



XVIII ENCONTRO NACIONAL DE MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTORICO

10, 11 e 12 de NOVEMBRO 2022. FORUM ROMEU CORREIA. ALMADA

CONCLUSÕES

NOTA PRÉVIA

Uma palavra para a excelente organização da Câmara Municipal de Almada, reconhecendo o trabalho desenvolvido pela equipa destacada pelo Município. Realçar também o trabalho dos conferencistas inscritos, dos moderadores e dos palestrantes convidados, pelo excelente nível das suas comunicações e animação dos debates, e de todos os participantes, pela partilha, contributos, reflexões e questões levantadas sobre as temáticas do XVIII Encontro Nacional de Municípios com Centro Histórico. Realçar ainda a participação e apoio do corpo técnico da Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico à organização do Encontro.

Relativamente às Conclusões do XVIII Encontro Nacional, o documento espelha as opiniões mais relevantes manifestadas pelos participantes nas suas comunicações e nos debates subsequentes.



SOBRE O TEMA “TURISMO E CENTROS HISTÓRICOS”

O tema “Turismo e Centros Históricos” revelou-se como um tema transversal a todos os municípios portugueses. O Turismo é um sector de atividade presente em todas as realidades locais, com diferentes pesos nas suas economias e diferentes impactos nos seus territórios.

O tema foi unanimemente considerado como vasto e complexo, de difícil abordagem, não apenas pela sua complexidade, como pela modernidade do próprio fenómeno turístico. Estudam-se os efeitos do turismo nos centros históricos, equacionam-se estratégias para o enquadrar nas políticas de desenvolvimento, esboçam-se soluções para fazer face aos problemas que origina.

É inegável a relevância do turismo nas nossas economias e enquanto motor de muitas acções de reabilitação urbana, mas, simultaneamente, podendo constituir uma ameaça ao equilíbrio da vida dos centros históricos, quando desenquadrado de políticas de desenvolvimento e não acompanhado de medidas de protecção aos residentes mais carenciados.

O turismo é inequivocamente um sector de atividade fundamental para a economia dos nossos territórios, uma mais-valia para a promoção e valorização da sua identidade e do seu património. O sector do turismo, e em particular o turismo cultural, assumem um papel relevante nas nossas sociedades e contribuem para o seu desenvolvimento económico e social. Os centros históricos, enquanto áreas centrais onde se concentra uma substancial riqueza patrimonial e identitária, são especialmente atrativos para a atividade turística e, conseqüentemente, potenciadores de investimentos que contribuem para a reabilitação e regeneração dessas zonas.

Nas últimas décadas, por via de investimentos do sector turístico, muitas áreas urbanas obsoletas e degradadas foram tornadas atrativas a visitantes e a novos residentes, através de políticas de regeneração que melhoraram os seus aspetos ambientais, sociais e económicos.



Assistimos a uma valorização do património por meio da sua inclusão nas políticas de oferta cultural, numa perspectiva integrada, estabelecendo-se percursos e itinerários turísticos, conjugando património edificado com património natural e com os valores identitários locais, como o artesanato, a gastronomia, ou as tradições.

No entanto, uma estratégia de reabilitação urbana aliada ao turismo deve assentar na conciliação dos diferentes interesses que no território coexistem e garantir a diversidade de bens, comércio e serviços, disponíveis para visitantes e residentes, e geradores de emprego e de riqueza.

As áreas históricas são áreas muito apetecíveis para os investidores, pela sua centralidade e pela sua riqueza em termos patrimoniais. O excesso de procura, aliado ao fenómeno turístico, provoca o aumento do valor do imobiliário e os moradores tradicionais, normalmente de fracos recursos económicos, são tendencialmente relegados para as periferias. A turistificação desmedida subverte o mercado de habitação permanente, privilegiando a criação de alojamentos para arrendamento de curta duração e um mercado de venda do imobiliário a preços proibitivos para os cidadãos.

A excessiva transformação de estabelecimentos comerciais de apoio à habitação em estabelecimentos ligados ao lazer provoca a perda da diversidade do comércio local. A alteração de usos do edificado para fins não compatíveis com as suas características contribui para a adulteração do património, criando falsos ambientes. Este fenómeno tende a criar realidades locais normalizadas, oferecendo ao turista aquilo que ele pretende consumir, transformando áreas históricas genuínas em zonas de lazer iguais a tantas outras, onde os residentes deixam de ter lugar.

Mas o efeito mais dramático de um turismo desenquadrado e sem regras é o estabelecimento de uma rutura entre a cidade e os seus habitantes, já que, para melhor aproximar o turista do território que lhe é oferecido, acaba por subtrair-se desse território quem o habita.

Habitação e turismo são assim os reversos de uma mesma moeda, duas componentes indissociáveis de uma mesma política. A garantia de centros históricos habitados é condição essencial para que se afirmem como áreas urbanas equilibradas, com o seu



comércio local, os seus equipamentos de proximidade, as suas vivências e o exercício da cidadania por parte dos seus residentes.

Verifica-se, de um modo geral, sobretudo nas grandes cidades e nas zonas de concentração turística, uma carência de oferta de habitação nos centros históricos originada por fenómenos como a gentrificação, muitas vezes associada ao excesso de turismo. O excesso de procura do mercado imobiliário inflaciona os preços, e a oferta existente não é acessível ao cidadão comum. O mercado de arrendamento não funciona por excesso de tributação e por falta de segurança dos investidores para investirem nesse mercado.

Existe uma tendência para contabilizar os lucros da venda do imobiliário ou das receitas do turismo, mas dificilmente se contabilizam os prejuízos sociais e identitários do abandono dos centros históricos pelos seus habitantes.

Políticas de “monocultura” criam novos problemas, caso do excesso de instalação de estabelecimentos ligados ao lazer, ou até do excesso de equipamentos culturais, que tendem a musealizar os centros históricos, transformando-os numa espécie de “parques temáticos”.

A dinâmica das transformações em muitos centros históricos já não se baseiam nos proprietários ou no pequeno promotor, mas em promotores de média/grande dimensão, empresas e cidadãos nacionais e estrangeiros.

A turistificação dos centros históricos origina problemas de conflito entre habitação e lazer e uma sobre-utilização do tecido edificado, que se reflecte, por exemplo, no excesso de produção de resíduos sólidos, nos problemas da limpeza urbana ou no agravamento dos problemas da mobilidade.

Nos mercados imobiliários mais especulativos o efeito dos apoios e incentivos é muito reduzido em termos de regulação do mercado.

A saída de equipamentos públicos dos centros históricos e sua instalação nas periferias retira-lhes utilizadores diurnos que tradicionalmente contribuíam para o comércio local.

Paradoxalmente, verifica-se que o mercado de habitação permanente dos municípios periféricos das áreas metropolitanas aumenta com a diminuição dos residentes no município central.



OUTROS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS ABORDADOS

Reabilitação, oferta cultural e promoção turística

Um número significativo de intervenções apresentadas focaram exemplos de estratégias de promoção turística assentes na reabilitação dos centros históricos e do património, e da valorização do património imaterial e tradições, integradas nas políticas de desenvolvimento municipal.

As políticas de reabilitação urbana e de valorização do património são, para além de uma atitude de defesa da identidade cultural local, um investimento na economia local, constituindo muitas vezes um complemento ao turismo estival, capaz de atenuar os seus efeitos sazonais e contribuir para uma maior estabilidade da economia e do emprego.

Foi dada uma especial ênfase para a importância dos processos de levantamento, análise e de diagnóstico como fase prévia para a formulação de propostas, que deve ter em consideração as situações existentes, os problemas e as potencialidades locais.

Reabilitação do edificado

Um aspecto a salientar foi o da necessidade de os projectos de reabilitação com alteração de usos do edificado serem realizados de forma compatível com as características das pré-existências. Neste capítulo, foi dada especial ênfase à necessidade de se enquadrar as intervenções na leitura do contexto urbano e de não se pretender uma afirmação das obras de arquitectura moderna, mas antes uma “neutralidade” que evite os diálogos com as estéticas originais. Falou-se inclusivamente da necessidade de se contrariar o “exibicionismo” da arquitectura.

O processo de salvaguarda e reabilitação dos Centros Históricos deverá ter sempre como objectivo principal preservar o seu legado histórico, numa lógica de autenticidade, privilegiando as operações de restauro, salvaguarda e reabilitação, conciliando as exigências patrimoniais próprias de um centro histórico, com os desígnios de um centro urbano que continue a ser Cidade por excelência.



A aposta numa sociedade mais sensível às questões relacionadas com o Património e a Reabilitação Urbana passa pela Educação Patrimonial, através de um trabalho sistemático e profícuo, quer seja junto das Escolas e Universidades, ou através de acções e eventos de sensibilização.

Regeneração social e económica

A componente social foi apresentada como fundamental, já que as políticas de reabilitação devem concorrer para o bem-estar das populações e o desenvolvimento local.

A reabilitação urbana pressupõe uma regeneração social e criação de emprego, com especial preocupação para a vitalidade económica das zonas históricas e para a melhoria das condições de vida dos seus residentes.

A reabilitação de centros históricos não pode ser apenas física, dos edifícios. Tem de ser integrada: física, económica, social e demográfica, cultural e ambiental. E tem de prever um processo contínuo de preservação e manutenção para garantir a sustentabilidade dos resultados e processos de realojamento que garantam o equilíbrio entre os moradores originais e os novos residentes.

Política de habitação

Um centro histórico habitado é um espaço de exercício de cidadania e a comunidade tem que ter sobrevivência económica, social, demográfica, cultural e ambiental. A habitação é um factor indutor de identidade, vivência urbana, comércio de proximidade, equipamentos, qualidade e segurança do espaço público, e exercício de cidadania.

Os cidadãos devem ter liberdade para habitar o centro histórico independentemente da sua condição económica e os residentes devem poder continuar a residir no centro histórico, nomeadamente a população mais envelhecida e carenciada, mas deverá existir uma regeneração através da fixação de população jovem e da chamada “classe média”.

É necessário desenvolver estratégias e políticas de habitação ao nível municipal, conforme as realidades locais, sendo que a habitação é uma componente transversal dessas políticas.



Cabe ao Estado criar as condições para implementação das políticas de habitação, através de legislação, apoios e incentivos, mas os agentes que as levarão a cabo são fundamentalmente os privados, sejam promotores, proprietários ou arrendatários.

A intervenção do Estado e das Autarquias devem ter corpo numa Lei de Bases da Habitação, que defina as competências de cada um. As políticas públicas devem direcionar os investimentos para onde eles fazem falta e não para onde o mercado já está saturado.

Afigura-se necessário e urgente desenvolver políticas municipais de habitação que tenham como enfoque os edifícios muito degradados dos centros históricos, relativamente aos quais se verifique indubitavelmente (através de vistorias prévias e notificações incumpridas) uma incapacidade dos proprietários em reverterem estas situações lesivas do edificado e do próprio Centro Histórico, circunstância que legitimaria uma intervenção do município, negociada ou forçada, com vista a obter a posse dos edifícios transitória ou definitiva, na perspectiva de os colocar no mercado de arrendamento mas também de venda a custos “controlados”.

Apesar das fragilidades e do carácter provisório, há que reconhecer o papel determinante que o Regime Excepcional da Reabilitação Urbana (RERU) teve no crescimento da reabilitação urbana nos últimos anos em Portugal. Importa destacar a necessidade de encontrar um diploma alternativo ao RERU, claro e objetivo, capaz de garantir as questões relacionadas com a salubridade, o conforto térmico e a segurança (estrutura e incêndios), mas que seja suficientemente flexível no que diz respeito às dimensões mínimas e acessibilidades, para que não se torne ele próprio um obstáculo à Reabilitação Urbana.

Diversidade funcional

Uma zona histórica é tanto mais rica quanto maior a mistura de usos e atividades, com destaque para o uso habitacional.

Os centros históricos devem combinar, de forma equilibrada, habitação, comércio, serviços, equipamentos, unidades artesanais e industriais compatíveis, e turismo _ “uma fatia da tarte deve conter todos os seus ingredientes”.



O centro histórico não é uma ilha, mas parte integrante da cidade, e a sua reabilitação depende também da reabilitação das zonas tampão e periféricas.

Regulação do mercado imobiliário

Foram feitos vários alertas para o problema da gentrificação das zonas históricas, em parte pelas consequências da turistificação sem regras, existindo uma necessidade de intervenção dos poderes públicos no sentido de regular o mercado imobiliário, através de medidas concretas.

A política pública de reabilitação de centros históricos tem uma “mala de ferramentas” (ver intervenção de Helena Roseta) com 4 tipos de instrumentos:

- Investimento público. Ex: Aquisição de prédios e fogos devolutos, intervenção no espaço público, bons serviços urbanos
- Regulação. Ex: Isenções de IMI para habitação permanente; taxa turística; agravamento IMI devolutos
- Subsídio. Ex: Subsídio ao arrendamento; incentivos à reabilitação e manutenção de lojas e entidades históricas; apoio a atividades culturais
- Medidas fiscais. Ex: Planos de salvaguarda, Operações de reabilitação urbana (ORU e ORUS), regulamentação do alojamento local (zonas de contenção), declaração fundamentada de carência habitacional.

Eficiência energética

Esteve também em destaque o problema da eficiência energética, e a importância que esta questão tem para a vida dos residentes das áreas históricas.

Foi referida a “pobreza energética” enquanto factor de insalubridade e desconforto de muitas habitações situadas em centros históricos.

As políticas de reabilitação do edificado não podem contribuir para essa pobreza energética, no sentido de sobrepor ao bem-estar dos residentes critérios estéticos que obstem ao conforto e eficiência energética.



Alojamento local

O tema do Alojamento Local foi insuficientemente debatido, já que a discussão esteve muito centrada nas suas consequências nas principais áreas urbanas e turísticas, não tendo sido debatido o seu contributo, evidente, nos centros históricos de pequena dimensão e nas zonas periféricas do nosso território.

O alojamento local foi encarado, numa fase inicial, como um factor de reabilitação de muitos imóveis devolutos, de resolução do problema das “camas paralelas” e de um contributo para a economia familiar de muitos proprietários.

A habitação convertida em “hotel” contribui para o incremento da oferta de alojamento turístico, associada á conservação e reabilitação do edificado. O alojamento local tem vantagens ao nível do respeito pela autenticidade e integridade dos edifícios em contraponto com os hotéis tradicionais, cuja instalação em contexto de edifícios existentes, obriga de uma forma geral a grandes obras de reconstrução.

O alojamento local veio reabilitar muitas habitações devolutas em algumas cidades, mas noutras, apesar de ter uma expressão significativa, o seu contributo foi mínimo.

Para além disso, o alojamento local tem contribuído para a expulsão de muitos residentes dos centros históricos para a periferia das cidades. A situação inicial alterou-se, gerando uma enorme pressão nos espaços habitacionais e comerciais dos centros históricos, convertidos em alojamentos locais. Muito do comércio foi transferido para as “grandes superfícies” periféricas ou reocupado por redes internacionais detidas por grandes marcas. Estas mudanças são muito evidentes no fenómeno do alojamento local, que começa por ser uma prestação de serviços favorável ao intercâmbio dos turistas com os residentes, com benefício para ambos. Ao mudar de escala sem regulação, transforma-se num processo que invade os centros históricos, expulsa os seus habitantes e comércios tradicionais, e acaba por destruir o carácter único e identitário dos próprios centros históricos.

Face a um poder de compra global, a procura internacional faz subir os preços da habitação mais depressa do que os rendimentos das famílias.



O Supremo Tribunal de Justiça decidiu recentemente que o alojamento local não deve caber no uso habitacional:

“No regime da propriedade horizontal, a indicação, no título constitutivo, de que certa fração se destina a habitação, deve ser interpretada no sentido de nela não ser permitida a realização de alojamento local.”

Mobilidade, recolha de resíduos e limpeza urbana

A sobreocupação do tecido edificado dos centros históricos acarreta problemas graves para a sua gestão.

Há que ter consciência que o aumento do turismo provoca o aumento dos problemas da mobilidade, da recolha de resíduos sólidos e da limpeza urbana.

A importância da resolução do problema da mobilidade nos processos de regeneração urbana é decisiva para o seu sucesso. Nas zonas históricas não existe disponibilidade de estacionamento para as necessidades de residentes, utilizadores e visitantes, nem tão pouco se pretende que os espaços públicos sejam dominados pela imagem dos automóveis.

Autenticidade

É necessário construir um modelo de actuação consentâneo com uma Ideia de Cidade e ultrapassar a dificuldade que normalmente existe entre o que se propõe fazer (ou se promete fazer) e o que realmente se faz.

Não há que confundir musealização com “disneylização”.

O espaço público não deve ser tipificado e normalizado em termos de imagem.

Governança

É necessária uma governança participativa e colaborativa.

Os aspectos da governança assumem uma importância fundamental nas políticas de reabilitação, através do envolvimento da população e de um diálogo de proximidade com os agentes económicos.



A participação dos cidadãos deve ter em conta as suas organizações próprias, como sejam as associações de moradores, que devem ser encaradas pelos poderes como parceiros e não como antagonistas. A participação dos cidadãos deve ser exercida durante o processo de decisão, colaborando na construção dos projectos, e não numa perspectiva de validação das decisões já tomadas.

Precisamos de um planeamento que consiga conciliar o poder de decisão com a participação ativa dos cidadãos, ou, dito de outra forma: temos de criar novas formas de planeamento “de baixo para cima”, um planeamento para as pessoas, com as pessoas e, para além disso, feito pelas pessoas.

E precisamos de modelos de cogoverno da cidade que integrem todos os atores e sejam escrutinados por todos os cidadãos.

Temos de conciliar a visão dos decisores com as ideias dos cidadãos para criar novas formas de consenso, partindo das redes ou *heterarquias*, em vez de hierarquias tradicionais. “Nem todos ‘jogam o jogo do imobiliário’, mas todos devem poder manifestar as suas opiniões e devem ser criados canais de comunicação para garantir a participação dos cidadãos”.

Participação dos decisores no Encontro Nacional

Foi referida por vários intervenientes a necessidade de que o Encontro Nacional de Municípios com Centro Histórico não se transforme num espaço de debate de técnicos municipais, mas que volte a ser um espaço de debate dos Municípios, com presença activa dos seus decisores.



CONCLUSÃO

Os Municípios têm um papel fundamental, em colaboração com o Poder Central, na procura de um equilíbrio entre a atividade turística e a vida das nossas cidades. Os desafios são de grande monta e urge encontrar soluções que compatibilizem a autenticidade das áreas históricas com a sua capacidade regenerativa. As entidades públicas não podem alhear-se do seu papel regulador do mercado imobiliário, sob pena de remeter a gestão das zonas históricas para uma acção meramente contemplativa, deixando à economia a liderança do processo, com todas as consequências nefastas que esta situação comporta para a salvaguarda e regeneração dos centros históricos _ preservar, salvaguardar e conservar, e, ao mesmo tempo, reabilitar, regenerar e modernizar, com especial preocupação para a autenticidade do património edificado, para a alteração de usos de forma compatível com as estruturas existentes e para a permanência dos habitantes tradicionais e dos comércios de proximidade que os servem.

Dezembro de 2022

O Secretário-Geral da Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico

Arq. Frederico Mendes Paula