes possam afirmar-se como elementos de valorização do ambiente urbano deste território.

B.3. PERFIL E PRIORIDADES DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL

A concretização dos Objetivos Estratégicos preconizados pelo presente PERU será largamente tributária do grau de mobilização de recursos, competências e capacidades de iniciativa que venha a ser alcançado junto dos vários stakeholders com contributos potenciais para atingir esse desiderato. Com efeito, e dada a magnitude das necessidades detetadas e dos desafios em presença, é fundamental assumir, desde já, que a ação isolada de cada um desses stakeholders será por si só insuficiente para materializar aqueles Objetivos, raciocínio que, por maioria de razão, se aplica também ao campo de intervenção futura do Município.

Neste contexto, e sem prejuízo da natureza coletiva que se associa a este desafio, o PERU posicionar-se-á como um instrumento de política pública ao qual competirá explicitar o papel que o Município se propõe assumir nesse processo, consagrando um perfil de intervenção abrangente que conjuga lógicas tão distintas como as de agente regulador, investidor, dinamizador e facilitador.

Assim, e enquanto agente regulador, o papel a assumir pelo Município deverá assegurar o cumprimento dos deveres específicos de conservação, reabilitação e utilização a que os proprietários de edifícios ou frações de edifícios localizados na ARU se encontram legalmente obrigados (e, sempre que aplicável, a outros titulares de direitos, ónus ou encargos sobre esse património). Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- consolidar o nível de conhecimento sobre o parque edificado, designadamente em termos de utilização e estado de conservação, promovendo para o efeito a recolha e tratamento sistemáticos de informação de suporte à tomada de decisão;
- implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos proprietários de edifícios e frações de edifícios pelo respetivo estado de conservação, com destaque para a aplicação de medidas concretas de penalização nos casos mais graves de degradação física do edificado e/ou de incumprimento das notificações para realização de obras de conservação/reabilitação;
- promover o pleno aproveitamento funcional do parque edificado, ponderando o recurso a medidas de penalização dos proprietários de edifícios e frações de edifícios mantidos em situação devoluta.

Enquanto agente investidor, o papel a assumir pelo Município deverá contribuir para a valorização global da qualidade do ambiente urbano no território da ARU, aplicando os seus meios financeiros em domínios de investimento que só o Município está vocacionado para levar a cabo e, por essa via, acrescentar valor à intervenção privada e à vivência coletiva (ou criando condições para que estas possam ter lugar). Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- concretizar intervenções de (re)qualificação física do espaço público;
- proceder à instalação e/ou requalificação de equipamentos municipais de natureza coletiva;
- assegurar a conservação e manutenção correntes dos espaços públicos e equipamentos municipais de natureza coletiva.

Enquanto agente dinamizador, o papel a assumir pelo Município deverá estimular a adoção de comportamentos por parte da iniciativa privada que contribuam de forma evidente para concretizar os Objetivos Estratégicos preconizados para a ARU. Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- promover dinâmicas de investimento tendentes à melhoria do estado de conservação do parque edificado localizado na ARU, designadamente através da disponibilização de uma carteira de incentivos e apoios de natureza fiscal e financeira a intervenções de reabilitação;
- viabilizar processos pontuais de reconstrução ou substituição de edificações cuja manutenção não se afigure desejável e/ou viável, potencialmente abrangidos pela carteira de incentivos e apoios financeiros atrás referida;
- fomentar a colmatação de vazios remanescentes no tecido urbano existente, nomeadamente através da disponibilização de uma carteira de incentivos e apoios financeiros à edificação em lotes já infraestruturados localizados em zonas urbanas consolidadas.

Finalmente, e enquanto agente facilitador, o papel a assumir pelo Município deverá permitir reduzir de forma substancial os custos de contexto que se colocam ao exercício por parte da iniciativa privada dos respetivos direitos e deveres. Tendo por base esta orientação, considera-se que a intervenção municipal deverá estar prioritariamente focalizada em:

- simplificar os procedimentos de natureza técnica e administrativa relacionados com o controlo prévio de operações urbanísticas, tornando-os mais transparentes, entendíveis e céleres para todos os intervenientes envolvidos;
- promover a qualidade do acompanhamento técnico e administrativo proporcionado aos promotores de operações urbanísticas, mitigando por esta via os riscos associados a aspetos como a deficiente instrução de processos e/ou a sua não conformidade com as regras de urbanização e edificação aplicáveis;
- comunicar eficazmente todo o conjunto de incentivos e apoios disponibilizados no quadro da estratégia de reabilitação e revitalização urbana preconizada para a ARU, assim como dos termos e condições em que os mesmos poderão ser mobilizados pelos seus beneficiários potenciais.

C. PLANO DE AÇÃO

C.1. PROGRAMA DE INVESTIMENTO MUNICIPAL

A associação de um programa de investimento municipal ao presente PERU materializa o papel de agente investidor que o Município se propõe assumir no quadro da implementação deste instrumento (Cf. Capítulo B.3), reconhecendo-se assim que o mesmo é essencial para despoletar um conjunto mais vasto de processos e dinâmicas conducentes à concretização dos Objetivos Estratégicos preconizados para o território da ARU de Alferrarede.

Neste contexto, as intervenções-chave que consubstanciam o programa de investimento municipal proposto para este território são as seguintes (Figura 10):

- A | Instalação da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes
- B | Reabilitação do Cineteatro de Alferrarede
- C | Requalificação do Largo do Teatro
- D | Requalificação da Rua do Comércio
- E | Reordenamento da Estação Ferroviária
- F | Criação de espaço verde de lazer na zona das antigas piscinas
- X | Zona de reconversão física e funcional

FIGURA 10 – PROGRAMA DE INVESTIMENTO MUNICIPAL



FONTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

A: Instalação da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes

Esta intervenção consiste na reabilitação e adaptação de um antigo edifício/pavilhão industrial localizado no Tecnopolo do Vale do Tejo com vista a acolher a Escola Superior de Tecnologia de Abrantes do Instituto Politécnico de Tomar [ESTA-IPT]. O programa funcional deste projeto inclui as seguintes componentes: área administrativa, gabinetes para docentes, espaços de ensino gerais e específicos, auditório, biblioteca, circulações e áreas de apoio. Em paralelo, está ainda contemplada a construção de todas as infraestruturas necessárias ao funcionamento da Escola, bem como de condições de segurança e de meios que permitam a acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada em conformidade com as exigências legais aplicáveis em vigor.

O custo estimado para esta intervenção é de €3.500.000.

B: Reabilitação do Cineteatro de Alferrarede

Esta intervenção consiste na reabilitação do edifício do Cineteatro de Alferrarede com vista a reverter a situação de degradação a que presentemente se encontra votado e viabilizar a sua refuncionalização e subsequente restituição à vivência comunitária local. Atendendo ao estado atual do edifício, a intervenção de reabilitação física a realizar procurará combinar a preservação das estruturas existentes com a criação de condições de funcionalidade, conforto e segurança necessárias à sua refuncionalização.

O custo estimado para esta intervenção é de €2.500.000, montante que não inclui eventuais custos relacionados com a aquisição do imóvel.

C Requalificação do Largo do Teatro

Esta intervenção consiste na requalificação e valorização urbanística do Largo do Teatro, potenciando a sua afirmação enquanto espaço estruturante de confluência e estadia do território da ARU de Alferrarede e a emergência de iniciativas de reabilitação e utilização do edificado envolvente. Atendendo ao potencial de uso decorrente da refuncionalização do Cineteatro de Alferrarede (cf. Intervenção B), será desejável assegurar a coordenação temporal de ambas as intervenções.

O custo estimado para esta intervenção é de €350.000.

D Requalificação da Rua do Comércio

Esta intervenção consiste na requalificação e valorização urbanística da Rua do Comércio, potenciando a sua afirmação enquanto eixo urbano estruturante do território da ARU de Alferrarede e a emergência de iniciativas de reabilitação e utilização do edificado envolvente. Para além das intervenções físicas relacionadas com o reperfilamento transversal desta via, orientadas para o alargamento dos passeios destinados à circulação pedonal e o reordenamento do estacionamento, esta intervenção deve incluir também a melhoria das condições de segurança e conforto no atravessamento do canal ferroviário.

O custo estimado para esta intervenção é de €275.000.

E Reordenamento da Estação Ferroviária

Esta intervenção (dependente de estreita articulação com a Infraestruturas de Portugal) consiste no reordenamento da Estação Ferroviária de Alferrarede, incluindo a sua envolvente imediata, tendo em vista a melhoria das condições de acessibilidade e de articulação entre os modos de transporte ferroviário, rodoviário e pedonal nesta zona da cidade (em especial do Tecnopolo do Vale do Tejo). Para este efeito, prevê-se a relocalização da infraestrutura terminal para o lado Norte da ferrovia, a qual será enquadrada em termos urbanísticos pela futura Praça da Estação (a localizar nos terrenos do Tecnopolo), que articulará os diferentes modos de transporte e garantirá o necessário estacionamento de suporte.

O custo estimado para esta intervenção é de €1.143.180, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição de terrenos e/ou imóveis a demolir.

F Criação de espaço verde de lazer na zona das antigas piscinas

Esta intervenção consiste na criação de um espaço verde de lazer na zona das antigas piscinas (localizada entre o Bairro da CUF e o Tecnopolo do Vale do Tejo), contribuindo desta forma para a qualificação do ambiente urbano do território da ARU de Alferrarede. Atendendo ao potencial de uso decorrente da futura instalação da ESTA-IPT no Tecnopolo (cf. Intervenção A), será desejável assegurar a coordenação temporal de ambas as intervenções.

O custo estimado para esta intervenção é de €350.000, montante que não inclui eventuais custos com a aquisição dos terrenos necessários à sua concretização.

X Zona de reconversão física e funcional

A dimensão e localização estratégica do brownfield industrial delimitado como zona de reconversão física e funcional justifica o desenvolvimento de estudos mais aprofundados com vista ao desenho de uma solução urbanística integrada para este território, a qual não poderá ser desligada da análise das condições concretas de viabilidade que o modelo operativo de suporte à sua materialização terá forçosamente de observar. Sem prejuízo das opções que venham a resultar desse trabalho, nas quais se inclui expressamente a possibilidade de renovação integral do edificado anteriormente dedicado a atividades industriais (cf. Capítulo B.1), considera-se, no entanto, fundamental assegurar a manutenção de memórias arquitetónicas e referenciais arqueológicos relevantes e a disponibilização de espaço não edificado de natureza pública ou condonial (idem).

Do ponto de vista do financiamento, por seu turno, interessa assinalar desde já que o Município não dispõe presentemente de recursos adicionais àqueles que decorrem do seu orçamento próprio, situação que condiciona de forma muito considerável a sua capacidade de concretização de algumas das intervenções propostas (designadamente as de maior dimensão financeira) no curto prazo. Neste contexto, atendendo ao horizonte temporal do presente PERU (10 anos) e às perspetivas de captação de financiamento externo no âmbito do próximo período de programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, será de admitir que parte relevante dessas intervenções apenas possa ser concretizada a partir de 2021.

C.2. INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA

A conservação e reabilitação do parque edificado correspondem a deveres básicos cuja prossecução compete aos proprietários de edifícios e/ou frações de edifícios, matéria que se encontra devidamente regulamentada no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)⁶ e no RJRU⁷, assim como em diversa legislação complementar e/ou relacionada. Contudo, e apesar destas obrigações legais, constata-se a existência de múltiplos casos no interior da ARU de Alferrarede em que é manifesto o seu incumprimento por parte dos respetivos proprietários.

Perante este contexto, considera-se que tanto a reversão da situação existente como a prevenção do seu agravamento futuro impõem a assunção de um comportamento mais ativo e atuante por parte do Município, designadamente por via da ativação do conjunto de instrumentos legais de execução da política urbanística que lhe são disponibilizados através do RJRU, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁷ e, igualmente, do RJUE⁸. Tendo em conta a natureza destes instrumentos, em particular o facto de a sua utilização poder induzir comportamentos de desresponsabilização junto dos proprietários e, no limite, uma intervenção de caráter substitutivo por parte do Município, considera-se também ser desde já fundamental realçar que a mesma observará estritamente o princípio da subsidiariedade da ação pública⁹ e estará naturalmente sujeita aos recursos disponíveis e a outras condicionantes que sobre ela venham a impender.

⁶ Cf. nº1 do artigo 89º do Decreto-Lei nº555/99, de 16 de Dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei nº136/2014, de 9 de Setembro. ⁷ Cf. nº1 do artigo 6º do RJRU.

⁷ Decreto-Lei nº80/2015, de 14 de Maio.

⁸ Cf. Secção II do Capítulo VI do RJRU, Secção II do Capítulo V do RJIGT e Secção IV do Capítulo III do RJUE.

⁹ Cf. alínea b) do artigo 4º do RJRU.

Assim, e de modo a facilitar a plena compreensão do alcance e contributo deste conjunto de instrumentos para a concretização da estratégia preconizada pelo PERU, procede-se em seguida à explicitação dos termos e condições ao abrigo das quais se regerá a sua aplicação. Segue-se, para este efeito, um modelo expositivo assente na seguinte cadeia de etapas processuais:

- avaliação do estado de conservação do edificado;
- imposição de obrigações de intervenção sobre o edificado;
- verificação do cumprimento das obrigações de intervenção sobre o edificado impostas; □ aplicação de medidas de caráter sancionatório e/ou substitutivo dos proprietários.

A primeira etapa processual apontada corresponde à base fundamental que suporta a verificação do cumprimento do dever de conservação/reabilitação legalmente atribuído aos proprietários de edifícios e frações de edifícios, a qual é materializada através da avaliação do respetivo estado de conservação. Esta avaliação, a ordenar pela Câmara Municipal (oficiosamente ou a requerimento das partes interessadas), deverá assentar em procedimentos expeditos de vistoria, os quais, sempre que aplicável, deverão ser complementados com a utilização da metodologia técnica constante do regime legal aplicável a esta matéria (MAEC - Método de Avaliação do Estado de Conservação dos Edifícios)¹⁰.

Tendo em conta que o Município de Abrantes não dispõe atualmente de informação sistematizada deste tipo para o parque edificado localizado na ARU, proceder-se-á à colmatação dessa carência mediante o desenvolvimento faseado das seguintes tarefas técnicas:

- referenciação dos edifícios cujo estado de conservação se afigure mais problemático através de métodos expeditos de análise no terreno;
- cruzamento dos edifícios referenciados com informação residente nos serviços municipais relativa a processos vivos de controlo prévio e execução de operações urbanísticas;
- determinação prioritária do nível de conservação de acordo com o MAEC para os edifícios referenciados sem operações urbanísticas submetidas para controlo prévio ou em execução¹¹.

Interessa salientar, nesta matéria, que a deterioração dolosa da edificação por parte do proprietário ou de terceiros e a violação grave do dever de conservação constituem contraordenações puníveis pelo Município com coima graduada¹², o mesmo se aplicando a situações de tentativa ou negligência¹³. De igual modo, assinala-se também a possibilidade de agravamento da carga fiscal sobre os prédios em deficiente estado de conservação por via da aplicação de majorações sobre a taxa aplicável ao Imposto Municipal sobre Imóveis [IMI] (vd. Capítulo C.3).

De forma associada e complementar, considera-se que esta etapa deve também incluir o levantamento regular e sistemático do parque de edifícios em situação devoluta, combinando o recurso inicial a métodos expeditos de análise no terreno com a recolha de informação junto de fornecedores de utilities (água, gás, eletricidade,

¹⁰ Cf. Decreto-Lei nº266-B/2012, de 31 de Dezembro e Portaria nº1192-B/2006, de 3 de Novembro.

¹¹ Cf. nº1 do artigo 65º do RJRU e nº2 do artigo 90º do RJUE.

¹² Cf. artigo 89º-A e alínea t) do nº1 do artigo 98º do RJUE. De acordo com o nº4 do artigo 98º do RJUE, o montante das coimas para este tipo de ilegalidades está compreendido entre €500 de €100.000 no caso de pessoas singulares e entre €1.500 e €250.000 no caso de pessoas coletivas.

¹³ Cf. nº9 do artigo 98º do RJUE.

etc.) que possa confirmar essa situação¹⁴. Estes procedimentos constituem a base fundamental para ativar a possibilidade de agravamento da carga fiscal sobre os proprietários que não asseguram qualquer função social ao seu património edificado, designadamente por via da aplicação de majorações sobre a taxa aplicável ao IMI (vd. Capítulo C.3).

A segunda etapa processual apontada consiste na imposição pelo Município de obrigações concretas de conservação/reabilitação aos proprietários dos edifícios vistoriados aos quais tenham sido atribuídos os níveis de conservação 1 (Péssimo) ou 2 (Mau). Tal como consta do quadro legal aplicável, a notificação destas obrigações (passíveis de inscrição como ónus em sede de registo predial) deverá explicitar as obras e os trabalhos necessários à restituição das características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva dos edifícios em apreço, assim como o prazo para a sua realização¹⁵. Em alternativa à conservação/reabilitação, o Município poderá também ordenar a demolição dos edifícios aos quais faltem os requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e cuja reabilitação seja técnica ou economicamente inviável¹⁶, assim como sempre que aqueles ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas¹⁷.

A terceira etapa processual corresponde a um ponto de controlo que assenta na verificação do cumprimento das obrigações de intervenção sobre o edificado impostas pelo Município aos proprietários notificados para o efeito, sejam elas relativas a obras de conservação/reabilitação ou de demolição. No essencial, trata-se de confirmar o cumprimento integral (sem prejuízo de verificações intercalares) das obrigações atribuídas do proprietário ou, em caso de incumprimento, de fundamentar a necessidade de adoção de medidas adicionais por parte do Município.

Finalmente, a quarta e última etapa da cadeia processual preconizada aplica-se às situações em que se verifique incumprimento das obrigações de intervenção notificadas aos proprietários, exigindo do Município a tomada de decisões de caráter sancionatório e/ou substitutivo em relação àqueles.

No primeiro caso, o principal instrumento de intervenção ao dispor do Município consiste na penalização dos atos de contraordenação praticados pelos proprietários, designadamente ao nível da não realização/conclusão das operações urbanísticas para as quais foram anteriormente notificados¹⁸. Esta penalização é, nos termos do RJUE, suscetível de aplicação de coima graduada¹⁹.

Já no que se refere ao segundo caso, os principais instrumentos de intervenção disponibilizados pelo RJRU correspondem à execução coerciva pelo Município das obras por si ordenadas²⁰ ou, em alternativa, à sua expropriação²¹ ou venda forçada do imóvel a intervencionar em hasta pública a quem oferecer melhor preço e

¹⁴ Cf. Decreto-Lei nº159/2006, de 8 de Agosto.

¹⁵ Cf. nº1 do artigo 55º do RJRU e nº2 do artigo 89º e alínea a) do nº3 do artigo 102º do RJUE.

¹⁶ Cf. nº1 do artigo 57º do RJRU.

¹⁷ Cf. nº3 do artigo 89º e alínea b) do nº3 do artigo 102º do RJUE.

¹⁸ Cf. alínea s) do nº1 do artigo 98º do RJUE.

¹⁹ De acordo com o nº4 do artigo 98º do RJUE, o montante das coimas para este tipo de ilegalidades está compreendido entre €500 de €100.000 no caso de pessoas singulares e entre €1.500 e €250.000 no caso de pessoas coletivas.

²⁰ Cf. nº2 do artigo 55º do RJRU.

²¹ Cf. nº3 do artigo 55º e artigo 61º do RJRU. Deve notar-se que as expropriações realizadas ao abrigo do RJRU possuem caráter urgente e a competência para emissão da resolução de expropriar e do ato administrativo que individualiza os bens a expropriar pertence à Câmara Municipal (cf. nº3 do artigo 61º do RJRU).

se dispuser a cumprir o dever de conservação/reabilitação originalmente imposto ao proprietário²². Tal como foi inicialmente apontado, a ativação deste tipo de instrumentos corresponderá sempre a uma solução de último recurso, dado o largo espectro de responsabilidades e riscos que a mesma comporta para o Município (muitas vezes em benefício do proprietário inadimplente), devendo sempre ser alvo de aturada avaliação numa base caso-a-caso.

De forma complementar a esta perspetiva de conservação/reabilitação do parque edificado de propriedade privada, considera-se também pertinente mobilizar a carteira de instrumentos legais de execução da política urbanística disponibilizados conjuntamente através do RJRU e do RJIGT para efeitos de concretização das orientações e disposições constantes quer dos planos municipais de ordenamento do território em vigor, quer do presente PERU. A este respeito, assinala-se desde já a possibilidade do Município poder vir a ativar instrumentos como a expropriação²³, a constituição de servidões administrativas²⁴, a reestruturação da propriedade²⁵ e o exercício do direito de preferência nas transmissões por título oneroso entre particulares de terrenos, edifícios ou frações de edifícios²⁶.

Sem prejuízo da utilização pontual destes instrumentos, tipicamente referenciada a necessidades e intenções muito concretas de investimento municipal, será igualmente de equacionar a sua mobilização no contexto do desenvolvimento de intervenções programadas de conjunto a enquadrar por via quer de instrumentos de gestão territorial (designadamente de planos de urbanização ou de pormenor), quer de unidades de execução ou de intervenção.

C.3. CARTEIRA DE INCENTIVOS AOS PROPRIETÁRIOS

A melhoria do estado de conservação do parque edificado localizado na ARU de Alferrarede e a promoção da sua plena ocupação através de utilizações compatíveis com a estratégia preconizada materializam um desafio de grande monta a ser prosseguido ao longo do período de vigência do PERU. Sem prejuízo desta ser uma tarefa maioritariamente a cargo dos respetivos proprietários, considera-se fundamental disponibilizar um enquadramento mais favorável à sua materialização através da disponibilização de uma carteira ampla de apoios e incentivos de natureza fiscal e tributária por parte do Município.

Assim, do ponto de vista fiscal, a carteira de incentivos proposta para esta ARU foi desenhada com o triplo intuito de promover (i) a conservação e reabilitação do parque edificado, (ii) a dinamização do mercado imobiliário e (iii) a ocupação e utilização do parque edificado. No essencial, estes incentivos materializam-se ao nível das taxas aplicáveis ao Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis [IMT], Imposto Municipal sobre Imóveis [IMI] e Imposto sobre o Valor Acrescentado [IVA] e das regras de tributação/dedução no âmbito do Imposto sobre o Rendimento Singular [IRS], podendo assumir o caráter de benefício ou, alternativamente, de penalização (Quadro 2). Para além dos incentivos gerais definidos a nível nacional, designadamente no quadro do Estatuto dos Benefícios Fiscais [EBF] e do Código do IVA, o Município

²² Cf. nº3 do artigo 55º e artigo 62º do RJRU.

²³ Cf. nº1 do artigo 61º do RJRU e artigo 159º do RJIGT.

²⁴ Cf. nº1 do artigo 60º do RJRU.

²⁵ Cf. nº1 do artigo 64º do RJRU e artigos 162º, 164º e 165º do RJIGT.

²⁶ Cf. nº1 do artigo 58º do RJRU e artigo 155º do RJIGT. Deve notar-se que o exercício deste direito impõe a prévia manifestação de interesse por parte do Município através do website do serviço Casa Pronta (a cargo do Ministério da Justiça).

disponibilizará ainda um conjunto próprio de incentivos relativamente ao IMT e ao IMI cujos termos de operacionalização serão fixados através do Regulamento Municipal de Incentivos à Reabilitação Urbana [RMIRU].

QUADRO 2 – CARTEIRA DE INCENTIVOS FISCAIS

Objetivo	Enquadramento Legal				
	Estatuto dos Benefícios Fiscais e Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado		Regulamento Municipal de Incentivos à Reabilitação Urbana		
Conservação e reabilitação do parque edificado	IMI:1	Isenção de IMI por 3 anos (prorrogável por 5 anos adicionais) para imóveis reabilitados	ou	IMI:A	Similar a IMI:1, com alargamento do período inicial de isenção e aligeiramento das condições de acesso
	-	-	-	IMI:B	Isenção de IMI para imóveis em adequado estado de conservação
	IVA:1	Taxa reduzida de 6% para empreitadas de reabilitação urbana	-	-	-
	IRS:1	Dedução à coleta de 30% dos encargos com a reabilitação de imóveis (máx. €500)	-	-	-
	-	-	-	IMI:C	Agravamento da taxa de IMI para imóveis degradados
	-	-	-	IMI:D	Agravamento da taxa de IMI para imóveis em ruínas
Dinamização do mercado imobiliário	IMT:1	Isenção de IMT na aquisição de imóveis destinados a reabilitação	ou	IMT:A	Similar a IMT:1, com aligeiramento das condições de acesso
	IMT:2	Isenção de IMT na 1ª aquisição de imóveis reabilitados destinados a habitação própria e permanente	ou	IMT:B	Similar a IMT:2, com alargamento dos destinos admitidos para o imóvel e aligeiramento das condições de acesso
	IRS:2	Tributação à taxa reduzida de 5% das maisvalias com a alienação de imóveis reabilitados	-	-	-
Ocupação e utilização do parque edificado	IRS:3	Tributação à taxa reduzida de 5% dos rendimentos prediais de imóveis reabilitados	-	-	-
	-	-	-	IMI:E	Agravamento da taxa de IMI para imóveis em situação devoluta

NOTA: ESTE QUADRO NÃO DISPENSA A CONSULTA DO EBF, DO CÓDIGO DO IVA E DO RMIRU

Do ponto de vista tributário, por seu turno, a carteira de incentivos a contemplar no RMIRU procurará estimular a concretização de operações urbanísticas capazes de contribuir para a (re)qualificação do parque edificado e a valorização do ambiente urbano do território da ARU. No essencial, estes incentivos serão consubstanciados através da isenção do pagamento das taxas municipais relativas a obras de conservação, alteração, ampliação e reconstrução de imóveis existentes, extensível também à taxa municipal de ocupação de espaço público associada a essas mesmas obras.

É de assinalar, finalmente, que os imóveis localizados no território da ARU da Alferrarede beneficiam de acesso preferencial aos apoios financeiros disponíveis através do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas [IFRRU], os quais consistem fundamentalmente na concessão de empréstimos para a reabilitação integral de edifícios (incluindo soluções integradas de eficiência energética) em condições mais favoráveis face às praticadas pelo mercado.

D. IMPLEMENTAÇÃO E MODELO DE GESTÃO

D.1. ENTIDADE GESTORA

A gestão da implementação do PERU de Alferrarede será assegurada diretamente pelo Município de Abrantes, opção que encontra suporte numa aposta de valorização estrutural das capacidades já instaladas no seio dos respetivos Serviços Municipais e que se pretendem vir a reforçar/consolidar ao longo do seu período de vigência. Não está previsto, portanto, que esta missão venha a ser total ou parcialmente externalizada para qualquer unidade do setor empresarial local existente ou que possa vir a ser criada ao longo do referido horizonte temporal, tal como admitido pelo RJRU²⁷.

D.2. MODELOS DE EXECUÇÃO

A implementação do PERU de Alferrarede irá previsivelmente mobilizar os dois modelos executórios previstos no RJRU, designadamente o modelo por iniciativa da entidade gestora (neste caso o Município) e o modelo por iniciativa dos particulares²⁸.

Relativamente ao primeiro modelo, prevê-se que a intervenção venha a ser preferencialmente desenvolvida ao abrigo da modalidade de execução direta pela entidade gestora, nomeadamente no que diz respeito à concretização do programa de investimento municipal preconizado no presente PERU (cf. Capítulo C.1); sem prejuízo desta opção, admite-se que o recurso às modalidades de execução por administração conjunta ou através de parcerias com entidades privadas possa vir a constituir uma opção em situações devidamente fundamentadas²⁹.

Relativamente ao segundo modelo, prevê-se que a intervenção venha a ser preferencialmente desenvolvida ao abrigo da modalidade de execução pelos particulares com o apoio do Município, assumindo-se como princípio geral que a reabilitação do edificado deve ser promovida pelos proprietários ou titulares de outros direitos, ónus ou encargos relativos aos imóveis existentes no território da ARU; sem prejuízo desta opção, admite-se que o recurso à modalidade de execução por administração conjunta possa vir a constituir uma opção em situações devidamente fundamentadas³⁰.

²⁷ Cf. artigo 10º do RJRU.

²⁸ Cf. nº1 do artigo 11º do RJRU.

²⁹ Cf. nº3 do artigo 11º do RJRU.

³⁰ Cf. nº2 do artigo 11º e nº1 do artigo 39º do RJRU.

D.3. PERÍODO DE VIGÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O PERU de Alferrarede terá um período de vigência de 10 anos, passível de prorrogação por um máximo de 5 anos adicionais mediante proposta a submeter pela Câmara Municipal para efeitos de aprovação por parte da Assembleia Municipal³¹.

Do ponto de vista do acompanhamento da implementação do PERU, e tal como decorre do RJRU, a Câmara Municipal será responsável pela elaborar e submeter à apreciação da Assembleia Municipal³²:

- um Relatório Anual de Monitorização do PERU;
- um Relatório Quinquenal de Avaliação da Execução do PERU.

Para além da lógica de prestação de contas (accountability) que está subjacente à produção deste conjunto de elementos de reporte, pretende-se também que os mesmos constituam um suporte fundamental para introduzir as alterações ao PERU que possam vir a ser consideradas necessárias no decurso da sua implementação.

Realça-se, em relação a esta última situação, que os eventuais procedimentos de alteração do PERU e/ou da própria delimitação da ARU que venham a ter lugar serão obrigatoriamente submetidos a aprovação por parte da Assembleia Municipal, na sequência de propostas a submeter pela Câmara Municipal³³.

³¹ Cf. nº1 e nº2 do artigo 20º do RJRU.

³² Cf. artigo 20º-A do RJRU.

³³ Cf. artigos 13º e 20º-B do RJRU.

[página intencionalmente em branco]