

POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

A stylized map of Portugal is shown in white against a grey background. The map is divided into municipal boundaries. Numerous red location pins are scattered across the map, indicating various municipalities. The pins are concentrated in the central and southern regions, with a few in the north and west.

O papel dos Municípios
no âmbito das novas
Políticas de Habitação

Álvaro Santos
Miguel Branco-Teixeira
Paulo Valença

VidaEconómica

POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

**O papel dos Municípios
no âmbito das novas
Políticas de Habitação**

**Álvaro Santos
Miguel Branco-Teixeira
Paulo Valença**

VidaEconómica

ÍNDICE

Prefácio	13
Introdução.....	15
1. AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL.....	21
1.1. As políticas públicas de habitação ao longo dos tempos.....	21
1.2. A Nova Geração de Políticas de Habitação.....	32
1.3. A (nova) Lei de Bases da Habitação.....	42
2. O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO.....	45
2.1. A reabilitação urbana como instrumento de revitalização das cidades	46
2.2. As Estratégias Locais de Habitação	50
2.3. Novos instrumentos de âmbito municipal, decorrentes da Lei de Bases da Habitação	48
2.4. Novas perspectivas para o financiamento da habitação.....	52
2.5. Novas formas de governação e mobilização dos agentes locais	55
2.5.1. Modelo de Gestão e Organização – uma proposta	55
2.5.2. Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação.....	57
3. CONTRIBUTOS PARA O DEBATE	61
<i>Multilevel Governance</i> , Política de Coesão e os Municípios Abel Mascarenhas	65

As políticas locais de habitação no quadro da nova estratégia pública para a habitação Ana Paula Delgado	71
Uma nova visão estratégica para as políticas de habitação no Município da Maia António Silva Tiago	85
As políticas públicas de habitação, ambiente e sustentabilidade na cidade do século XXI: o exemplo da intervenção social António Tavares	109
A qualidade da construção importa Bento Aires	115
Políticas e programas locais de habitação em Cascais Carlos Carreiras	129
A política de habitação em Lisboa: para um grande desafio, uma carta de soluções Carlos Moedas	147
Da Habitação ao Habitat – uma reflexão e três propostas Conceição Melo	151
O valor dos recursos privados Eduardo Sardo	163
As políticas públicas de habitação: o impacto em Santa Maria da Feira Emídio Sousa	175
O direito à habitação como fator crítico da democracia local Hernâni Dias	181
Licenciamento Municipal e Habitação Verde: dois maiores desígnios nacionais! Hugo Santos Ferreira	201
A Nova Geração de Políticas de Habitação Isabel Dias	211

Matosinhos Habit – Plano estratégico – alinhamento com políticas europeias Joaquim Moreira, Miguel Gonçalves, Pedro Mêda e Hipólito Sousa	227
A Estratégia Local de Habitação de S. João da Madeira Jorge Vultos Sequeira	245
O papel dos municípios na política de habitação Luísa Salgueiro	251
Portugal precisa de uma verdadeira Política de Habitação, eficaz, com visão estratégica e capaz de dinamizar o investimento público e privado Manuel Reis Campos	261
A construção de um serviço público de habitação Marina Gonçalves	273
A Habitação Colaborativa – contributo para o acesso dos jovens à habitação e suporte a um envelhecimento ativo dos séniores Nuno Cardoso	279
Políticas locais de habitação: condições para uma agenda transformadora Paulo Conceição	289
Políticas de habitação na cidade do Porto Pedro Baganha	303
Políticas de habitação. Proteger até asfixiar. Liberalizar até proteger. Ricardo Guimarães	317
Políticas Locais de Habitação em Portugal: o caso de Braga Ricardo Rio	329
4. CONCLUSÕES E PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES / ENSINAMENTOS.....	345
OS AUTORES	359

ÍNDICE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos e instrumentos de apoio da Nova Geração de Políticas de Habitação	34
Quadro 2 – Total de fogos e tipologias necessárias no concelho da Maia	93
Quadro 3 – Identificação global das carências habitacionais existentes	94
Quadro 4 – Enquadramento das soluções habitacionais	95
Quadro 5 – Tipo e Número de Soluções Habitacionais.....	96
Quadro 6 – Soluções habitacionais previstas na ELH de Cascais.....	134
Quadro 7 – Novas carências habitacionais.....	248
Quadro 8 – Novas soluções habitacionais.....	248
Quadro 9 – Percentagem da população, segundo escalões de esforço com a renda (arrendamento a preços de mercado)	298

ÍNDICE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de governação	58
Figura 2 – Planta de implantação – estudo prévio da requalificação da envolvente dos blocos 41 a 47 do Bairro do Sobreiro...	99
Figura 3 – Planta e alçados do projeto de reabilitação dos blocos 41 a 47 do Sobreiro – bloco-tipo com ascensor acessível ..	102
Figura 4 – Planta de implantação do novo edifício de habitação social acessível e energeticamente eficiente a implantar no Bairro do Sobreiro, com 58 fogos habitacionais (38 T1 + 18 T2 + 2 T3) – “Sobreiro 58”	105
Figura 5 – Alçado principal do novo edifício de habitação social acessível e energeticamente eficiente a implantar no Bairro do Sobreiro, com 58 fogos habitacionais (38 T1 + 18 T2 + 2 T3) – “Sobreiro 58”	105
Figura 6 – Plantas de piso térreo e piso-tipo do novo edifício de habitação social acessível e energeticamente eficiente a implantar no Bairro do Sobreiro, com 58 fogos habitacionais (38 T1 + 18 T2 + 2 T3) – “Sobreiro 58”	106
Figura 7 – Alçados posterior e laterais do novo edifício de habitação social acessível e energeticamente eficiente a implantar no Bairro do Sobreiro, com 58 fogos habitacionais (38 T1 + 18 T2 + 2 T3) – “Sobreiro 58”	106

Figura 8 – Pessoas que vivem em casa alugada ou são proprietários, Eurostat 2020.....	118
Figura 9 – Pessoas a viver em casas com ruturas no telhado, Eurostat 2020.....	120
Figura 10 – Preço médio aritmético de energia em Portugal (amarelo) em 2021, OMIE 2022	122
Figura 11 – Preço médio aritmético de energia em Portugal (amarelo) em 2022, OMIE 2022	122
Figura 12 – Preços mínimos, médio e máximos do mercado diário Mibel (setembro 2022), OMIE 2022.....	123
Figura 13 – Evolução da legislação em Portugal e na Europa	123
Figura 14 – Certificados emitidos por classe energética - Desde 2014 até junho 2022.	124
Figura 15 – Vista aérea dos Conjuntos Habitacionais de Sendim e Esquinheiro, Matosinhos, 2019, © Google Earth.....	231
Figura 16 – Edifício do Conjunto Habitacional da Biquinha (3ª Fase), Matosinhos, após intervenção de reabilitação da envolvente exterior, 2022, © Instituto da Construção.	233
Figura 17 – Edifício do conjunto habitacional de Real de Cima, Matosinhos, 2019 © Instituto da Construção.	238
Figura 18 – Bairro do Orreiro.....	246
Figura 19 – Mural do Bairro do Orreiro.....	249
Figura 20 – Indicador da relação preço-rendimento (Portugal).....	290
Figura 21 – Despesa das Administrações Públicas em Habitação	292
Figura 22 – Importância da despesa pública em habitação por parte das administrações locais	293
Figura 23 – O “contínuo” da habitação (adaptado de <i>Housing Partnership</i> , 2018).....	297

PREFÁCIO

1. Aceitei prefaciar este livro por três razões essenciais. A primeira, porque o convite partiu de Álvaro Santos, um dos coordenadores desta obra. Álvaro Santos é um amigo que muito prezo, um profissional competente e respeitado e uma pessoa de carácter. A segunda razão tem a ver com a qualidade e o prestígio dos autores dos vários depoimentos. É difícil juntar numa mesma oportunidade pessoas de tão elevado mérito: a secretária de Estado da Habitação, vários autarcas de referência e diversos especialistas em habitação e mercado imobiliário. A última razão respeita ao sentido de oportunidade desta obra. Ela não podia ser mais oportuna. Vivemos num momento muito problemático em matéria de habitação: faltam casas para arrendar; o mercado de habitação pratica preços altíssimos, quiçá especulativos; milhares de jovens famílias passam por dramas enormes; milhares de estudantes vivem o pesadelo da falta de alojamento; já para não falar da ameaça brutal que passou a ser a subida dos juros no crédito à habitação. Todo este caldo de cultura torna esta obra desafiante e a sua leitura obrigatória.
2. Aqui chegados, há cinco questões que sinteticamente gostaria de sublinhar:
 - Primeiro, o carácter estratégico deste sector. Ele é estratégico porque é estruturante da sociedade. Não há sociedade justa e equilibrada sem condições de vida e sem qualidade de vida. E, para haver qualidade e condições de vida, o direito à habitação é incontornável.
 - Segundo, a obrigatoriedade deste debate. Não chega proclamar estes princípios e valores. É preciso dar-lhes concretização prática. A

verdade inconveniente que atormenta a sociedade é que a retórica é grande, mas os resultados escasseiam. Daí a pertinência deste debate. Um debate que deve ser feito com urgência, pragmatismo e visão de futuro.

- Terceiro, a relevância do papel do Estado e dos privados. Estamos num setor em que a cooperação entre Estado e sociedade, entre setor público e privado, é absolutamente essencial. O Estado tem aqui um papel fulcral: regular, definir políticas, suprir falhas de mercado, quiçá mobilizar financiamentos e, supletivamente, construir. Mas o papel essencial na construção – que o mesmo é dizer na passagem à prática das políticas – deve pertencer aos privados. A sua experiência e vocação nesta área é superior à do Estado.
 - Quarto, a importância dos municípios. Nesta área, especificamente nesta área, os municípios são insubstituíveis. Pela cultura de proximidade que cultivam. Pelo conhecimento da realidade que têm, melhor do que ninguém. Porque agem com mais celeridade e eficácia que o poder central. Porque têm uma sensibilidade social especialmente apurada. Porque dispõem de experiência e provas dadas que ninguém de bom senso pode desconhecer ou desperdiçar.
 - Finalmente, as oportunidades. Hoje, o país dispõe de várias oportunidades e instrumentos neste sector. A partir do plano nacional e comunitário. Por força do Plano de Recuperação e Resiliência e de outros programas comunitários e nacionais. Aproveitar estas oportunidades é um imperativo nacional. E, se este imperativo for cuidadosamente concretizado, estaremos a construir um futuro diferente e melhor.
3. É por tudo isto que felicito os coordenadores e autores desta obra. Com a vossa participação não estão apenas a exhibir um direito de opinião ou a cumprir um dever cívico. Estão a fazer verdadeiro serviço público. Com qualidade e sentido de responsabilidade.

Luís Marques Mendes

INTRODUÇÃO

A Habitação é cada vez mais reconhecida como uma área estratégica essencial ao desenvolvimento humano, à vida em comunidade e à promoção da competitividade e coesão dos territórios. É a base da vida de qualquer cidadão e de qualquer família. É neste sentido que o debate em torno deste tema se tem vindo a efetuar e a consolidar, no quadro das orientações e recomendações de organizações internacionais como as Nações Unidas, o Conselho da Europa, a União Europeia ou a Organização Mundial de Saúde.

A Habitação é um direito fundamental constitucionalmente consagrado, a base de uma sociedade estável e coesa e o alicerce a partir do qual os cidadãos constroem as condições que lhes permitem aceder a outros direitos, como a educação, a saúde ou o emprego.

As profundas alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações, a combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação de natureza estrutural, a mudança de paradigma no acesso ao mercado de habitação, precipitada pela crise económica e financeira internacional, e os efeitos colaterais de políticas de habitação anteriores apontam para a necessidade de novas políticas de habitação que contribuam para dar resposta à nova conjuntura do setor habitacional. Nesta nova conjuntura, incluiu-se, também, um aspeto que contribui para a mudança do conceito de habitar e que tem que ver com as necessidades de alojamento alinhadas com a mobilidade profissional dos cidadãos, necessariamente os mais jovens, e até, numa situação ainda mais contemporânea,

com a comunidade nómada digital que circula agora pelo mundo, tendo Portugal igualmente como um território de procura.

Importa ter presente que a viragem de milénio coincidiu em Portugal com uma diminuição acentuada do volume de construção de habitação. Com efeito, depois de um *boom* vivido na década de noventa do século passado, em que se chegou a ultrapassar a marca dos 100.000 fogos construídos anualmente e durante o qual, em termos de habitação social, se concretizou nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa o PER – Programa Especial de Realojamento – que permitiu resolver os problemas de habitação de cerca de 48.000 famílias carenciadas, nos anos seguintes verificou-se uma queda abrupta da construção de habitação (em 2014, atingiu-se o valor mínimo, com apenas 6934 fogos licenciados) e a promoção pública de habitação social praticamente desapareceu.

Em termos práticos, esta enorme redução do número de fogos construídos teve fortes consequências no mercado habitacional, provocando a escassez e o desajustamento da oferta, o aumento da especulação imobiliária e a subida muito significativa dos preços.

Também, o arrendamento não recuperou espaço para ser uma alternativa à aquisição de casa própria para as famílias, ainda traumatizado pelo congelamento de rendas dos anos 40 do século passado e pelos recorrentes conflitos que existem entre senhorios e inquilinos que o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) (Lei n.º 6/2006, publicada no Diário da República n.º 41/2006, Série I-A, de 2006-02-27) e suas atualizações não vão conseguindo sanar na totalidade.

Face a este panorama, as famílias, de diferentes classes sociais, viram-se confrontadas com muitas dificuldades para terem acesso à habitação.

O reconhecimento da gravidade desta situação, que progressivamente tendia a piorar, levou o Governo português a procurar desenvolver novas políticas de habitação que permitissem resolver as necessidades do setor habitacional e, em particular, das famílias a viver em condições indignas.

Assim, em 2015, é aprovada a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de Ju-

lho), a qual teve como objetivo dar um primeiro passo no sentido de uma resposta apropriada às numerosas carências habitacionais existentes no País, bem como ao distanciamento crescente entre o quadro legislativo e as políticas públicas no domínio da habitação.

A ENH assentou em três pilares fundamentais, a Reabilitação Urbana, o Arrendamento Habitacional e a Qualificação dos Alojamentos e procurou criar as condições que facilitassem o acesso das famílias à habitação, atuando nomeadamente ao nível do preço, da localização, da qualidade, do conforto, da segurança, das acessibilidades, da tipologia, da forma de ocupação, da mobilidade e do meio ambiente que envolve a habitação.

Foi também neste contexto que o Governo lançou, em Outubro de 2017, um extenso pacote legislativo denominado “Nova Geração de Políticas de Habitação” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio de 2018), o qual, em termos gerais, visou:

- (a) Garantir o acesso a todas as famílias a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público;
- (b) Criar as condições para que a reabilitação do edificado e a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas.

Para o efeito, procurou apostar-se numa abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e dos atores, de modo a provocar uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar as políticas de habitação. Foram criados instrumentos flexíveis e adaptáveis a diferentes necessidades, públicos-alvo e territórios, e enveredou-se por uma estratégia baseada numa forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre níveis de governo) e entre os setores público e privado, incluindo o cooperativo.

Convém realçar que esta Nova Geração de Políticas de Habitação reconhece o papel imprescindível que os municípios têm na implementa-

ção destas políticas e reforça a sua intervenção neste âmbito, na esteira da lógica da descentralização e do princípio da subsidiariedade. A sua relação de proximidade com os cidadãos e o território permite aos municípios terem uma noção mais precisa das necessidades presentes, das abordagens mais adequadas e dos recursos passíveis de mobilização, sendo a sua ação fundamental na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes, direcionadas para os cidadãos.

A Nova Geração de Políticas de Habitação assume igualmente o imperativo estratégico da promoção de cidades sustentáveis e inteligentes, através da implementação de novas centralidades nas cidades e da reabilitação de zonas em degradação, da melhoria do desempenho energético e ambiental dos edifícios, da inclusão social e da atratividade dos territórios.

Pouco tempo depois, a 4 de junho de 2018, no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação, é criado o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação –, através do Decreto-Lei n.º 37/2018, especialmente dirigido para as famílias mais carenciadas e que vivam em condições indignas.

Posteriormente, entre os muitos e relevantes instrumentos de política habitacional publicados, merece destaque a aprovação da Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro) que, pela primeira vez na Democracia Portuguesa, estabelece o quadro global, assim como um conjunto de princípios e regras gerais de atuação dos poderes públicos e privados, na área da habitação. Na Lei de Bases da Habitação é de sublinhar a criação da Carta Municipal de Habitação e do Relatório Municipal de Habitação, instrumentos que irão integrar e dinamizar a política municipal de habitação, fazendo explorar uma maior articulação entre o setor e o território, ou seja, introduzindo nas ações de planeamento territorial a componente Habitação.

Assim, neste novo contexto legislativo que orienta e regula o setor habitacional, dois níveis de atuação devem ser salientados: por um lado, ao Estado cabe sobretudo a função de assegurar os meios necessários para garantir o desenvolvimento das políticas locais de habitação; por outro lado, aos municípios portugueses é atribuída uma função de grande impor-

tância na concretização e gestão do setor habitacional. E, refira-se ainda, por fim, ao universo dos investidores privados é facilitada uma possibilidade de serem também agentes ativos do setor.

Importa sublinhar que os municípios têm um contacto direto e privilegiado com a população, sendo os autarcas e os técnicos municipais quem melhor conhece o território e as suas necessidades, pelo que são chamados a desempenhar um papel crucial na implementação de políticas de habitação que contribuam para o almejado bem-estar da população.

Aos municípios cumpre planear e executar as respetivas políticas municipais de habitação, identificando as carências e disfunções do parque habitacional, bem como as suas dinâmicas evolutivas, tendo como objetivo encontrar as respostas mais adequadas para resolver os problemas e potenciar as oportunidades de desenvolvimento no quadro das políticas habitacionais e em articulação com as restantes políticas locais. Também no universo autárquico, as Juntas de Freguesia, entidades de proximidade ao mundo real, são cruciais na deteção de problemas e na procura de soluções.

Perante este cenário, é chegado o momento de fazer uma primeira reflexão sobre a forma como as políticas, os instrumentos e as medidas concretas traçadas para o setor habitacional estão a ser implementadas no território.

É para contribuir para esta reflexão que surge este livro, onde se procuram analisar e avaliar as novas políticas de habitação à luz desse novo papel que os municípios podem e devem desempenhar na provisão de habitação.

Com esse objetivo, foi ainda lançado e bem aceite o desafio a um conjunto conceituado de personalidades, detentoras de vasto conhecimento e elevada experiência para participarem nesta reflexão, pedindo-lhes a sua visão sobre a temática habitacional e as suas repercussões no desenvolvimento do País.

Assim, é uma honra poder contar entre os autores de *Políticas Locais de Habitação* com a participação de Abel Mascarenhas, Ana Paula Delgado, António Silva Tiago, António Tavares, Bento Aires, Carlos Carreiras, Carlos Moedas, Conceição Melo, Eduardo Sardo, Emídio Sousa, Her-

nâni Dias, Hugo Santos Ferreira, Isabel Dias, Joaquim Moreira, Miguel Gonçalves, Pedro Mêda, Hipólito Sousa, Jorge Vultos Sequeira, Luísa Salgueiro, Manuel Reis Campos, Marina Gonçalves, Nuno Cardoso, Paulo Conceição, Pedro Baganha, Ricardo Guimarães e Ricardo Rio. Os seus contributos oferecem um leque de diferentes e valiosos ensinamentos que em muito vêm enriquecer esta publicação.

Em síntese, *Políticas Locais de Habitação* permite um olhar sobre o passado do setor habitacional, para através dele se poder melhor enquadrar a fotografia que ilustra o presente e possibilita começar a traçar o caminho certo para o futuro. Neste sentido, é agora a altura de convocar todos aqueles que estão interessados neste domínio, atores públicos e privados, mobilizando-os para percorrer, em conjunto, um caminho que tem uma causa comum e muito nobre – a melhoria das condições da Habitação em Portugal.

1. AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL

1.1. As políticas públicas de habitação ao longo dos tempos

Refletir sobre políticas de habitação, findo que está o primeiro quinto do século XXI, e num momento em que emerge uma nova atitude sobre tais políticas, permite não apenas um olhar sobre o passado como também entender a evolução que tem ocorrido neste domínio essencial da vida das pessoas. Neste capítulo pretende-se tentar compreender a razão de ser das políticas habitacionais implementadas ao longo do tempo e perceber que direções foram tomadas, que mudanças e revisões foram promovidas e que ganhos, mas também prejuízos, resultaram das mesmas.

Na verdade, as políticas de habitação têm já uma extensa e atribulada história, e podemos constatar que essa história se foi desenvolvendo, a par da evolução do pensamento político e ideológico. Sem pretensão de sermos demasiado exaustivos nessa abordagem histórica, poderíamos ordenar em cinco períodos essenciais as opções que foram sendo tomadas e que nos trouxeram ao desafiante ponto em que estamos hoje. Este capítulo foi organizado tendo como importante suporte o excelente trabalho desenvolvido pelo IHRU, com o título *Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, mas recuamos ainda um pouco mais, até chegarmos à Revolução Industrial que teve origem em Inglaterra e rapidamente se

espalhou por outros países. Acreditamos que foi aqui que esteve a origem das primeiras preocupações com o domínio da Habitação em Portugal.

A Revolução Industrial

A Revolução Industrial surgiu nos meados do século XVIII e início do século XIX, altura que gerou a transição do modelo intensivo de trabalho da agricultura e do artesanato para a produção em massa. A máquina exigia novos métodos produtivos e uma mão de obra especializada, situação que criou um grande movimento de pessoas e que provocou repercussões territoriais significativas. De modo geral, é nesta época que se dão crescimentos exponenciais nas populações residentes nas cidades, aí aparecendo a nova classe operária.

Em verdade, os que chegavam ocupavam os espaços que outros já não queriam habitar, por terem más condições, por serem exíguos ou por se localizarem em zonas de menor qualidade urbanística. Muitas vezes tratava-se de locais que haviam sido os embriões medievais dos espaços urbanos, com todas as condicionantes que daí advinham, designadamente a elevada densidade construtiva, a parca dimensão dos arruamentos e espaços públicos, a pequena área dos fogos dos edifícios que foram crescendo em altura e profundidade face à sua estrutura original ou a falta de infraestruturas no edificado e no espaço envolvente.

Esta imigração e a concentração populacional conduziram a que se intensificassem os focos de sobreocupação que promoveram ainda mais insalubridade e más condições de vida na nova população urbana, um pouco por toda a Europa. Os níveis de habitabilidade do edificado disponível eram baixos, e iam piorando com a contínua chegada às urbes de mais famílias e familiares que procuravam melhor emprego e maior rendimento. A degradação do tecido habitacional crescia nas principais cidades e era cada vez pior a qualidade de vida das populações urbanas.

É neste contexto de preocupação social que se inicia uma reflexão e o sequente desenho de políticas de habitação que se desenvolvem desde o século XIX até aos nossos dias, acompanhando, em relação direta, os

ciclos políticos e as suas filosofias, reorientando as diretrizes consoante a matriz mais progressista ou mais conservadora, mais estatizante ou mais liberal, mais conformada ou mais revolucionária.

Em Portugal, remontam ao reinado de D. Luís I e a 1867 as primeiras abordagens visando a promoção de habitação cooperativa e mutualista. O objetivo era construir casas económicas para as famílias de menores recursos, à semelhança do que ia acontecendo em França e em Inglaterra. Com a aprovação do Projeto-Lei n.º 81-A – “Construção de Casas Económicas”, dá-se o primeiro passo no sentido de ajudar as famílias necessitadas de habitação. Pugnavam-se então que os operários se transformassem em proprietários das suas habitações, abandonando os ambientes em que residiam e instalando-se em pequenas casas com comodidades que conferissem tranquilidade às famílias. Como é reconhecido, quando a necessidade humana básica de ter um local digno para viver não é satisfeita, surgem frequentemente conflitos e desequilíbrios sócio-urbanísticos. E, por essa altura, a sociedade vinha de atravessar uma fase conturbada de guerras civis e de grandes constrangimentos sociais e económicos, pelo que a habitação começava a ganhar uma dimensão importante nas cidades, não só para melhorar o conforto da população, mas também para apaziguar os ânimos.

A Primeira República

Um segundo momento relevante da evolução da política de habitação em Portugal surge já na Primeira República e materializa-se na promoção de habitação para quem não a encontra no mercado. É curioso observar que, cem anos depois de Sidónio Pais ter desenhado uma primeira lei nesse sentido, ainda mantemos esse objetivo por alcançar.

Com regulação pelo Decreto n.º 4137, de 25 de Abril de 1918, fixou-se a designação de Casas Económicas, cabendo aos municípios o desenho de uma ação destinada ao alojamento de famílias com rendimentos muito baixos. O objetivo residia em higienizar os espaços urbanos e moralizar os espaços sociais. Começou-se a impulsionar de forma mais estruturada a atuação cooperativa e mutualista, ou até filantrópica, no âmbito da consciência do direito à habitação, introduzindo-se na promoção da habitação

a primeira ação de política que visa a intervenção direta estatal através dos apoios fiscais para privados, individual ou coletivamente, e também para instituições de cariz social, fomentando-se o aumento da oferta de alojamento e regulamentando-se o limite máximo do preço de renda.

Estava-se no final da 1ª Grande Guerra (1914/18), em que muitos cidadãos que voltavam à Pátria não tinham recursos económicos nem emprego estável, e onde as condições sociais estavam ameaçadas por uma pandemia que decorria da gripe espanhola ou pneumónica, como também era designada (e também aqui a história hoje se repete...). Tratou-se de um período de grande crise económica em que o universo de habitação disponível para arrendamento se deteriorou, o que provocou, de novo, a degradação as condições de habitabilidade das classes menos favorecidas e o surgimento de grandes preocupações sanitárias, o que levou a que de forma urgente se legislasse no sentido de contrariar a escalada de problemas habitacionais.

Em Lisboa (Ajuda), no Porto (Arrábida) e em Viana do Castelo (Ursulinas) começam a construir-se os primeiros bairros de moradias unifamiliares, isoladas, que beneficiam de incentivos fiscais e financeiros para os promotores, normalmente instituições, que depois selecionam as famílias a alojar nestas unidades que emergem na época com grande áurea de inovação. Em 1919, o Ministério do Trabalho entra no campo da habitação para trabalhadores, e faz também promoção de Bairros Sociais, visando estabelecer a paz laboral e, assim, igualmente social, a partir da filosofia do “*direito à habitação*”.

É neste sentido que surge uma grande dinamização da habitação social, designadamente nas regiões onde a indústria se desenvolve mais, aparecendo bairros com serviços envolventes de apoio aos residentes, como é o exemplo do Arco do Cego, em Lisboa. No entanto, as infraestruturas e serviços que são fundamentais para estas urbanizações acarretam custos de investimento e, depois, de manutenção e gestão elevados, pelo que não têm grande sucesso, não se gerando mais unidades como a do Arco do Cego, que, aliás, ficou por terminar.

O Estado Novo

O terceiro período no quadro das preocupações e políticas de habitação em Portugal vai iniciar-se uma década depois, já quando o Estado Novo tem alguma dimensão e organização estruturada e vai reenquadrar a atuação no setor da habitação, criando o Regime das Casas Económicas, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 16055, de 12 de Outubro de 1928.

Este regime retira da alçada do Estado Central a construção das habitações, assim contrariando a ação que o Ministério do Trabalho lançara anteriormente. Passa-se, de novo, a responsabilidade da promoção de habitação de cariz mais social para os municípios, naquilo que é a matéria de investimento público, e retoma-se o estímulo aos promotores privados na promoção de fogos para arrendamento ou em regime de renda resolúvel. Criou-se um modelo que permite que, ao fim de alguns anos de pagamento de renda, as propriedades revertem para os inquilinos, que passam a ser os seus novos proprietários.

A partir de então, a intervenção pública centrou-se fundamentalmente na infraestruturização de terrenos por parte dos municípios, deixando-se para os privados a ação da construção com processos construtivos mais exigentes e regulados. Para que a classificação de Casa Económica fosse possível, os fogos tinham de estar compartimentados e estipulava-se um valor máximo de construção por m². É um tempo em que se incentivam as intervenções corporativas e de previdência e de grupos profissionais. Porém, estes começaram a tender para a construção das ditas casas burguesas, com custos superiores aos estabelecidos para o universo de habitações sociais e logo não integráveis na classificação que se estabelecera de Casa Económica. A arquitetura chega em força ao movimento da habitação dita social, e nomes sonantes da época, de Raul Lino, mais tradicionalista e adepto da Casa Portuguesa, a nomes mais vanguardistas como Pardal Monteiro e Keil do Amaral, surgem no debate e na conceção de habitações que, em muitos casos, vieram a ser mesmo construídas. Estava agora a intervir-se ao abrigo de nova legislação publicada em 1933, através da Lei das Casas Económicas, também no âmbito das políticas de ação do Estado Novo.

OS AUTORES



Álvaro Santos

Álvaro Santos é natural de Ovar. Licenciado em Engenharia Civil pela Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Mestre em Planeamento do Território e Ambiente pelas Faculdades de Engenharia e de Arquitetura da Universidade do Porto e Doutorado em Ecologia e Saúde Ambiental pela Universidade Fernando Pessoa.

Dispõe de uma experiência vasta e multifacetada no desenvolvimento local e regional, no planeamento estratégico e do território, em políticas urbanas e na área do planeamento e programação de fundos comunitários, construída na universidade, na administração pública (nacional, regional e local) e na direção de empresas.

Até à data, exerceu, entre outras, as responsabilidades de Presidente do Conselho de Administração da PORTO VIVO, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA, entre 2014 e 2017, Chefe de Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Economia e Desenvol-

vimento Regional, do XIX Governo Constitucional, entre 2011 e 2013, Diretor-Geral do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, do XV Governo Constitucional, entre 2003 e 2005, consultor da Comissão de Coordenação da Região do Norte, perito do Comité das Regiões da União Europeia, Professor Universitário em diversas instituições de ensino, administrador e consultor de diversas empresas na área do planeamento do território e ambiente urbano.

Ao longo do seu percurso profissional já coordenou, ou participou, em dezenas de trabalhos de elaboração de instrumentos de planeamento territorial, desenvolvimento estratégico e planeamento regional e urbano.

Durante as funções públicas que desempenhou, foi orador em dezenas de conferências, congressos e seminários, assim como foi autor de diversos artigos científicos, publicados a nível nacional e internacional, sobre planeamento estratégico e ordenamento do território. Atualmente, é sócio-gerente da Agenda Urbana – Estudos e Consultoria, Lda e é Coordenador da Pós-Graduação em Reabilitação do Património Construído na Universidade Fernando Pessoa.



Miguel Branco-Teixeira

Miguel Branco-Teixeira é natural de Chaves. Licenciado e Doutorado em Engenharia Civil pela Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, e Mestre em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano pelas Faculdades de Engenharia e de Arquitetura da Universidade do Porto.

É Professor na Universidade Fernando Pessoa, desde 1997, sendo atualmente Coordenador da Licenciatura e do Mestrado em Engenharia Civil. É ainda Investigador do CITTA-FEUP (Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto) e autor de mais de setenta estudos académicos e científicos, publicados a nível nacional e internacional.

Foi Assessor na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) e Perito Avaliador de Candidaturas ao Programa Operacional Norte 2020. Foi responsável dos Serviços de Engenharia e Segurança da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN) e Assessor do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Durante o seu percurso profissional colaborou com várias empresas e participou em inúmeros trabalhos relacionados com a elaboração de instrumentos de planeamento territorial, o desenvolvimento de estratégias territoriais e o desenho e implementação de políticas de habitação.

É consultor da Agenda Urbana – Estudos e Consultoria, Lda.



Paulo Valença

Paulo Valença é natural do Porto. Licenciado em Arquitetura pela Universidade Técnica de Lisboa.

Foi Técnico Superior da Comissão de Coordenação da Região do Norte, entre 1988 e 1994, e Membro do Secretariado Nacional do PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional, da Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território entre 1994 e 1995.

Foi Assessor da Administração da APOR – Agência para a Modernização do Porto SA entre 1995 e 2004 e Diretor de Planeamento e Gestão Operacional Porto Vivo, SRU entre 2004 e 2018.

Possui uma vasta experiência na elaboração de Planos Diretores Municipais (nomeadamente, foi coordenador dos PDM's de 1ª Geração de Valença e Monção) e outros instrumentos de planeamento do território, assim como em Estudos Estratégicos relacionados com o Desenvolvimento do Território.

Atualmente é Consultor e Projetista nas áreas da Arquitetura, do Urbanismo e do Planeamento Territorial.

É consultor da Agenda Urbana – Estudos e Consultoria, Lda.

POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

A habitação é um direito fundamental, constitucionalmente consagrado, a base de uma sociedade estável e coesa e o alicerce a partir do qual se constroem as condições para aceder a outros direitos, como a educação, a saúde ou o emprego. Um direito que vive, por estes dias, momentos de mudança, na tentativa de acomodar as alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações, a combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação de natureza estrutural, o encontrar de um novo paradigma no acesso ao mercado de habitação e os efeitos colaterais de políticas de habitação anteriores. Todos estes fatores exigiram a necessidade de uma maior intervenção e conduziram à introdução de novas políticas, em que os municípios desempenhem um papel fundamental.

Da autoria de Álvaro Santos, Miguel Branco-Teixeira e Paulo Valença, o livro “Políticas Locais de Habitação” pretende contribuir para a análise do passado do setor habitacional para, através dele, se poder melhor enquadrar o presente e começar a traçar o caminho certo para o futuro. Com prefácio de Luís Marques Mendes, o livro conta com o contributo de mais de duas dezenas de personalidades, agentes que legislam, regulam, investigam, pensam, executam, enfim, lidam e interagem com as muitas variáveis que concorrem para o direito à habitação. É altura de convocar todos aqueles que estão interessados neste domínio, atores públicos e privados, mobilizando-os para percorrer, em conjunto, um caminho que tem uma causa comum e muito nobre – a melhoria das condições da habitação em Portugal.

Visite-nos em
livraria.vidaeconomica.pt

www.vidaeconomica.pt

ISBN: 978-989-768-982-6

