

---

**CONTRIBUTOS PARA O  
PLANO ESTRATÉGICO DE  
HABITAÇÃO 2008-2013**

---

**ESTRATÉGIA E  
MODELO DE INTERVENÇÃO  
(DOCUMENTO DE TRABALHO PARA DEBATE)**



**CONTRIBUTOS PARA O  
PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO: 2008/2013**

**POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

**ESTRATÉGIA E MODELO DE INTERVENÇÃO**

**EQUIPA:**

CET/ISCTE

Isabel Guerra

Sandra Marques Pereira

Manish Fernandes

Pedro Botelho

Pedro Marques

Augusto Mateus & Associados

Augusto Mateus

Sandra Primitivo

Ana Caetano

Cristina Cabral

Mariana Pereira

IRIC/UP

Nuno Portas

Teresa Sá Marques

Fátima Matos

Eduarda Ferreira

Filipe Baptista e Silva

Pedro Gorito



## ÍNDICE

---

<b>NOTA PRÉVIA</b>	<b>7</b>
<b>I. PREPARAR A MUDANÇA</b>	<b>9</b>
I.1 Repensar as Políticas de Habitação e o Papel do Estado	10
I.2 Factores de Mudança para as Novas Políticas de Habitação	14
<b>II. MISSÃO, PÚBLICO-ALVO E OBJECTIVOS</b>	<b>19</b>
II.1 Missão	19
II.2 Público-alvo	20
II.3 Instrumentos Financeiros Propostos no Âmbito das Medidas	22
II.4 Objectivos Globais	24
<b>III. EIXOS, MEDIDAS, ENQUADRAMENTO JURÍDICO, DE GESTÃO E FINANCEIRO</b>	<b>27</b>
III.1 Eixos e Medidas	27
III.2 Fichas Síntese	29
<b>IV. MODELO DE FINANCIAMENTO</b>	<b>67</b>
IV.1 Modelo de Financiamento de Referência para o Plano Estratégico para a Habitação	67
IV.2 Principais Condicionantes do Modelo de Financiamento de Referência	72
<b>V. ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO</b>	<b>77</b>
V.1 A Configuração Relacional dos Novos Modelos de Gestão	77
V.2 O Papel Dinamizador do IHRU e a Lógica do Modelo de Gestão	79
V.3 O Papel Essencial das Autarquias e dos Programas Locais de Habitação	82

<b>ANEXOS</b>	<b>85</b>
<b>A.1</b> Enquadramento Jurídico das Medidas	87
<b>A.2</b> Que Casas?	107

## **NOTA PRÉVIA**

Este texto enquadra-se na realização de propostas para a elaboração do Plano Estratégico de Habitação, e pretende apresentar e desenvolver duas dimensões fundamentais: as estratégias e o modelo de intervenção<sup>1</sup>.

Trata-se de um documento provisório, cujo conteúdo procura ressaltar os elementos estruturantes dessas duas dimensões do trabalho, tendo como objectivo aprofundar a discussão alargada (equipa técnica, IHRU e Secretaria de Estado, parceiros sociais) e a consensualização das principais linhas do documento final. Importa, por isso, que a discussão se detalhe por eixos e medidas e transversalmente por modelo de financiamento e de organização.

Por razões várias – sobretudo dificuldades de informação –, a formulação da estratégia pedida não se poderá ainda considerar fechada nesta fase de proposta. A equipa redactora terá ainda que reformular a versão final do documento após a discussão pública com os múltiplos parceiros externos – executores ou destinatários – das perspectivas que aqui se formulam.

Sendo patentes algumas insuficiências inultrapassáveis de quantificação das carências, dos recursos envolvidos e dos pesos relativos dos “programas”, os dados nacionais e regionais obtidos até ao presente não autorizariam a fixação de metas sem incorrer em riscos contraproducentes para a própria credibilidade pública do documento. Adiantando a reflexão crítica, interna à própria equipa, julga útil para o debate público imediato aclarar alguns pressupostos e condicionantes específicos das propostas de estratégia apresentadas.

No contexto actual, de dinâmicas habitacionais complexas, não seria possível organizar uma estratégia e um modelo para todas as circunstâncias, independentemente do contexto territorial ou do período de implementação (“*not best at all times and under all situations*”). Houve, por isso, que propor estratégias e um modelo suficientemente flexíveis e abrangentes, capazes de ter em conta o princípio da acção/circunstância que Rayond Struyk acentuava há três décadas atrás respondendo à questão “Que política de habitação é melhor?” “*Depende. Depende na prioridade que é dada aos objectivos; das condições do mercado de habitação no momento em que se introduzem os programas, nas tendências dos rendimentos familiares, do crescimento dos*

---

<sup>1</sup> É o terceiro documento de trabalho no contexto da realização do Plano Estratégico para a Habitação: 2008/2013, sendo o primeiro de diagnóstico das dinâmicas habitacionais e o segundo centrado na análise das políticas habitacionais e identificação das actuais necessidades.

*núcleos familiares e do custo da produção das casas. Não há uma única resposta, de facto, pode mesmo não haver uma única resposta para cada área metropolitana”<sup>2</sup>.*

Nesse sentido, mesmo as estratégias que podem ser ensaiadas no conjunto do país, pretendem conter em si suficiente complexidade e plasticidade, para que a diversidade regional seja capaz de as ajustar e melhorar no seu período de implementação, podendo igualmente assumir diferentes configurações ao longo do tempo de execução. Mas se interessa ao longo do documento propor mecanismos flexíveis, que se adaptem à diversidade de situações, importa também especificar o objectivo central do modelo proposto, tornando possível avaliar posteriormente a sua execução e impacte.

**A orientação central e transversal que preside ao conjunto das estratégias e do modelo proposto, assenta na criação de condições de acesso ou de facilitação da entrada no mercado de habitação de grupos sociais que, pelas suas condições socioeconómicas, ou pela dinâmica do mercado privado de habitação, não conseguem aceder a uma habitação condigna. Por um lado, esse objectivo central inclui alguns estratos da população de solvência “instável” em face das flutuações sociais e dos mercados financeiros e do trabalho, por outro, destaca a necessidade de orientar acções para uma ainda importante fracção de procura com graves dificuldades de subsistência e portanto excluída do mercado, mesmo dos segmentos de custos controlados.**

A estrutura do documento organiza-se em cinco pontos fundamentais:

- Preparar a Mudança;
- Missão e Objectivos;
- Eixos de Intervenção e Medidas;
- Modelo de Financiamento;
- Elementos para um futuro modelo de Gestão.

---

<sup>2</sup> Rayond Struyk e outros, 1978, *Housing Policies for the Urban Poor: a Case of Local Diversity in Federal Programmas*, The Urban Institute Press, Washington, cap. 6 in William C. Apgar, Jr., 2001, “Wich Housing Policy is Best?”, in *Housing Policy Debate*, vol.1, Issue 1, p. 6.

## **I. PREPARAR A MUDANÇA**

O Plano Estratégico da Habitação 2008-2013 pretende consubstanciar uma mudança de paradigma de pensamento e acção que corresponde a uma tentativa de inflexão de algumas das medidas de política de habitação existentes, além da incorporação de novos instrumentos.

Duas ordens de factores contribuem para essa necessidade de mudança, obrigando a repensar de modo muito claro as políticas de habitação e a reformulação do papel do Estado. Por um lado, o reconhecimento de profundas alterações da sociedade e das políticas actuais com significativas modificações nas dinâmicas habitacionais decorrentes, nomeadamente, de alterações do mercado financeiro, dos modos de vida e das necessidades socioculturais das populações e simultaneamente, a constatação de problemas e carências fortemente persistentes ao nível das necessidades de habitação.

Por outro lado, importa clarificar de modo substantivo a alteração do papel do Estado, para uma actuação predominantemente horizontal e transversal, no quadro de uma cooperação e coordenação mais eficazes, quer ao nível das políticas sectoriais convencionais, quer das novas parcerias para a execução da política de habitação. Na perspectiva do Plano Estratégico, o Estado reforça as funções de planeamento, regulação, fiscalização, monitorização e avaliação, reorganizando o seu papel de parceiro fundamental – com as autarquias, as organizações sociais, as cooperativas, os privados – para a execução das medidas de política, clarificando papéis e relações e também expectativas e responsabilidades.

## **I.1 REPENSAR AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO**

O pensamento actual sobre as políticas de habitação decorre de profundas transformações do contexto, social, habitacional e urbanístico mas também político e financeiro ligados à complexidade dos fenómenos sociais na modernidade tardia. O reconhecimento que as profundas transformações da sociedade actual, como é exemplo o processo de globalização, têm originado grandes mudanças nas dinâmicas habitacionais associadas às transformações socio-culturais dos modos de vida e à alteração do papel do Estado vão estar no centro do novo “paradigma” de pensamento europeu sobre as dinâmicas habitacionais e as formas de intervir.

As transformações socioeconómicas e dos sistemas políticos têm um enorme impacte no pensamento e na acção face à intervenção pública ao nível do alojamento e face ao alinhamento dos vários parceiros sociais. Em larga medida, o debate sobre o equilíbrio das dinâmicas habitacionais passou de um debate sobre o “direito à habitação” para o debate centrado no “equilíbrio entre oferta e procura”.

De facto, para a maioria dos países europeus, a necessidade quantitativa de alojamento é encarada como um problema pertencendo ao passado e as políticas habitacionais são hoje encaradas como respostas a grupos sociais específicos mais do que estratégias globais de acessibilidade ao alojamento. As preocupações orientam-se particularmente para a regeneração urbana e, dependendo da gravidade, para tentativas de estabilização dos actualmente voláteis mercados habitacionais privados.

No entanto, reconhece-se a especificidade da “questão habitacional” nos países da Europa do Sul traduzida na persistência de graves carências habitacionais, na informalidade da construção e na debilidade da intervenção pública.

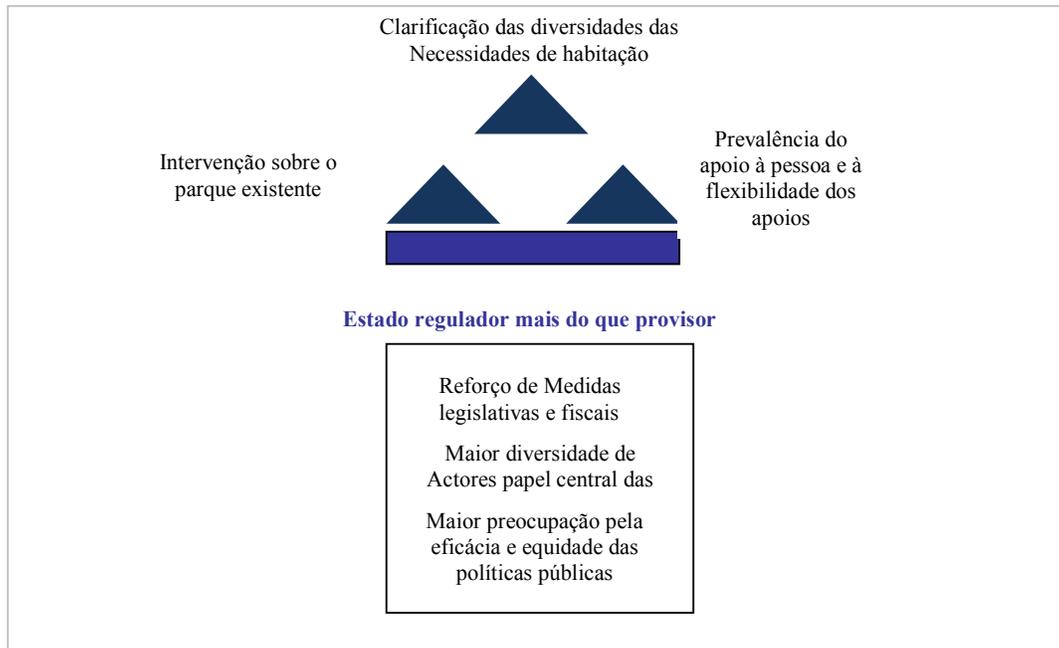
CONTEXTO ACTUAL DE REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO



Essas mudanças provocam profundas alterações nas formas de conceber e agir face às políticas sociais e nomeadamente face às políticas de habitação.

No contexto do diagnóstico realizado, das discussões em fóruns com os principais actores do sistema de produção, gestão e apropriação das políticas públicas de habitação, e também face às actuais orientações técnico-políticas para os novos instrumentos e programas, o Plano Estratégico (nos eixos e medidas, gestão e financiamento) propõe uma **reorientação das políticas públicas sobre a habitação**.

**FACTORES DE MUDANÇA NO DESENHO E EXECUÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO**



Clarificação das necessidades de habitação



Assume-se a grande diversidade de necessidades assim como a sua regionalização.

Em Portugal, numa análise meramente quantitativa, com os dados censitários disponíveis ou partindo de informação das autarquias é possível reconhecer as fortes dificuldades de acesso a uma habitação condigna, o diagnóstico reconhece a:

- necessidade imediata de habitação pode atingir cerca de 40 000 famílias;
- cerca de 150 000 famílias vivem em situação de sobrelotação (duas ou mais divisões em falta);
- cerca de 180 000 proprietários e inquilinos, têm a sua residência habitual muito degradada.

Intervenção sobre o parque existente



As políticas de habitação passam a considerar o mercado como um recurso a equacionar e a chamar a atenção para a necessidade de reabilitação da cidade construída envolvendo um número crescente de actores públicos e privados que se podem implicar nas políticas públicas. Considera-se que uma parte significativa das políticas de habitação deve decorrer das tentativas de ajustamento da oferta e da procura e de um melhor aproveitamento do *stock* habitacional existente, constituindo-se a parceria público-privado um elemento indissociável das políticas de habitação.

Mais do que produzir nova habitação tornou-se função essencial do Estado zelar pelo bom funcionamento dos mercados habitacionais e apoiar o acesso à habitação de população com mais fracos recursos. Deve ainda facilitar a oferta de habitação a baixo custo e rentabilizar e ajustar o parque existente.

Prevalência do apoio à  
 pessoa e à  
 flexibilidade dos  
 apoios



A diversidade de modos de vida, a constante mutação das conjunturas económicas mas também sociais e familiares e a crença na necessidade de introduzir percursos de maior mobilidade habitacional e geográfica e gerar menor dependência dos apoios públicos faz do “apoio à pessoa” uma prioridade face a respostas estandardizadas e com tendência a tornarem-se perenes. Concomitante com esta intenção, há a preocupação de reforçar as dimensões de co-responsabilização dos inquilinos públicos e gerar maior equidade social na distribuição dos recursos, sempre escassos.



### *Estado regulador mais do que provisor*

Outro conjunto de transformações das políticas públicas de habitação assenta na reconceptualização da função social do Estado. Esta dimensão decorre, quer da crise financeira e fiscal, quer da transformação do olhar do Estado sobre as suas competências e a eficácia das suas políticas.

No campo específico das políticas habitacionais, o Estado passa cada vez mais de um agente provisor directo, para um Estado subsidiário e regulador. De facto, constatam-se tendências para a redução do papel directo do Estado na provisão de habitação social, reforçando-se os apoios ao acesso à habitação, ao mesmo tempo que se alteram os mecanismos pelos quais o Estado intervém nomeadamente através de políticas fiscais, políticas de parceria público-privadas e incentivos financeiros a diversos agentes.

Essas novas funções, públicas, assentam cada vez mais em sistemas de parcerias, quer com os municípios quer com as entidades privadas, incluindo o sector cooperativo e valorizam sobretudo:

- as orientações para o mercado através da **negociação de contrapartidas que permitam o acesso** ao mercado de grupos de menor solvência;
- orientação das políticas da oferta para a **reabilitação do stock habitacional abrangendo os públicos apoiados;**

- o predomínio gradual do **“apoio à pessoa”** sob a forma de subsídios de acesso ao alojamento;
- orientações de apoio público para **grupos específicos identificados como carecendo de apoio** (população com deficiência, famílias de menores rendimentos, grupos em circunstâncias temporárias especiais, etc.);
- orientações para um aumento de **eficiência na gestão do parque público** existente ou em construção;
- intervenções desenvolvidas na lógica do **“desenvolvimento social urbano”** nos bairros com maiores manifestações de exclusão;
- **apoio a um funcionamento do mercado de habitação** mais equilibrado e ajustado;
- desenvolvimento de um planeamento urbano mais articulado com as dinâmicas socio-demográficas e com as condições de habitabilidade, e dessa forma com as **políticas sociais e de cidade**.

## **I.2 FACTORES DE MUDANÇA PARA AS NOVAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL: VECTORES DA ESTRATÉGIA**

Na tentativa de oferecer uma nova visão e uma nova prática da política de habitação, importa focalizar e sistematizar um conjunto restrito de opções que orientam as propostas deste Plano Estratégico que irão nos capítulos seguintes expressar-se nos eixos de intervenção, nas medidas, e modelo de gestão e financiamento. Procura-se assim, uma agenda reformadora, que dê resposta, em diferentes velocidades de resolução, aos temas seguintes:

**a) Formulação das prioridades**

de um modelo centrado no acesso à “casa” (fogo) ...

... para um modelo centrado no desenvolvimento do *habitat*, num processo onde as políticas de habitação podem assumir um papel renovado nas dinâmicas urbanas (diferenciado nas grandes áreas metropolitanas, nas cidades pequenas e médias e nos pólos de baixa densidade), nas dinâmicas de mobilidade geográfica e de desconcentração, associadas ao desenvolvimento de redes e ao ordenamento do território, a novas políticas de crescimento demográfico e à promoção das áreas de baixa densidade.

**b) Natureza das carências e dos incentivos**

de um modelo orientado por aspectos quantitativos relativamente indiferenciados (disponibilização de fogos/ realojamento)...

... para fórmulas de avaliação orientadas por aspectos qualitativos diferenciados, como a disponibilização de mecanismos de mobilidade dentro e entre as diversas formas de ocupação, o alargamento das opções efectivas de arrendamento sustentável, o favorecimento de acções de conservação e reabilitação do património edificado ou o alargamento da diversidade das ofertas em relação à diversidade de necessidades.

**c) Localização das intervenções**

de um modelo que procura responder aos problemas das necessidades de habitação nos territórios específicos onde eles se manifestam, fixando duradouramente as características estruturantes de vastos espaços urbanizados ou urbanizáveis...

... para um modelo que procura favorecer a mobilidade geográfica, económica, social e profissional, como um elemento novo para a produção de soluções integradas e flexíveis ao nível da habitação, valorizando, nomeadamente, as melhores formas de integração urbanística e o favorecimento das mobilidades económicas, sociais e profissionais beneficiando das novas acessibilidades nas aglomerações mais interdependentes como nas cidades médias, pequenas e pólos de baixa densidade.

**d) Tipologia e sentido das acções**

Passagem de um modelo polarizado pelo primado da intervenção pública na promoção da habitação num único momento (“lógica de oferta de uma habitação”)...

... para um modelo polarizado pelas parcerias público-privado e visando a satisfação das necessidades segmentadas de habitação, em diversos momentos e de diferentes modos (“lógica da resposta às procuras”), recorrendo à cadeia de valor da produção, promoção e gestão da habitação, em diferentes fases do ciclo de vida do público-alvo das políticas (os apoios públicos no acesso à habitação deverão, neste contexto, enquadrar quer as ajudas ao acesso, quer as ajudas à mobilidade).

**e) Maior distinção entre as políticas de habitação e as políticas sociais**

Transição de um modelo rígido centrado no “apoio à casa”...

... para grupos sociais carenciados ou considerados prioritários, para uma maior compreensão dos custos e da responsabilização dos vários agentes e famílias e apoiando em função de necessidades concretas que evoluem ao longo do ciclo de vida, com a clarificação das co-responsabilidades públicas e privadas e também de facilitação de situações de menor dependência das famílias dos apoios públicos.

**f) Diversificação das fontes de financiamento**

Do Estado como único financiador e da construção como fonte de respostas...

... para a procura de novos recursos, na diversificação das fontes de financiamento e através da valorização de mecanismos fiscais e financeiros e de política de cidade para ampliação de recursos em habitação.

No contexto do Plano Estratégico de Habitação, esta mudança de orientação e das formas de equacionar as políticas de habitação, que de forma progressiva deverão ir gerando a coerência das intervenções (materiais, legislativas, etc.), irão privilegiar fundamentalmente:

- Contratualização com as famílias, onde se privilegia o regime de arrendamento, no mercado público ou privado, gerando condições mais fáceis e flexíveis de mobilidade geográfica e habitacional e exigindo um investimento público menos vultuoso;
- Aproveitamento das sinergias do mercado privado no que respeito à aquisição de alojamentos, à reabilitação e ao arrendamento destinados a populações com mais baixos recursos;
- Manutenção do esforço de produção de habitações a custos controlados por empresas e cooperativas, para venda ou aluguer, destinados a estratos populacionais médios e médios baixos;
- Clarificação entre as políticas de habitação e de segurança social com progressiva responsabilização dos apoios de segurança social;
- Reforço na utilização de mecanismos financeiros e de política de cidade para ampliação de recursos em habitação.

Ao IHRU competirá a responsabilidade maior de dinamizar a concepção, implementação e avaliação das medidas propostas com especial atenção às diversidades regionais e à hierarquia das carências habitacionais.

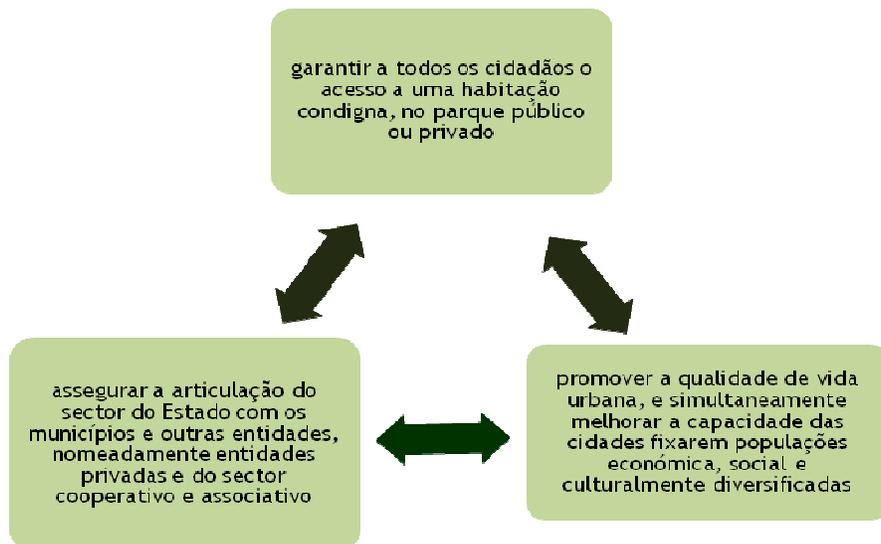
Finalmente, a implementação destas orientações será possível se for aprofundada a responsabilidade das autarquias, não só na realização de alguns dos eixos e medidas, mas sobretudo na participação responsável do planeamento nas suas áreas de jurisdição, desde a hierarquização das necessidades, à localização e tipos de intervenção sob a forma de candidaturas regulares e integrando as diferentes soluções aos recursos nacionais, fundamentadas em Programas Locais de Habitação, de médio prazo, elaboradas segundo as regras de elegibilidade do IHRU.



## II. MISSÃO, PÚBLICO-ALVO E OBJECTIVOS

### II.1 MISSÃO

A missão das políticas de habitação recolhe a sua legitimidade da intenção de garantir a todos os cidadãos o acesso a uma habitação digna.



Esta estratégia ambiciosa confronta-se obviamente com limitações várias que advêm fundamentalmente do estágio de desenvolvimento do país e da contenção fiscal grave que Portugal atravessa. Acrescente-se que, sendo suposto que um documento de natureza estratégica prepare um compromisso público da Instituição encomendadora, no sentido de uma “mudança de rumo” no médio-longo prazo, a verdade é que, no caso presente (que se pode designar de curto-médio prazo) os volumes de compromissos acumulados para os próximos anos obrigam a moderar a perspectiva de “mudança imediata”, qualitativa e quantitativa. Assim, é de esperar um processo que se poderá designar de “reajustamentos progressivos” mantendo embora como orientação para o longo prazo, a perspectiva do que se designou como “mudança de paradigma” do papel do Estado nas políticas de acesso à habitação.

Assim, mais do que medidas alternativas explicitam-se lógicas de formulação das políticas e critérios para a sua execução que permitam re-hierarquizar o “menu” actual de intervenção à medida que os recursos e os resultados da experiência o aconselhem. À luz das conjunturas mais recentes – de “estabilidade e crescimento”, das limitações dos “fundos de coesão” e ainda, das dinâmicas da promoção e de crédito do “mercado imobiliário” – há ainda incertezas incontornáveis que inclinam para a coexistência entre o Estado-promotor e o Estado-regulador.

## **II.2 PÚBLICO-ALVO**

Para a especificação do público-alvo abrangido nas medidas propostas no Plano, importa clarificar dois pontos prévios a ter em conta:

### **1. Por um lado, o duplo papel do Estado, subsidiário em relação ao mercado e garante da equidade social face aos grupos sociais mais carenciados.**

Na perspectiva do Plano Estratégico, a intervenção pública assume-se como fundamentalmente subsidiária face à dinâmica do mercado de habitação, devendo competir às famílias o esforço indispensável para fazerem face às suas necessidades de habitação bem como às restantes actividades da vida quotidiana.

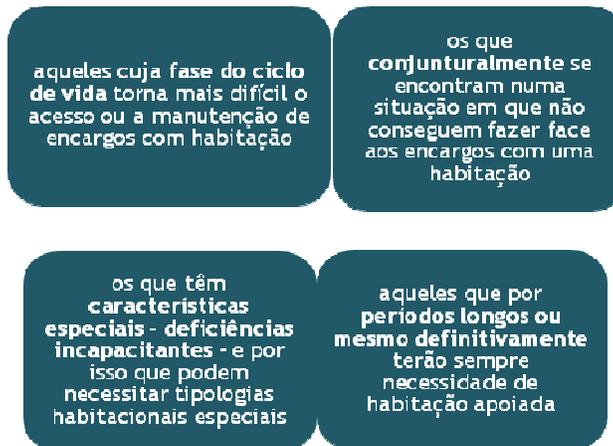
Mas ao Estado compete um papel indispensável de garantia da equidade, claramente dirigido aos grupos de população de mais baixos recursos ou em condições diversas de debilidade no acesso a uma habitação condigna. Reconhece-se a existência de população que necessita permanentemente de apoio público, e uma boa definição e gestão dos programas permite apoiar quem efectivamente não tem condições de suportar os encargos, mas sempre em relação com a responsabilização dos indivíduos ou agregados.

### **2. Por outro lado, a relação entre a política de habitação e as outras políticas nacionais (saúde, educação, acção social, etc.) obrigam a que as respostas às necessidades de habitação devam ser articuladas com outras medidas sectoriais.**

O “direito à habitação” assume-se de forma recorrente como uma política complementar às restantes políticas públicas e isto significa uma forte ligação entre a Política de Habitação e as Políticas Sociais e Urbanas, não só numa perspectiva global, como na programação e execução de cada medida de acção.

As políticas de habitação pretendem aumentar as oportunidades de escolha dos cidadãos, os percursos de mobilidade social e territorial, a capacidade de decisão e a justiça relativa de distribuição do dinheiro público, considerando, por exemplo, que a lógica do “apoio à pedra” e do apoio “à pessoa” se traduzem, desde logo, em diferentes graus de flexibilidade e mobilidade dos beneficiários. Não é tarefa fácil a identificação e o lidar com a diversidade, e sobretudo com o carácter mutável destas situações, mas o seu não controlo é, com certeza, uma das razões da iniquidade social (apoios a famílias que não, ou já não, necessitam) com o consequente desperdício do investimento público.

O diagnóstico das necessidades de habitação, permitiu identificar um **conjunto diversificado de situações entre as populações-alvo** das medidas de habitação, que podem sistematizar-se em quatro grandes grupos de indivíduos ou agregados:



### II.3 INSTRUMENTOS FINANCEIROS PROPOSTOS NO ÂMBITO DAS MEDIDAS

A mudança de concepção de um Estado provisor para um Estado subsidiário e regulador não implica uma redução do leque dos instrumentos ao dispor dos responsáveis pela política de habitação, mas sim uma compreensão dos diferentes níveis de equidade e eficiência proporcionados por cada instrumento e, conseqüentemente, uma avaliação da sua adequabilidade aos objectivos, beneficiários e públicos que se pretendem atingir e da compatibilização do seu custo com o orçamento disponível.

Neste quadro, a **natureza inovadora das medidas propostas no que respeita ao enquadramento financeiro** tenderá a passar:

- pela alteração da **combinação de instrumentos** (e da intensidade que se aplica a cada um deles) que, tradicionalmente, a política de habitação acciona (por exemplo, canalizar mais recursos para as linhas de crédito bonificado em detrimento das transferências a fundo perdido);
- pela **focalização de um instrumento num determinado grupo de beneficiários** (por exemplo, aumentar o limite máximo de dedução de rendas em sede de IRS, mantendo ou diminuindo o limite de dedução de juros e amortizações de dívidas contraídas para a aquisição da habitação própria);
- pela utilização de **novos instrumentos de financiamento** (por exemplo, seguros e garantias para arrendamento);
- pelo **modelo de financiamento do programa estratégico como um todo** (financiamento global do plano, de forma transversal a todas as medidas).

O financiamento específico de cada uma das medidas a seguir analisadas é apresentado com base num conjunto de instrumentos que podemos agrupar de acordo com a seguinte tipologia:

Transferências a fundo perdido	Crédito	Incentivos fiscais	Seguros e Garantias (não bancárias)
Transferências monetárias para os beneficiários, sendo útil neste ponto diferenciar entre participações do Estado numa obra ou projecto e subsídios atribuídos aos beneficiários numa base regular	Crédito bonificado (bonificações), condições de financiamento (prazos, períodos de carência, juros, celeridade processual...), garantias que permitam diminuir o risco que as instituições financeiras associam normalmente a alguns beneficiários da política de habitação, diminuindo, por esta via, a taxa de juro dos empréstimos	Redução da carga fiscal suportada pelos promotores/beneficiários das políticas de habitação (IVA, imposto do selo, IRS, IRC, IMI e IMT)	Redução do risco dos beneficiários através do pagamento de seguros e da oferta de garantias de compra ou arrendamento dos imóveis
<b>Contrapartidas</b>			<b>Apoio Técnico</b>
Neste instrumento incluem-se contrapartidas de natureza diversificada que podem ser disponibilizadas, por um lado, <b>pelas administrações públicas</b> (ao nível dos processos de licenciamento, da aceleração e simplificação dos processos burocráticos, cedência de solos em condições mais favoráveis que a média do mercado) e, por outro lado, <b>pelos beneficiários/promotores</b> (cedência de fogos em urbanizações, reabilitação ou construção de fogos para famílias carenciadas, servindo os objectivos da política pública), com o objectivo de fomentar um processo de negociação que alinhe os interesses públicos e privados em matéria de habitação.			Formação, cedência de tecnologia

Os responsáveis pela política de habitação dispõem ainda, de forma transversal a todos estes instrumentos, das **majorações** como instrumento de intensificação do benefício atribuído para alguns subgrupos do público-alvo e do território abrangido.

Para além dos públicos-alvo já identificados, que se assumem como os destinatários últimos das políticas desenvolvidas pelo Estado, importa também discriminar os **beneficiários**, ou seja, os que se candidatam às diferentes medidas para usufruir dos apoios disponibilizados pelo IHRU. A tipologia de beneficiários utilizada encontra-se na tabela seguinte, sendo que nalgumas medidas os beneficiários coincidem com os destinatários.

Câmaras Municipais	Promotores Privados	Cooperativas	Proprietários
Proprietários Ocupantes	Senhorios	Inquilinos	Famílias

## **II.4 OBJECTIVOS GLOBAIS PROPOSTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO**

1. Apoiar o acesso ao mercado habitacional da população com dificuldades de acesso ao mercado regulando as dinâmicas habitacionais para melhor harmonia da relação entre oferta e procura.
2. Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado.
3. Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.
4. Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.

### ***Objectivo 1***

**Apoiar o acesso ao mercado habitacional da população com dificuldades de acesso ao mercado regulando as dinâmicas habitacionais para melhor harmonia da relação entre oferta e procura.**

O mais directo objectivo de uma política de habitação é o de permitir que todas as famílias disponham em permanência de uma oferta de alojamento capaz de se adaptar às suas necessidades. Um bom funcionamento do mercado habitacional interessa todos os actores pois permite a adequação entre os que necessitam de habitação e os que a oferecem num contexto de capacidade de escolha residencial e de transparência dos mecanismos de funcionamento do mercado. Assim, é objectivo das políticas habitacionais maximizar a utilização do parque habitacional privado, dinamizando o encontro entre a oferta pública/privada e a procura de habitações.

No entanto, há populações que não possuem, de forma temporária ou mais definitiva condições de acesso ao mercado e são estas a razão de ser das políticas habitacionais. São portanto necessários mecanismos de apoio a essas situações.

### *Objectivo 2*

#### **Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado**

Em toda a Europa a oferta directa de habitação de génese pública e parapública é ainda um elemento essencial das políticas de habitação permitindo disponibilizar um *stock* para situações de grande necessidade ou emergência e ainda funcionando frequentemente como um regulador de preços do mercado. Nesse sentido propõe-se ainda a manutenção de oferta pública de habitação para arrendamento em várias situações nomeadamente através: por um lado, **da generalização dos métodos de acesso ao parque público de arrendamento e**, por outro lado, **o aumento de fogos para arrendamento ou aquisição no mercado privado** acessíveis aos diferentes estratos populacionais (independentemente da idade, do género, dos rendimentos ou dos modos de vida).

### *Objectivo 3*

#### **Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.**

Proporcionar alojamentos habitacionais integra-se numa estratégia de intervenção social, em que a resolução do problema da habitação tem de se articular, recorrentemente, com as restantes respostas em termos de políticas urbanas e sociais.

Trata-se por um lado de responder a necessidades das populações em termos de emprego, saúde, educação e formação, cultura e lazer, capacitando os indivíduos para responderem a um leque de oportunidades cruciais de modo a elevar a sua qualidade de vida. É necessário, por isso, territorializar as políticas sociais e habitacionais construindo serviços de educação, de saúde e de apoio às famílias à medida das problemáticas territoriais e envolvendo um leque diversificado de actores na procura de respostas complementares ao acesso a uma habitação.

Trata-se, por outro lado, de melhor integrar a política de habitação com as políticas da cidade. De facto, a política pública de habitação assume como objectivo central a resolução dos problemas das pessoas num contexto alargado de uma política de cidades. Isto é, proporcionar alojamentos habitacionais integra-se numa estratégia de intervenção urbana tendo em vista a construção de espaços de coesão social, de competitividade económica e qualidade ambiental.

Neste âmbito, procura-se melhorar a capacidade das nossas cidades acolherem populações diversificadas ao nível económico, social e cultural. Relativamente às áreas centrais, as políticas públicas devem contrariar certas estratégias do mercado, como a expulsão de certas camadas populacionais, sobretudo as populações de baixos recursos e mais frágeis socialmente, mas também as classes médias de determinados territórios centrais e reabilitados.

#### ***Objectivo 4***

##### **Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação**

A escassez das dotações orçamentais públicas disponíveis, naturalmente insuficientes para a dimensão dos problemas e das necessidades de intervenção, limita a implementação de programas pesados e centralizados. Às iniciativas de intervenção pública é exigida grande contenção de despesas, optimização de recursos e adequação dos recursos financeiros e humanos aos meios disponíveis.

Também a multiplicidade de necessidades, os níveis de exigência e a complexidade das áreas de intervenção, levam a que os modelos de gestão e organização sejam equacionados de forma a obrigarem a optimização e articulação dos serviços públicos face aos objectivos delineados, acompanhada pela efectiva integração das organizações privadas locais.

Se é certo que as autarquias representam em Portugal um dos veículos preferenciais para dar resposta aos anseios das populações e à satisfação das suas necessidades, temos hoje a consciência que novas estruturas institucionais têm de ser capazes de integrar e articular na intervenção local a administração pública (central e local) e os parceiros privados, que na sociedade civil têm um papel imprescindível na resolução dos problemas habitacionais.

A dinamização da intervenção das organizações privadas e não governamentais é hoje reconhecida como um elemento fundamental de qualquer modelo de intervenção pública. Acrescem ainda as necessidades de supervisionar, controlar e avaliar de forma eficaz a execução das intervenções planeadas, de modo a assegurar a correcta gestão das estratégias de intervenção e das medidas de acção delineadas e a correcta e eficaz aplicação dos fundos públicos envolvidos.

### **III. EIXOS, MEDIDAS, ENQUADRAMENTO JURÍDICO, DE GESTÃO E FINANCEIRO**

---

#### **III.1 EIXOS E MEDIDAS**

A Política de Habitação proposta estrutura-se em 5 Eixos de Intervenção, os quais se organizam em 13 Medidas de Acção:

##### ***Eixo 1: Dinamização do Mercado de Arrendamento***

- 1.1. Dinamização da oferta de arrendamento privado
- 1.2. Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado
- 1.3. Aquisição pública de imóveis

##### ***Eixo 2: Dinamização da Habitação a Custos Limitados***

- 2.1. Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição)
- 2.2. Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e auto-construção

##### ***Eixo 3: Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público***

- 3.1. Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades
- 3.2. Intervenção habitacional em imóveis degradados
- 3.3. Reabilitação do parque público
- 3.4. Gestão eficaz e participada do parque público

##### ***Eixo 4. Adequação e Inovação na Habitação***

- 4.1. Incentivo à experimentação habitacional extensiva

4.2. Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes

***Eixo 5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação***

5.1. Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana

5.2. Programa Local de Habitação

Os três primeiros eixos (1, 2 e 3) reflectem a opção pelo entrosamento entre as políticas habitacionais públicas e as dinâmicas do mercado privado. São medidas de suporte ao acesso e à melhoria das condições habitacionais considerando os recursos existentes no mercado habitacional privado e público.

Os eixos 4 e 5 estruturam-se em torno da gestão técnica, inovação e do planeamento e avaliação das políticas públicas.

Os eixos de intervenção e as medidas propostas dispõem, na sua maioria, de enquadramento legal de suporte, no entanto, para a eficácia da sua execução, é fundamental a adequação de alguns dos diplomas existentes e, sobretudo, importa programar uma articulação com os diplomas que estão em fase de concepção, como: a alteração do regime jurídico extraordinário da reabilitação urbana; a revisão da lei de solos; ou o regime do arrendamento social por entidades públicas (previsto no Novo Regime do Arrendamento Urbano).

Assim, os eixos e as medidas são apresentadas considerando:

- a justificação e confronto com políticas anteriores;
- objectivos gerais dos eixos e específicos para cada medida;
- enquadramento financeiro;
- enquadramento jurídico;
- modelo de gestão.

**III.2 FICHAS SÍNTESE***Eixos e Medidas: Fichas Síntese*

<b>1. Dinamização do Mercado de Arrendamento</b>		
	<b>Medidas</b>	
	<b>1.1</b>	Dinamização da oferta de arrendamento privado
	<b>1.2</b>	Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado
	<b>1.3</b>	Aquisição pública de imóveis
<b>2. Dinamização da Habitação a Custos Limitados</b>		
	<b>Medidas</b>	
	<b>2.1.</b>	Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição)
	<b>2.2.</b>	Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e auto-construção
<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>		
	<b>Medidas</b>	
	<b>3.1</b>	Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades
	<b>3.2</b>	Intervenção habitacional em imóveis degradados
	<b>3.3</b>	Reabilitação do parque público
	<b>3.4</b>	Gestão eficaz e participada do parque público
<b>4. Adequação e Inovação na Habitação</b>		
	<b>Medidas</b>	
	<b>4.1</b>	Incentivo à experimentação habitacional extensiva
	<b>4.2</b>	Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes
<b>5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação</b>		
	<b>Medidas</b>	
	<b>5.1</b>	Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana
	<b>5.2</b>	Programa Local de Habitação

*Justificação do Eixo 1*

<b>EIXO 1</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>Dinamização do Mercado de Arrendamento</b>
<b>Justificação do Eixo:</b>	<p>No Plano Estratégico as medidas de <b>dinamização e promoção do mercado de arrendamento</b> são medidas estruturantes, visando em última instância, gerar um maior equilíbrio na relação entre fogos disponíveis para arrendamento e para venda no mercado. Na concretização deste eixo pretende-se estimular a inserção no mercado de arrendamento de fogos disponíveis, vagos ou devolutos, com valores de renda equilibrados (a até mais vantajosos) face à despesa dos agregados com a opção de aquisição e conservação.</p> <p>Um conjunto de factores justifica o reforço destas medidas de dinamização do mercado de arrendamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ um aumento de oportunidades de escolha das famílias do regime de acesso à habitação;</li> <li>▪ um potencial aumento de mobilidade habitacional e geográfica que pode proporcionar a alguma franjas populacionais;</li> <li>▪ a adesão expectável de actores sociais de índole muito alargada (das populações beneficiárias do arrendamento aos proprietários de habitações vagas ou expectantes);</li> <li>▪ a melhor relação custo/benefício que as medidas de arrendamento e reabilitação poderão permitir face às medidas de construção e aquisição.</li> </ul> <p>A integração de um vasto parque habitacional vago ou expectante no mercado, cuja retirada tem razões várias e complexas, das quais se salienta (ainda) a falta de confiança dos proprietários no funcionamento do mercado de arrendamento, além de outros factores muito variados como o custo da reabilitação ou a ausência de um registo cadastral devidamente actualizado (por problemas de partilhas e transmissão de imóveis). As medidas que constituem o presente eixo são estruturantes no Plano, visando dois tipos de intenções:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por um lado, gerar um maior equilíbrio na relação entre oferta e procura face aos fogos já disponíveis para arrendamento e para venda no mercado;</li> <li>• Por outro lado, aumentar a quota de participação pública na oferta de habitação.</li> </ul> <p>Factores que justificam o reforço deste eixo/ medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de oportunidades de escolha das famílias no regime de acesso à habitação;</li> <li>• Potencial aumento de mobilidade habitacional e geográfica que pode proporcionar a alguma franjas populacionais;</li> <li>• Adesão expectável de actores sociais de índole muito alargada (das populações beneficiárias do arrendamento aos proprietários de habitações vagas ou expectantes);</li> <li>• Melhor relação custo/benefício que as medidas de arrendamento e reabilitação poderão permitir face às medidas de construção e aquisição;</li> <li>• Integração de um vasto parque habitacional vago ou expectante no mercado, cuja retirada tem razões várias e complexas, das quais se salienta (ainda) a falta de confiança dos proprietários no funcionamento do mercado de arrendamento, além de outros factores muito variados como o custo da reabilitação ou a ausência de um registo cadastral devidamente actualizado (por problemas de partilhas e transmissão de imóveis).</li> </ul> <p>Riscos na aplicação das medidas deste eixo (cuja análise já foi feita a propósito do estudo dos apoios ao arrendamento jovem):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades no controlo dos rendimentos das famílias candidatas;</li> <li>• Diversidade de públicos, de custos de arrendamento regionais, de localizações, de tipologias habitacionais;</li> <li>• Complexidade na gestão centralizada dos programas.</li> </ul>

<b>Objectivos do Eixos:</b>	<p><b>Obj.1</b> – Apoiar o acesso ao mercado habitacional da população com dificuldades de acesso ao mercado regulando as dinâmicas habitacionais para melhor harmonia da relação entre oferta e procura.</p> <p><b>Obj. 2</b> – Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado.</p>
<b>Medidas:</b>	<p><b>MEDIDA 1.1 Dinamização da oferta de arrendamento privado</b> Esta medida, claramente centrada na oferta, visa diluir os obstáculos à colocação no mercado de habitações para arrendamento, sobretudo no que se refere a habitações vagas e imediatamente disponíveis. Assim, os instrumentos propostos serão essencialmente de ordem fiscal na mobilização do parque habitacional para arrendamento e instrumentos de gestão capazes de gerar um capital de confiança nas relações entre proprietários e inquilinos, utilizando como recurso as organizações da sociedade civil mediadoras desses interesses (de proprietários e de inquilinos).</p> <p><b>MEDIDA 1.2 Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado</b> Esta medida centra-se essencialmente na procura e é uma das medidas mais estruturantes do Plano. O seu objectivo é resolver graves situações de carência habitacional através do arrendamento no mercado privado, utilizando como instrumentos uma bolsa de habitação regional (que articula proprietários e arrendatários) e um apoio à renda de populações com fracos recursos (suportado pelo Estado e pelas autarquias).</p> <p><b>MEDIDA 1.3. Aquisição pública de imóveis</b> Trata-se de uma medida que não visa a construção pretendendo a utilização do parque existente através da compra ou arrendamento, de habitações existentes no mercado actual para arrendamento a famílias de baixos recursos.</p>

<b>1.1.</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>1. Dinamização do Mercado de Arrendamento</b>
<b>Medidas de Acção</b>	<b>1.1. Dinamização da oferta de arrendamento privado</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>A promoção do mercado do arrendamento é fundamental na dinamização das cidades, adequando-se aos modos de vida urbanos, aos objectivos de mobilidade socioprofissional e ainda a um aproveitamento dos recursos ao estimular a reabilitação urbana e a ocupação das fracções devolutas.</p> <p>Identificação de alguns obstáculos a superar para a promoção do mercado de arrendamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• no caso das habitações com contratos de arrendamento anteriores a 90, os frágeis mecanismos de actualização de renda previstos no Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) e as consequentes actualizações fiscais, comprometem a capacidade dos proprietários de terem (ou até de quererem) o fogo reabilitado;</li> <li>• na situação de fogos devolutos, quando estão degradados, os custos da reabilitação e a necessidade da sua repercussão no novo valor da renda do locado, impedem o ganho de vantagens competitivas do mercado de arrendamento face ao de venda, com a necessidade dos valores das rendas serem muito elevados;</li> <li>• o ambiente generalizado de fraca confiança de muitos proprietários no funcionamento do mercado de arrendamento, sobretudo devido à possibilidade de existência de conflitos com os arrendatários que podem subsistir durante anos nos tribunais, com custos elevados, impedindo a rentabilização do imóvel.</li> </ul>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aumentar o segmento de mercado de arrendamento privado a custos acessíveis;</li> <li>— Diminuir o número de fogos devolutos;</li> <li>— Criar, dentro do âmbito de actuação do Estado as condições de atracção do investimento privado em arrendamento e devolver aos investidores o clima de confiança necessário.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Senhorios e/ou investidores (directos)</li> <li>— Consumidores (indirectos)</li> </ul>
<b>Instrumentos e Processo de Implementação:</b>	<p>Criação de novos estímulos – financeiros, fiscais, organizacionais e de capital de confiança – dirigidos aos proprietários que pretendam colocar fracções no mercado de arrendamento, e a criação de instrumentos de execução desta medida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— disponibilizar meios e programas (financeiros, fiscais mas também organizacionais e de capital de confiança) que assegurem aos proprietários vantagens claras na opção de arrendamento (com rendas capazes de ‘competir’ com a opção de construção e aquisição);</li> <li>— articular os instrumentos da reabilitação com incentivos à inserção dos fogos reabilitados no mercado de arrendamento;</li> <li>— incentivar a actualização das rendas, tardia e ainda complexa, nos casos de obras de reabilitação das fracções por parte dos proprietários (com a criação de contrapartidas para a manutenção desses fogos no mercado de arrendamento num período posterior à cessação do contrato antigo);</li> <li>— definir meios expeditos de resolução de conflitos entre proprietários e arrendatários (Através do DL n.º 161/2006, de 8 de Agosto, complementar ao NRAU, foram criadas comissões arbitrais municipais (CAM), com competência para dirigir alguns tipos de conflitos na actualização dos contratos de arrendamento) de modo a que a medida se execute com celeridade e confiança, de que podem ser exemplos os Centro de Arbitragem e a criação de Estruturas de Apoio ao Arrendamento.</li> </ul>

	Os Programas Locais de Habitação deverão dimensionar genericamente as necessidades de arrendamento que necessita de ser apoiada.
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	Beneficiários: proprietários que pretendam colocar o imóvel no mercado de arrendamento e senhorios. Incentivos fiscais, seguros e garantias (seguro que garanta a devolução do imóvel nas mesmas condições em que foi arrendado, garantia do pagamento da renda). Apoio técnico nas operações de manutenção e gestão do imóvel.
<b>Entidade Responsável:</b>	IHRU
<b>Competências do IHRU:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Papel de <i>facilitador</i> do processo uma vez que a sua actuação directa no sector privado de arrendamento, para além da que está consubstanciada no NRAU (atribuição do subsídio de renda) está fortemente condicionada à adesão dos actores-base do processo.</li> <li>2. Propõe-se um modelo de gestão descentralizado e centrado nos actores sociais privados e públicos, através de uma triangulação de controlo colectivo que inclua a esfera pública (municípios e IHRU); os proprietários e agências imobiliárias; e as associações representativas de inquilinos.</li> <li>3. Definição, numa base de negociação com os parceiros, da instituição adequada para a responsabilidade de execução do Porta 65 – Bolsa de Habitação &amp; Mobilidades, a partir de uma análise prévia das condições fundamentais à sua implementação: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Modelo organizacional e sistema de gestão (angariação/ gestão locatária/ critérios de atribuição do locado e respectiva fiscalização);</li> <li>b) Sistema de contrapartidas concedidas aos proprietários (garantia dos riscos locativos e critérios de rendibilidade mínima garantida).</li> </ol> </li> <li>4. Promoção com a administração fiscal, da concessão de benefícios fiscais aos senhorios/investidores em caso de arrendamento com rendas abaixo das rendas de mercado (eventualmente tendo como referência os valores da Renda Máxima Admitida/RMA's no programa Porta 65 Jovem</li> <li>5. Agilização, junto dos respectivos organismos da administração central, dos processos burocráticos indispensáveis à aplicação da já prevista (NRAU) duplicação do IMI, dos proprietários que mantêm os prédios devolutos.</li> <li>6. Monitorização e avaliação da celeridade de resolução dos processos judiciais em matéria de arrendamento: a) divulgando, de modo a replicar, os <i>modus operandi</i> utilizados nos casos de sucesso; b) delimitando os factores de entorpecimento nos “casos de insucesso”.</li> </ol>
<b>Parceiros:</b>	Autarquias, Associações de Senhorios, Associações de Mediação Imobiliária, Centros de Arbitragem, Comissões Arbitrais Municipais.
<b>Competências dos Parceiros:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Identificação, com apoio dos Parceiros Locais, das habitações passíveis de reintrodução no mercado de arrendamento e negociação com os proprietários e organismos de classe da execução da medida.</li> <li>b) Responsabilidade na penalização do IMI nas fracções devolutas, o que pressupõe um sistema de monitorização “on-going” dos mesmos (com o Observatório da Habitação) e transmissão à administração central dos factores de entrave do processo relativamente aos quais aquela poderá ter capacidade de desbloqueamento.</li> <li>c) Organização e Dinamização da Bolsa de Habitação &amp; Mobilidades.</li> <li>d) Acompanhamento e fiscalização local das acções.</li> </ol>
<b>Observações:</b>	Na conjuntura actual, o balanço entre os regimes de ocupação (propriedade <i>versus</i> arrendamento) é sobretudo uma variável dependente das dinâmicas inerentes ao sector

	<p>financeiro, nomeadamente da evolução das taxas de juro, a qual, por seu turno, tem um papel fundamental na definição das estratégias de acção de investidores e consumidores. Não se prevendo uma subida das mesmas para os níveis registados nas décadas de 70 e 80 é pouco realista pensar numa “reposição” do equilíbrio passado entre os dois regimes (predominância do arrendamento).</p> <p>Não obstante, existem “novos públicos” vocacionados para o arrendamento, (jovens, isolados, divorciados, população em mobilidade geográfica,...) os quais poderão ser protagonistas-chave do processo de regeneração de zonas urbanas centrais actualmente em declínio ou de áreas de baixa densidade, se se articularem devidamente políticas de habitação com iniciativas de mobilidade populacional e profissional.</p>
--	---

<b>1.2</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>1. Dinamização do Mercado de Arrendamento</b>
<b>Medida de Acção</b>	<b>1.2 Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Esta medida é organizada como um <b>alargamento dos objectivos do programa Porta 65 – Jovem a outros públicos</b>, com apoios directos aos agregados de baixos recursos para arrendamento no mercado privado.</p> <p>O estímulo à procura no mercado de arrendamento e a necessidade de apoio aos agregados que não têm (temporariamente) condições de acesso aos preços de mercado, torna-se uma das formas privilegiadas de execução das políticas de habitação, expressa nesta medida, sendo necessário <b>integrar mecanismos de apoio social que permitam aos arrendatários carenciados suportar o valor das rendas</b>.</p> <p>Tal medida justifica, a médio prazo, que esta “<b>política social de habitação</b>” possa ser <b>articulada com o ministério que tutela a segurança social</b>, de modo a ser criado o “subsídio de renda”, transitório, dirigido à população com fracos recursos económicos.</p> <p>Esta medida tem como propósito a resolução de situações de insolvência, situações de emergência e de sazonalidade, cujas necessidades se prevêem ser de carácter mais ou menos transitório.</p> <p>É uma medida, que assume um carácter de complementaridade com outras, mas que se centra sobretudo na resolução de um problema crescente nas sociedades modernas e que resulta da fragilidade das actuais redes familiares de retaguarda. Face à instabilidade e precariedade laboral e à ruptura com os percursos familiares estáveis.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoiar o acesso ao alojamento de famílias de baixos recursos</li> <li>— Responder a <i>situações de alojamento urgente e prioritário</i>.</li> <li>— Reduzir o risco de situações de sem-abrigo “atípicos”.</li> <li>— Dar resposta às situações dos agregados com empregos flexíveis (profissões liberais/recibos verdes) e simultaneamente mais expostos a situações laborais precárias e a ciclos de rendimentos muito oscilantes.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	Os Destinatários desta medida são: pessoas/famílias que demonstrem não ter capacidade de acesso ao mercado ou ainda em incumprimento bancário, em situação de endividamento comprovado.
<b>Instrumentos e processo de implementação:</b>	<p>Esta medida obriga à criação de uma série de instrumentos capazes de dar resposta a diferentes necessidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— um perfil arrendamento apoiado (segundo os rendimentos das famílias disponíveis para a despesa do arrendamento), flexível, de temporalidade definida, ajustado à realidade das diferentes regiões;</li> <li>— dimensões de concurso para o acesso fazendo-o de forma a controlar os potenciais efeitos inflacionistas da medida,</li> <li>— tectos de investimento público por regiões em função das necessidades e das propostas das autarquias;</li> <li>— articulação com a segurança social o suporte a populações de baixos recursos;</li> <li>— formas de gestão expeditas para a dinamização do encontro entre oferta e procura nomeadamente ao nível das mobilidades.</li> </ul>

<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	Beneficiários: <b>inquilinos e famílias</b> que pretendem aceder ao mercado de arrendamento, instituições com fins “assistenciais e de solidariedade social”. Financiamento: — <b>subsídios</b> (em articulação com o ministério que tutela a segurança social) — <b>incentivos fiscais</b> em sede de IRS
<b>Entidade Responsável:</b>	IHRU
<b>Competências do IHRU:</b>	A medida deve ser analisada com a Segurança Social.
<b>Parceiros:</b>	Segurança Social, Autarquias, Administração Fiscal.
<b>Competências dos outros parceiros:</b>	Concepção e acompanhamento das modalidades de acesso e apoio ao arrendamento. Administração Fiscal.
<b>Observações:</b>	<p><b>Vantagens:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— medida inovadora, do ponto de vista dos objectivos e públicos-alvo, enquadra-se numa nova geração de políticas sociais compensatórias da perda de garantias de segurança “vitalícia”;</li> <li>— solução expedita que pressupõe a ideia de transitoriedade;</li> <li>— solução flexível que pode não aumentar o parque público;</li> <li>— confere ao IHRU legitimidade de negociação orçamental com a Segurança Social;</li> <li>— manutenção dos destinatários no mercado de arrendamento privado com benefícios para os próprios do ponto de vista da redução dos impactos da ruptura “biográfica” e para o próprio sector;</li> </ul> <p><b>Desvantagens:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Aumenta os gastos públicos que até aqui se limitaram a apoiar as chamadas “necessidades tradicionais” (sobretudo através de processos de realojamento, também eles financeiramente muito relevantes nas despesas públicas com habitação).</li> </ul>

<b>1.3</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>1. Dinamização do Mercado de Arrendamento</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>1.3. Aquisição pública de imóveis</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Trata-se de uma medida que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não visa a construção de novos bairros de arrendamento público de tipo concentrado.</li> <li>▪ Pretende o aproveitamento do património existente: a) fracções, novas ou usadas, com grande dificuldade de escoamento no mercado; b) fracções resultantes do crédito mal parado; c) devolutos.</li> <li>▪ Destina-se a reforçar a oferta de habitações de arrendamento público territorialmente dispersas.</li> </ul> <p>A medida pretende aumentar o número de fogos de propriedade pública em regime de arrendamento, com valores de rendas mais baixos do que o mercado privado. Pretende ainda aumentar o acesso à habitação de populações com fracos recursos, resolvendo problemas de habitação de agregados com insolvência conjuntural e estrutural e criando condições de incentivo à mobilidade.</p> <p>Esta medida tem como pressuposto a rentabilização dos recursos existentes e o cruzamento com os objectivos da política das cidades, apostando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) na dinamização de zonas de baixa procura e/ou em perda demográfica;</li> <li>b) no incentivo à reabilitação em detrimento da construção nova;</li> <li>c) na regulação dos valores do mercado de arrendamento privado.</li> </ol> <p><u>Vantagens:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solução expedita e mais flexível relativamente à tradicional construção pelo Estado.</li> <li>2. Aproveitamento dos recursos existentes.</li> <li>3. “Dispersão”/ “desterritorialização” do alojamento público.</li> </ol> <p><u>Desvantagens:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pode aumentar em excesso o património de habitações do Estado (sobretudo administração local) o que pode reforçar os problemas de gestão; acrescendo que a dispersão do parque pode igualmente gerar dificuldades maiores na referida gestão.</li> <li>2. Do ponto de vista financeiro, é uma solução que onera mais o Estado, nomeadamente por comparação com outras soluções que não envolvam a aquisição.</li> </ol> <p>Sendo provável que o “eixo H.C.C.” se torne maioritário em número de famílias atendidas (classe média baixa e jovens, entre outras), já o número de agregados de clara e duradoura insolvência – que o diagnóstico indicia como ainda muito deficitário e com maior urgência por se incluir nas procuras com mais baixos e irregulares rendimentos obrigará o IHRU a um esforço de investimento directo (em parte já comprometido nos protocolos pendentes ou passível de renegociação) e que poderão incluir o recurso à aquisição de imóveis disponíveis no mercado para situações de reconhecida urgência.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>A medida cumpre dois objectivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• resolver problemas de arrendamento a populações de fracos rendimentos (numa situação de insolvência estrutural ou conjuntural);</li> <li>• reforçar a utilização de fogos disponíveis no mercado e, portanto, permite resolver parte do problema a partir da reutilização dos recursos disponíveis.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	<p>Os Destinatários desta medida são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– populações insolventes ou nos limiares da insolvência que não conseguem aceder ao mercado de arrendamento privado;</li> <li>– populações que conjunturalmente não conseguem aceder ao mercado de arrendamento privado.</li> </ul>

<p><b>Instrumentos e processo de implementação:</b></p>	<p>O IHRU deve dispor de estudos sobre os valores de aquisição de imóveis de baixo custo no mercado privado. Interessa ainda no âmbito da presente medida, reflectir sobre o processo de implementação pelo menos na redefinição do modo de acesso dos agregados aos fogos públicos disponíveis para arrendamento (presentemente coexistem dois modos de acesso – inclusão numa listagem na autarquia ou concurso - em que o primeiro é o mais generalizado).</p>
<p><b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b></p>	<p>Os beneficiários desta medida são as <b>Câmaras Municipais</b> e os instrumentos accionáveis são o <b>crédito</b> e as <b>complicações</b>. Dado que se pretende incluir nesta medida não só a aquisição de imóveis construídos de raiz sob a lógica de custos controlados mas também a aquisição de imóveis dispersos disponíveis do mercado, a sua eficiência dependerá, essencialmente, da identificação e angariação das melhores oportunidades de negócio. Neste sentido, a celebração de protocolos com o sistema financeiro para a aquisição dos imóveis envolvidos em casos de incumprimento de contratos de crédito hipotecário surge como uma solução que pode beneficiar ambas as partes, a que se juntam alguns instrumentos financeiros ainda relativamente pouco utilizados em Portugal, como a conversão da propriedade de um imóvel numa renda vitalícia. Este tipo de instrumento pode mostrar-se particularmente útil na angariação de imóveis nas áreas urbanas mais envelhecidas, evitando que após o falecimento dos proprietários as habitações fiquem vagas durante longos períodos.</p>
<p><b>Entidade Responsável:</b></p>	<p>IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana</p>
<p><b>Competências do IHRU</b></p>	<p>O IHRU é a entidade responsável pelo financiamento de um programa anual, destinado à comparticipação de aquisição de habitação pelas Câmaras Municipais.</p>
<p><b>Parceiros:</b></p>	<p>Câmaras Municipais</p>
<p><b>Competências dos outros Parceiros:</b></p>	<p>As Câmaras Municipais podem anualmente concorrer a um Programa de co-financiamento à aquisição de imóveis. Para isso, os Programas Locais de Habitação devem dimensionar as necessidades e justificar as características da procura que o mercado privado não responde.</p>

*Justificação do Eixo 2*

<b>EIXO 2</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>Dinamização da Habitação a Custos Limitados</b>
<b>Justificação do Eixo</b>	<p>O Plano Estratégico de Habitação, 2007/2013 prevê o aumento de uma quota de participação pública na oferta habitacional. Não sendo a principal medida do Plano, há duas principais razões que fazem manter estas medidas. Em primeiro lugar, considera-se que na maioria dos países europeus com políticas semelhantes às portuguesas (na França por exemplo) subsiste uma percentagem municipal (de cerca de 10%) de fogos apoiados por diversas modalidades. Ora esse número é bem inferior na maioria dos municípios portugueses com algumas excepções para Lisboa e Porto.</p> <p>Em segundo lugar, a diversidade da situação de povoamento, de dinâmicas migratórias internas, de existências de parque público ou apoiado exige flexibilidade nas medidas propostas para que se adequem às necessidades locais.</p>
<b>Objectivos do Eixos</b>	<p><b>Obj.2</b> – Garantir o acesso a habitação a valores mais baixos que os de mercado</p> <p><b>Obj. 3</b> - Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade</p>
<b>Medidas</b>	<p>O modelo agora proposto difere substancialmente das formas de intervenção anteriores fundamentalmente centradas na edificação de “bairros sociais”. Propõem-se 2 medidas que, de formas diferentes permitem o alargamento do número de fogos a custos controlados:</p> <p><b>MEDIDA 2.1. Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição);</b> Esta medida visa reforçar o parque habitacional para grupos com dificuldades de acesso, a partir da dinamização da construção a custos controlado e/ou de contrapartidas em processo de urbanização ou de reabilitação de maior dimensão. Considera-se que a existência de contrapartidas já existentes para equipamentos sociais e infra-estruturas podem ser reforçadas para alojamento destinados a algumas franjas populacionais.</p> <p><b>MEDIDA 2.2. Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e auto-construção</b> Esta medida visa apoiar famílias que, embora com baixos recursos, são parcialmente solventes. O apoio a essas populações permitirá aliviar a pressão sobre as necessidades de habitação mais permanentes ou mais conjunturais. A medida visa apoiar o acesso à habitação em regime de propriedade seja por via da aquisição ou da auto-construção.</p>

<b>2.1</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>2. Dinamização da Habitação a Custos Limitados</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>2.1. Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição)</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Pretende-se com esta medida promover novos modelos de parceria com agentes promotores de habitação a custos controlados, de forma a colocar no mercado fogos acessíveis a diferentes franjas populacionais. Simultaneamente, pretende-se uma negociação regulamentada de quotas de habitação pública em novas urbanizações ou operações de reabilitação urbana dirigidas para utilização pública.</p> <p>O êxito deste eixo dependerá da resposta dos promotores mas também da disponibilidade conjuntural do Estado para assegurar contrapartidas suficientemente aliciantes (na perspectiva do mercado) em matéria fiscal ou de bonificações temporárias “à pessoa” de crédito ou renda. Recorde-se que este eixo estratégico não inclui apenas a habitação de nova urbanização ou construção mas também uma fracção que pode tornar-se dominante, da reabilitação do <i>stock</i> privado.</p> <p>As autarquias devem garantir no seu território uma percentagem adequada de habitação acessível a estratos sociais com menores recursos.</p> <p>Assim, a proposta da Estratégia orienta-se também para extractos sociais que podem aceder a níveis mínimos de solvência – através do desenvolvimento de um mercado habitacional de custos condicionados (HCC), orientando para este segmento em crescimento, o esforço financeiro público em comparticipação.</p> <p>Duas medidas, cujo suporte legislativo precisa ser equacionado, apoiam esta medida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O Programa Local de Habitação, ou a regulamentação dos PMOT’s (Unidades de Execução), podem ser instrumentos de previsão de uma quota mínima de habitação acessível a estratos sociais com menores recursos, atendendo às diferentes realidades territoriais.</li> <li>• Definir a afectação de quotas de habitação a custos controlados nas novas urbanizações garantidas pelos promotores privados.</li> </ul>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>A medida cumpre vários objectivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a oferta de habitação a custos controlados no mercado.</li> <li>• Resolver problemas de aquisição de habitação por populações de fracos rendimentos (nos limiares de insolvência ou numa insolvência conjuntural).</li> <li>• Reforçar o envolvimento do sector privado (empresas, cooperativas, fundos imobiliários) na resolução dos problemas da habitação.</li> <li>• Aumentar a responsabilidade das famílias na resolução dos seus problemas da habitação.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	<p>Os Destinatários desta medida são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– populações nos limiares da insolvência e que não conseguem aceder ao mercado livre;</li> <li>– populações insolventes que conjuntamente não conseguem aceder ao mercado.</li> </ul>
<b>Instrumentos e processos de implementação</b>	<p>As utarquias devem fazer uma cuidadosa análise das necessidades de médio prazo de forma a adequar a construção. As cooperativas são auxiliares experientes na concretização desta medida devendo ser estimulado o seu desenvolvimento.</p>

<p><b>Beneficiários e enquadramento financeiro</b></p>	<p>Os beneficiários desta medida são os <b>promotores privados</b> e as <b>cooperativas</b> e os instrumentos accionáveis são o <b>crédito, incentivos fiscais</b> (redução de IVA). Nesta medida, destaque-se como importante meio de financiamento a negociação de contrapartidas entre o Estado e os privados (cedência de solos para construção a custos controlados, negociação de quotas em novas urbanizações ou em operações de reabilitação)</p>
<p><b>Entidade Responsável:</b></p>	<p>IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana e as Câmaras Municipais</p>
<p><b>Competências do IHRU e Câmaras Municipais:</b></p>	<p>O IHRU é a entidade responsável pela abertura de um concurso e pelo co-financiamento à construção de habitação a custos controlados. As Câmaras Municipais, através dos Programas Locais de Habitação e dos PMOTs, devem dimensionar as necessidades de oferta de habitação a custos controlados e caracterizar a respectiva procura a que o mercado livre parece não responder.</p>
<p><b>Parceiros:</b></p>	<p>Empresas, Cooperativas, etc.</p>
<p><b>Competências dos outros Parceiros:</b></p>	<p>Empresas, Cooperativas e Fundos Financeiros devem impulsionar a oferta de habitação a custos controlados.</p>

<b>2.2.</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>2. Dinamização da Habitação a Custos Limitados</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>2.2 Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e autoconstrução</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Uma das estratégias deste Plano visa a manutenção de níveis de apoio a populações que, embora com baixos recursos são parcialmente solventes. O apoio a essas populações permitirá aliviar a pressão sobre as necessidades de habitação mais permanentes ou mais conjunturais. O diagnóstico realizado confirmou que uma percentagem significativa de população considerada pobre teve acesso à habitação seja por via da autoconstrução (sobretudo em meios rurais) seja por via do crédito bonificado então em vigor.</p> <p>Esta medida recupera o princípio do incentivo à poupança subjacente à propriedade: a crescente perda de garantias de segurança “vitalícia”, associada a um forte incentivo ao consumo, acaba por fazer da aquisição de habitação o (único ou o mais importante) acto de poupança da maioria das famílias. Mais do que a questão da transmissão do património a herdeiros, a propriedade pode ter hoje uma função de investimento e salvaguarda face a situações de crise. A medida visa apoiar o acesso à habitação em regime de propriedade seja por via da compra ou da autoconstrução.</p> <p>Embora não exclusivamente, é uma medida particularmente aplicável aos meios rurais devido a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fraca expressão do mercado de arrendamento;</li> <li>Dimensão residual e “descontextualização cultural” do alojamento público;</li> <li>Existência de terrenos e custo de “obra” a baixo preço;</li> <li>Predomínio da interiorização de um modelo habitacional unifamiliar</li> <li>Tradição das práticas de autoconstrução.</li> </ol> <p>Assiste-se hoje a alguma inovação nos modelos de transição entre a situação de arrendamento e de aquisição que podem ser exploradas nomeadamente para população jovem e imigrantes.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adequação dos apoios públicos aos contextos de inserção e à capacidade de poupança e endividamento das famílias;</li> <li>Aproveitamento de recursos existentes;</li> <li>Incentivo à fixação de casais jovens e imigrantes em zonas nos meios rurais;</li> <li>Revalorização da noção de poupança.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Casais Jovens;</li> <li>Agregados c/ dificuldades de incumprimento da hipoteca;</li> <li>Jovens.</li> </ul>
<b>Instrumentos e processo de implementação:</b>	<p>Sobretudo na sua aplicação aos meios rurais, esta medida deve recuperar alguns programas municipais em curso, que têm vindo a apostar em apoios fundamentalmente “logísticos”, ou em “géneros” (terrenos a preços muito reduzidos ou simbólicos, materiais de construção, projecto e acompanhamento de obra, mão-de-obra p/ construção, etc.), em vez de apoios financeiros. Esta lógica começa aliás a ser utilizada para outras áreas de actuação (reabilitação de fracções degradadas em meio rural c/ residentes beneficiários do apoio domiciliário), como é o caso do PCHI/ Programa de Conforto e Habitação para idosos da responsabilidade da Segurança Social em parceria com as autarquias.</p>
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	<p>Os beneficiários desta medida são as <b>famílias</b> e os instrumentos accionáveis são o <b>crédito</b> e <b>incentivos fiscais</b>.</p> <p>O enquadramento financeiro desta medida beneficiará da capacidade do Estado e Autarquias disponibilizarem solos a preços reduzidos e da capacidade das autarquias negociarem com promotores privados contrapartidas que se traduzam na infra-estruturação destes terrenos.</p>

*Justificação do Eixo 3*

EIXO 3	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>A prioridade, na actual agenda das políticas da habitação, das medidas orientadas à reabilitação do <i>stock</i> edificado consagradas em eixo específico da presente proposta estratégica não deve ser entendida em toda a extensão do conceito. Trata-se apenas de considerar as dimensões de política social, ou seja, assegurar que a degradação física dos imóveis não arraste novos factores de exclusão dos segmentos socioeconómicos mais fragilizados. Assim, esta problemática não deve ser confinada aos centros tradicionais e mais valorizados devendo, em paralelo abranger os processos de renovação ou regeneração de áreas peri-urbanas nascidas com défices de serviços essenciais ainda não resolvidos e onde com frequência os problemas de degradação não residem necessariamente nas habitações mas nas condições de vida social ou do ambiente urbano — no <i>habitat</i>.</p> <p>Mesmo atendendo a esta condição restritiva, o peso financeiro global da subsidiariedade do IHRU é difícil de prever dada a sua forte dependência de iniciativas dos actores privados e das opções locais, além da variação em tempos e custos das situações elegíveis.</p> <p>Esta limitação de previsão não se estende às intervenções que se inscrevem nas medidas que visam o eixo do <i>stock</i> público em degradação e nas que são comparticipadas pelo QREN/Políticas de Cidade, cuja prioridade, duração e investimento são conhecidas à partida.</p> <p>O pensamento sobre reabilitação que atravessa este Plano Estratégico está sobretudo centrado nas necessidades de revivificação do parque habitacional urbano degradado (público e privado) de forma a aumentar a qualidade de vida de famílias (seja qual for o seu estatuto de ocupação) que habitam em habitações sem conforto.</p> <p>As propostas incluem-se no âmbito da Política das Cidades nomeadamente através das “Parcerias para a Regeneração Urbana” (2007-2013) que definem o apoio a:</p> <p>[...]</p> <p><u>d) Programas integrados de requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial.</u></p> <p>Se a existência de habitação degradada é uma realidade de forte impacto no parque habitacional privado não o é menos no parque habitacional de pertença pública. O Parque Público tem hoje uma dimensão considerável, muito particularmente nas duas AM’s — o que resultou não só do PER, como de outros programas de realojamento anteriores (como é o caso, por exemplo, do Programa de Melhoramentos da cidade do Porto desenvolvido antes do 25 de Abril). O próprio parque do IHRU, cerca de 12 500 fogos, não é de somenos importância. Este eixo foca sobretudo a necessidade de uma boa gestão e dinamização do Parque Público construído no âmbito das políticas de habitação prévias de modo a:</p> <p>a) capitalizar a sua existência como um recurso público básico;</p> <p>b) minorar os efeitos perversos decorrentes das eventuais “in correcções” dos modelos habitacionais que terão enquadrado os respectivos bairros.</p> <p>Ao considerar o Parque Público como recurso básico, mas complementar, da política de habitação pressupõe a sua integração no âmbito da estratégia geral a integrar os respectivos PLH’s. Assim, a estratégia a definir, embora devendo assumir objectivos claros e quantificados em matéria de intervenção em cada bairro, deve ser pensada no âmbito da totalidade do Parque Público daquele município ou mesmo do conjunto dos parques de vários municípios vizinhos, o que permite:</p> <p>a) ter uma visão de conjunto, aumentando a margem de opções relativamente à estratégia definida para cada bairro;</p> <p>b) considerar o Plano de Acção para o Parque Público como uma componente do PLH;</p> <p>c) incentivar a mobilidade.</p>

	<p>Além disso, as intervenções no Parque Público devem ser coerentes com os diferentes documentos de planeamento municipal e com a política social local.</p> <p>A gestão mais eficaz e digna do parque público é com certeza um dos eixos mais consensuais e diz respeito tanto ao parque municipal como ao parque da responsabilidade do IHRU. No entanto, a sua concretização exige opções e confronta-se com culturas instaladas que diluem essa consensualidade.</p> <p>Garantir um bom funcionamento do <i>habitat</i> desde a sua requalificação habitacional e urbanística, a formas de gestão participada, incluindo intervenções de proximidade visando combater a insegurança e o estigma social.</p>
<p><b>Objectivos do Eixos:</b></p>	<p><b>Obj. 1</b> — Apoiar o acesso ao mercado habitacional da população com dificuldades de acesso ao mercado regulando as dinâmicas habitacionais para melhor harmonia da relação entre oferta e procura;</p> <p><b>Obj. 2</b> — Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado;</p> <p><b>Obj. 4</b> — Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
<p><b>Medidas:</b></p>	<p>As Medidas propostas abrangem quatro tipos de situações diversas algumas das quais protagonizam talvez as mais graves condições habitacionais existentes no país:</p> <p><b>Medida 3.1. Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades</b>          Situações de bairros ou conjuntos habitacionais (“ilhas” e semelhantes) que de alguma forma se associam aos <b>meios urbanos e periferias</b> que se tem vindo a denominar de “áreas críticas”;</p> <p><b>Medida 3.2. Intervenção habitacional em imóveis degradados</b>          Situações de forte degradação do edificado que apresenta falta de infra-estruturas básicas de conforto e que se identificam sobretudo, mas não só, com as <b>zonas rurais</b> e a presença de populações envelhecidas;</p> <p><b>Medida 3.3. Reabilitação do parque público</b>          Trata-se de assegurar dignidade ao parque público existente considerando as habitações, espaços públicos e equipamentos. A medida precisa de uma hierarquização das prioridades face à degradação do parque e precisa de estar integrada numa estratégia global do Programa Local de Habitação;</p> <p><b>Medida 3.4. Gestão eficaz e participada do parque público</b>          Esta medida implica uma grande diversidade de acções de onde se salienta: a) Monitorização das formas de ocupação; b) a adequação dos alojamentos às especificidades do agregado; c) uma cobrança efectiva das rendas; d) a responsabilização dos inquilinos em matéria de conservação do locado e dos espaços comuns dos edifícios; e) o fomento de uma gestão de proximidade e participada.</p> <p>Estas operações podem desenvolver-se em vários contextos territoriais, articulando intervenções nas áreas do edificado e do espaço público, no desenvolvimento de equipamentos e serviços de proximidade, na melhoria dos transportes e da segurança. As intervenções habitacionais enquadradas nesta medida inserem-se sobretudo nos Projectos de Regeneração Urbana apoiados pelos PO’s e reforços potenciais do OE.</p>

<b>3.1</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.1. Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Intervenção Habitacional em conjuntos delimitados no âmbito das “Parcerias para a Regeneração Urbana” (2007-2013) – Política de Cidades: No âmbito desta medida podem ser apoiadas operações inseridas em Programas de Acção correspondentes a:</p> <p>[...]</p> <p><u>d) Programas integrados de requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial.</u></p> <p>No contexto deste Plano Estratégico de Habitação e tendo em conta os seus objectivos privilegiam-se os <u>Programas integrados de requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial.</u></p> <p>Estas operações podem desenvolver-se em vários contextos territoriais, articulando intervenções nas áreas do edificado e do espaço público, no desenvolvimento de equipamentos e serviços de proximidade, na melhoria dos transportes e da segurança. As intervenções habitacionais enquadradas nesta medida inserem-se sobretudo nos Projectos de Regeneração Urbana apoiados pelos PO’s e reforços potenciais do OE.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>1 — <b>As intervenções no edificado</b> seguem os seguintes objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhorar as condições de habitabilidade e conforto de alojamentos em mau estado de conservação com forte representatividade de população imigrante, idosa e doente;</li> <li>▪ Permitir melhorar a capacidade intervenção autárquica através da construção de infra-estruturas, equipamentos e aquisição de solos necessários às operações de reabilitação das áreas degradadas;</li> <li>▪ Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia da política pública de habitação, estimulando a promoção de parcerias e da participação pública</li> <li>▪ Atribuir um maior poder e responsabilidade de planeamento aos municípios e associações de municípios na reabilitação de áreas privilegiadas pela Política de Cidades.</li> </ul> <p>2 — São objectivos específicos do Instrumento <b>de Política “Parcerias para a Regeneração Urbana”</b>, onde se vão incluir as intervenções no edificado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade;</li> <li>b) Promover os factores de igualdade entre homens e mulheres;</li> <li>c) Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados;</li> <li>d) Qualificar o ambiente urbano e os factores determinantes da qualidade de vida da população;</li> <li>e) Reforçar a atractividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana;</li> <li>f) Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos actores urbanos.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	Na reabilitação do edificado: Agregados Residentes carenciados, Proprietários carenciados ou não (benefícios fiscais na reabilitação), Agregados Jovens não necessariamente Residentes

<p><b>Instrumentos e processo de implementação:</b></p>	<p>Cabe ao IHRU receber, analisar e financiar as candidaturas à reabilitação. Esta medida pressupõe uma forte componente de Levantamento das Situações a Intervir no âmbito dos Protocolos para as áreas b) e c), os quais deverão ser integrados no âmbito dos PHL. Em todas as situações, os projectos têm de se apoiar em parcerias locais. A implementação das acções no edificado diferenciam-se em função da capacidade económica do proprietário do imóvel degradado e, genericamente, aposta numa diversificação da forma do apoio concedido ao beneficiário de modo a tentar minimizar as óbvias restrições financeiras da administração pública (local e central).</p> <p>Esta medida pressupõe uma forte intervenção ao nível da desburocratização dos processos de candidatura (recepção de candidaturas, validação dos requisitos legais, análise técnica — vistoria e orçamentação, aprovação, contratação e financiamento) e licenciamento.</p>
<p><b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b></p>	<p>Os beneficiários desta medida são as Câmaras Municipais, enquanto promotoras e coordenadoras de uma intervenção articulada, assente numa multiplicidade de valências, e os instrumentos accionáveis são comparticipações, crédito, contrapartidas e apoio técnico. O Quadro de Referência Estratégico Nacional prevê financiamento de intervenções nos espaços e equipamentos públicos.</p>
<p><b>Entidade Responsável:</b></p>	<p>As áreas urbanas de intervenção são seleccionadas pela autoridade de gestão dos Programas Operacionais Regionais, ou sob a sua responsabilidade. O IHRU é responsável pelo apoio às intervenções no edificado.</p>
<p><b>Competências do IHRU</b></p>	<p>Em matéria de intervenção habitacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recepção e avaliação de candidaturas.</li> <li>2. Assunção da bonificação do empréstimo para os destinatários o que, no entanto, é extensível a outras instituições de crédito: a instituição proponente da candidatura pode agilizar protocolos financeiros com outras instituições que lhe ofereçam condições mais vantajosas.</li> <li>3. Esforço de redução dos factores críticos de entorpecimento administrativo-processual junto dos institutos da administração central responsáveis pelos mesmos.</li> <li>4. Patrocínio de iniciativas com vista ao desenvolvimento de soluções de redução dos custos da reabilitação.</li> <li>5. Acompanhamento e Monitorização da execução dos Planos aprovados, com especial atenção ao cumprimento do respectivo caderno de encargos (cronograma e orçamentação).</li> </ol>
<p><b>Parceiros:</b></p>	<p>Uma “Parceria para a Regeneração Urbana” envolve:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) O Município.</li> <li>b) Outros actores urbanos, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>– empresas;</li> <li>– associações empresariais;</li> <li>– serviços da administração central e outras entidades do sector público;</li> <li>– concessionários de serviços públicos, em particular na área dos transportes e ambiente;</li> <li>– instituições de ensino, de formação profissional e de investigação;</li> <li>– Fundações, organizações não governamentais (ONG) e outras associações</li> <li>– moradores e suas associações;</li> <li>– proprietários.</li> </ul> </li> </ol> <p>Parceria Local: conjunto de entidades públicas e privadas que se comprometem com um Programa de Acção integrado de desenvolvimento urbano e celebram um Protocolo de Parceria para a sua implementação.</p>

<b>Competências das Parcerias:</b>	Para além da participação na elaboração do Programa de Acção e do compromisso com o conjunto dos seus objectivos, cada parceiro deverá dar um contributo concreto e relevante para a sua execução.
------------------------------------	--

<b>3.2</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.2. Intervenção habitacional em imóveis degradados</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>1. Apoio à reabilitação de imóveis e fracções degradadas e partes comuns de património privado. Este perfil de intervenção circunscreve à reabilitação/qualificação de habitações quando, cumulativamente, os ocupantes (proprietários, ou arrendatários) e proprietários não detenham os recursos necessários à reabilitação.</p> <p>No domínio da reabilitação física de edifícios isolados, esta medida remete fundamentalmente para a intervenção pontual (em áreas urbanas ou rurais), com base em dois critérios fundamentais de elegibilidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– baixos recursos do proprietário (ocupante ou não) e do arrendatário;</li> <li>– fracas condições de habitabilidade (edifício/fogo).</li> </ul> <p>A dimensão das necessidades de reabilitação deste âmbito deve estar programada no Programa Local de Habitação, e o IHRU deve abrir concursos anuais com esta finalidade.</p> <p>2. Medidas de incentivo e apoio à recuperação da habitação em áreas rurais (áreas de baixa densidade).</p> <p>Pressupõe a necessidade de ultrapassar a excessiva focagem nos territórios urbanos/metropolitanos das políticas de reabilitação desenvolvidas até ao presente. Se, em termos absolutos, o grosso dos problemas de degradação habitacional concentra-se naquelas áreas, em termos relativos os principais problemas dos meios rurais estão dependentes do envelhecimento e desertificação que os caracterizam: habitações antigas degradadas, com níveis de subocupação elevados e sem as condições mínimas de habitabilidade e conforto (nomeadamente do ponto de vista das infra-estruturas básicas) exigidas pelos padrões actuais. O dilema consiste na repartição rigorosa dos recursos financeiros (do O.E. e créditos externos mais favoráveis) entre os encargos “assistenciais” inadiáveis (comparticipação em construção e reabilitação do “parque público”, subsídios de renda do NRAU...) e a resposta que também cabe nas atribuições do IHRU, do apoio à renovação urbana, privada ou em parceria, nas suas funções creditícias senão de subsidiação indirecta quando não incluam o realojamento de agregados de menores recursos.</p> <p>Esta componente desta medida pode eventualmente ser individualizada numa medida específica, se o IHRU assim o entender, e ser posteriormente desenvolvida.</p>
<b>Objectivos específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• melhorar as condições de habitabilidade e conforto de alojamentos em mau estado de conservação pertencentes a proprietários ou senhorios insolventes, com forte representatividade de população idosa, imigrantes, etc.;</li> <li>• adaptar habitações para populações com necessidades especiais;</li> <li>• aumentar a oferta de arrendamento, através do apoio a proprietários que pretendam reabilitar as suas casas e disponibilizá-las por períodos definidos para arrendamentos.</li> </ul>

<b>Destinatários:</b>	Os Destinatários das intervenções nas habitações são os proprietários ou arrendatários carenciados.
<b>Instrumentos e processo de implementação</b>	<p>Cabe ao IHRU receber, analisar e financiar as candidaturas à reabilitação.</p> <p>Esta medida pressupõe uma forte componente de Levantamento das Situações a Intervir no âmbito dos Protocolos, os quais deverão ser integrados no âmbito dos PHL. Em todas as situações, os projectos têm de se apoiar em parcerias locais.</p> <p>A implementação das acções no edificado diferenciam-se em função da capacidade económica do proprietário do imóvel degradado e, genericamente, aposta numa diversificação da forma do apoio concedido ao beneficiário de modo a tentar minimizar as óbvias restrições financeiras da administração pública (local e central).</p> <p>Esta medida pressupõe uma forte intervenção ao nível da desburocratização dos processos de candidatura (recepção de candidaturas, validação dos requisitos legais, análise técnica — vistoria e orçamentação, aprovação, contratação e financiamento) e licenciamento.</p>
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	<p>Os beneficiários desta medida são os <b>proprietários de fogos vagos</b> (desde que pretendam colocar o imóvel no mercado de arrendamento), <b>proprietários ocupantes, senhorios e inquilinos</b> e os instrumentos accionáveis são <b>comparticipações, crédito, incentivos fiscais</b> (redução do IMI e deduções em sede de IRS) e <b>apoio técnico</b>.</p> <p>Ainda que não sejam beneficiários directos desta medida o último O.E. prevê também incentivos fiscais (em termos de IRS, IRC e IMI) para os investidores em Fundos de Investimento Imobiliário em reabilitação urbana.</p>
<b>Entidade Responsável:</b>	Na reabilitação do edificado: Agregados Residentes carenciados, Proprietários carenciados ou não (benefícios fiscais na reabilitação), Agregados Jovens não necessariamente Residentes.
<b>Competências do IHRU</b>	<p>Esta medida visa apoiar residentes em más condições de habitabilidade. Parece indispensável que o esforço organizativo e financeiro maior recaia sobre os actores que dele irão beneficiar: proprietários-ocupantes, senhorios e inquilinos.</p> <p>A maioria das medidas falhou aqui por via exactamente das formas de gestão. Uma gestão não burocratizada e de proximidade parece indispensável. Nesse sentido propõe-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O IHRU sendo a entidade responsável pela gestão da reabilitação do edificado, compete-lhe garantir a disponibilidade de recursos técnicos, financeiros, fiscais e animar e acompanhar os processos de implementação dos projectos de reabilitação do edificado.</li> <li>• Propõem-se organismos descentralizados e integrados de decisão dos ministérios e serviços envolvidos através das estruturas de Aências de Reabilitação geridas pelos municípios e pelas associações de municípios.</li> </ul>
<b>Parceiros:</b>	Câmaras Municipais.
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	Câmaras Municipais são entidades gestoras dos serviços descentralizados propostos.

3.3	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.3. Reabilitação do Parque Público</b>
<b>Descrição/ Justificação:</b>	<p>A diversidade de situações em que se encontra a conservação do parque habitacional público, nomeadamente em matéria de degradação, tipologia e qualidade construtiva, formas de integração na malha urbana e problemáticas sociais associadas, implica programas de intervenção claramente ancorados nos respectivos territórios. Genericamente pode afirmar-se que é necessário executar obras de reabilitação das fracções e das partes comuns dos edifícios e melhoramento de espaços e equipamentos públicos de proximidade numa parte significativa do Parque.</p> <p>Esta medida já existe no âmbito do PROHABITA 2007 (Regime Especial), mas aqui acrescenta-se uma componente de planeamento e articulação com a estratégia geral de habitação e de planeamento do respectivo território, a ser consubstanciada no PLH.</p> <p>Esta medida visa essencialmente estabilizar formas de conservação que permitam dar dignidade ao <i>habitat</i> público quer no que se refere ao edificado (alojamentos e espaços públicos) quer no que se refere à ambiência urbana combatendo o estigma e a insegurança através de formas de concepção e apetrechamento do espaço adequadas e participadas.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria das condições de habitabilidade e conforto de alojamentos de arrendamento público ou de alojamentos privados localizados em bairros de arrendamento público, uns e outros em mau estado de conservação;</li> <li>• Qualificação Arquitectónica, Urbanística, Funcional e Ambiental dos Bairros de Arrendamento Público;</li> <li>• Reforço da “normalização” dos Bairros Sociais, quer através da sua integração no espaço urbano circundante, quer através de intervenções que diminuam a sua associação a “bairros sociais”.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	Autarquias, IPSS's, Empresas de Gestão do Parque Público (Empresas Municipais).
<b>Instrumentos e processo de implementação</b>	<p>Definição de uma estratégia geral de intervenção para os bairros existentes a integrar o PLH, no qual se faz um diagnóstico da situação e se define um Plano de Acção para cada bairro.</p> <p>Estando esta medida já prevista no âmbito do Regime Especial do PROHABITA, a questão que se coloca relaciona-se com a necessidade de fazer uma hierarquização das prioridades de financiamento. O IHRU deverá portanto estabelecer critérios de hierarquização, muito provavelmente baseados, desde logo, no estado de degradação dos imóveis constantes na proposta de intervenção e nos níveis de insolvência dos ocupantes.</p>
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	<p>Os beneficiários desta medida são as Câmaras Municipais, enquanto senhorios, e os proprietários ocupantes de imóveis inseridos nos empreendimentos públicos (“bairros sociais”), e os instrumentos accionáveis são as comparticipações e crédito.</p> <p>Nesta medida assume também importância a negociação, por parte das autarquias, de obras de reabilitação no parque público como contrapartida da execução, por promotores privados, de operações de reabilitação noutros locais.</p>

<b>Entidade Responsável:</b>	Autarquias e IHRU.
<b>Competências do IHRU</b>	Responsável pela concessão de Crédito Bonificado (eventualmente também concedido por qualquer outra instituição de créditos que garanta condições mais vantajosas).  Definição de um sistema de qualidade aplicado à concepção e construção da habitação e às intervenções no espaço público, que deve ser cumprido pelas intervenções apoiadas.
<b>Parceiros:</b>	Empresas de Gestão do Parque Público (Empresas Municipais), Cooperativas, IPSS's, etc.
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	Reabilitar o Parque.

3.4.	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.4 Gestão Eficaz e Participada do Parque Público</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Esta medida tem como pressupostos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>maior justiça social e adequação da distribuição dos recursos públicos, de escassez comprovada;</li> <li>ajustamento dos modos de ocupação do locado;</li> <li>responsabilização de gestores e beneficiários da “coisa pública”, neste caso do parque habitacional.</li> </ol> <p>Embora a possibilidade de uma gestão lucrativa do parque público se afigure como muito duvidosa (discussão que aliás está no cerne da (in)viabilidade da utilização de Fundos de Investimento Imobiliário para este fim ou que justifica a falta de interesse das empresas privadas nesta matéria), a questão da sua viabilidade financeira, que pressupõe um grande rigor na utilização dos recursos existentes, não é de somenos importância.</p> <p>A medida pressupõe 6 componentes fundamentais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Monitorização contínua dos níveis de ocupação de modo a reajustar com celeridade as situações de desocupação, subocupação e sobreocupação;</li> <li>Gestão da adequação dos alojamentos às especificidades do agregado e/ou de um dos seus membros, uma situação mais aplicável aos casos de agregados com indivíduos com mobilidade limitada;</li> <li>Regulamentar o valor do alojamento público;</li> <li>Cobrança efectiva das rendas;</li> <li>Responsabilização dos inquilinos em matéria de conservação do locado e dos espaços comuns dos edifícios, o que não pressupõe o pagamento de obras de beneficiação que é da responsabilidade do senhorio, mas sim a penalização de práticas destrutivas;</li> <li>Fomento de uma gestão de proximidade e participada.</li> </ol> <p>Sendo certo que estas questões são recorrentemente apontadas como a “grande queixa” dos gestores do parque público, a inexistência de condições efectivas à sua aplicação acaba por desresponsabilizar estes actores. Cabe então à administração central legitimar as condições efectivas para a responsabilização de senhorios e inquilinos do parque público, aproximando os princípios de conduta no inquilinato público daqueles que regem, mesmo que de forma tácita, a propriedade privada. Estas condições são essencialmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>políticas, através da generalização de um discurso que equipara a importância dos direitos dos destinatários públicos aos seus deveres;</li> <li>jurídico-administrativas, através da agilização dos mecanismos de fiscalização e penalização dos faltosos;</li> <li>e, não menos importante, logísticas, através da criação de um interface com outros organismos públicos para a intercomunicabilidade de dados (DGCI e Segurança Social) centrais a este procedimento (cf. Observatório).</li> </ol> <p>Assim sendo, grande parte do sucesso desta medida relaciona-se com a eficácia da gestão dos sistemas de informação que alimentam a monitorização do parque.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover um ajustamento dinâmico entre o perfil dos agregados e os alojamentos (sendo importante salientar a possibilidade de reconfiguração tipológica dos alojamentos públicos e o desenvolvimento de intervenções “leves” que permitam uma maior flexibilidade da oferta);</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a agilização administrativa dos mecanismos de controlo da legalidade das condições de ocupação do locado e rotinizar os mecanismos de gestão;</li> <li>• Aumentar o equilíbrio orçamental na gestão do parque público e aproveitamento criterioso dos recursos habitacionais disponíveis: clarificação dos critérios de alienação do património, actualização de rendas, etc.;</li> <li>• Diminuir a existência de fogos devolutos públicos e manter um espaço público cuidado;</li> <li>• Generalizar uma cultura participativa de inquilinato público que equipara direitos e deveres</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	Gestores e Inquilinos do Parque Público
<b>Instrumentos e processo de implementação</b>	Estando esta medida já prevista no âmbito do Regime Especial do PROHABITA, a questão que se coloca relaciona-se com a necessidade de fazer uma hierarquização das prioridades de financiamento. O IHRU deverá portanto estabelecer critérios de hierarquização, muito provavelmente baseados, desde logo, no estado de degradação dos imóveis constantes na proposta de intervenção e nos níveis de insolvência dos ocupantes.
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reajustamento do regime de arrendamento público</b> Os beneficiários desta medida são os <b>inquilinos</b> do parque público, e os instrumentos accionáveis são os <b>subsídios</b>.</li> <li>• <b>Clarificação dos critérios de alienação do património habitacional público</b> Os beneficiários desta medida são os <b>inquilinos</b> do parque público e os instrumentos accionáveis são o <b>crédito</b> e <b>incentivos fiscais</b>.</li> <li>• <b>Adequação dos modelos de gestão às realidades sociais e urbanas</b> Os beneficiários desta medida são todos os agentes envolvidos na gestão do parque público — <b>Câmaras Municipais</b>, enquanto senhorios, <b>promotores privados</b> e as <b>cooperativas</b> enquanto gestores do condomínio nos casos em que as Câmaras decidem externalizar esta competência, e os próprios <b>inquilinos</b>, numa lógica de gestão participada — cabendo à política de habitação prever instrumentos de <b>apoio técnico</b> com o objectivo de incentivar, facilitar e difundir os modelos de gestão mais adequados às realidades sociais e urbanas em causa.</li> </ul>
<b>Entidade Responsável:</b>	IHRU
<b>Competências do IHRU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à revisão da legislação relativa ao Arrendamento social.</li> <li>• Criação de uma estratégia de comunicação para o grande público com a missão de generalizar um conceito de cultura de inquilinato público que equipara direitos e deveres.</li> <li>• Contratualização com organismos da administração central (DGCI e Segurança Social) de interface de intercomunicabilidade de dados indispensáveis à actualização das rendas.</li> <li>• Criação de Base de Dados com uniformização de variáveis para monitorização do parque público (Observatório).</li> <li>• Disponibilização a todos os gestores de Parque Público de aplicação informática com interface e BD de Monitorização das Dinâmicas Pós-Ocupacionais do Locado.</li> </ul>
<b>Parceiros:</b>	DGCI, Segurança Social e outros organismos
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	DGCI Segurança Social

*Justificação do Eixo 4*

<b>EIXO 4</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>4. Adequação e Inovação na Habitação</b>
<b>Justificação do Eixo:</b>	<p>As mudanças no habitat na complexidade das suas várias dimensões devem-se a uma grande multiplicidade de variáveis das quais ressalta, a cada vez maior diversidade de necessidades e modos de vida e a contínua inovação tecnológica — desde a concepção à construção e à incorporação de medidas ambientais e de segurança, etc.</p> <p>Momentos houve em que a experimentação técnica, mas também social, estava concentrada no LNEC que dinamizava um debate alargado entre os profissionais de terreno das grandes inovações que, do ponto de vista europeu e à luz da sociedade portuguesa, se poderiam vir introduzindo. Com o apagamento desta função, uma tradicional inércia e conservadorismo da construção manteve-se dada a dispersão dos agentes intervenientes e sua escala de intervenção geográfica e de negócio.</p> <p>Assim, retoma-se para o IHRU, em potencial colaboração com o LNEC e outros parceiros sociais mais activos, essa função experimental e exemplificativa que permitiria introduzir inovação, na concepção, nos materiais, na inclusão dos serviços, etc.</p> <p>São apenas duas as medidas aqui incluídas: uma de carácter mais teorico-técnico e exemplificativo (experimentação de novas soluções e conceitos habitacionais) e outra de carácter mais empírico mas onde estão emergentes a atenção às novas necessidades (adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes).</p>
<b>Objectivos do Eixos:</b>	<p><b>Obj. 2</b> — Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado.</p> <p><b>Obj. 3</b> — Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.</p> <p><b>Obj. 4</b> — Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
<b>Medidas:</b>	<p><b>4.1. Incentivo à experimentação habitacional extensiva</b></p> <p>Esta medida está essencialmente centrada na inovação e no carácter experimental introduzindo na habitação construída em Portugal novos elementos de reflexão sociais, urbanísticos, técnicos, de sustentabilidade, etc. Esta inovação tanto pode ser exemplificada na própria construção e reabilitação em empreendimentos de responsabilidade pública como na valorização e premiando construção privada ou do terceiro sector.</p> <p><b>4.2. Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes</b></p> <p>A atenção à diversidade das necessidades, quer ao nível do alojamento, do edifício da urbanização ou mesmo da cidade deve ser uma preocupação das políticas de habitação. Justifica-se o apoio quer por via da inovação quer por via das dificuldades de solvência dos agregados com necessidades específicas.</p>

<b>4.1</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>4. Adequação e Inovação na Habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>4.1 Incentivo à experimentação habitacional extensiva</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>A abordagem projectual ao problema da habitação de interesse social, ou não, alterou-se em função da evolução do contexto social e patrimonial contemporâneo, o que nos obriga a rever a prática instituída.</p> <p>Consideram-se as seguintes premissas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— continua a ser construída habitação nova, mas também se reabilita (reabilitação em edifícios de todas as épocas e nas mais variadas escalas de acção);</li> <li>— qualitativamente, a procura de casa tornou-se mais diversificada, obrigando ao estudo de soluções para ocupações específicas decorrentes da heterogeneidade que caracteriza o actual contexto social;</li> <li>— a evolução tecnológica e os novos materiais emergentes no mercado devem ser considerados, estudados e contemplados para que se constituam alternativas devidamente reguladas nas soluções arquitectónicas para a habitação de interesse social;</li> <li>— o surgimento de nova regulamentação normativa, nomeadamente as revisões do RGEU, o RCCTE e o DL 163/2006, obriga à revisão do conjunto que regula as acções de promoção e construção de habitação social.</li> </ul> <p>A diversidade dos modos de vida, o aumento de pessoas que vivem sós, o envelhecimento crescente das populações, etc., vão exigir adaptações e inovações, que desde o projecto aos materiais, exigem um olhar atento e qualificado sobre a habitação.</p> <p>No domínio das utilizações de energia, deve ser dada prioridade às tecnologias de edificação que permitam a poupança de energia e a redução dos níveis de emissão de gases com efeito de estufa. No domínio da reabilitação urbana dirigida a populações com menos recursos ou condições especiais, deve-se investigar, orientar e apoiar a incorporação de soluções de construção sustentável, tendo em vista a eficiência energética, a diminuição de consumo de água e de reciclagem dos resíduos. Por outro lado, deve-se investigar a relação de custo/qualidade, de forma a minimizar os custos, tendo em conta a construção/reabilitação, os consumos posteriores de energia diários, a manutenção do alojamento, a possibilidade de utilização de produtos reciclados/recicláveis, etc. Desta forma, propõe-se a investigação e selecção de melhores práticas, ao mesmo tempo que se propõem e se disseminam novas exigências para a prática de projecto e a construção de habitação sustentável.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>A medida cumpre dois objectivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar um novo <i>know-how</i> que informe com os actuais conceitos e parâmetros de habitabilidade as operações de construção e reabilitação de habitação apoiada pelo estado.</li> <li>• Recuperar e “actualizar” o parque público de habitação.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	<p>Os Destinatários desta medida são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– As autarquias</li> <li>– Os promotores</li> <li>– O Estado, através da redução de custos decorrente de uma construção mais “barata” a longo prazo.</li> </ul>

<p><b>Instrumentos e processo de implementação:</b></p>	<p>Existem dois momentos de implementação da medida: a experiência e a definição de parâmetros de elegibilidade.</p> <p>Há que experimentar novos conceitos, temas, exigências e programas habitacionais, retomar a produção de protótipos, promovendo a oportunidade das novas formas de pensar se confrontarem com a realidade. Só a investigação, cruzada com a prática, poderá iluminar uma nova normativa que espelhe a sociedade contemporânea e transforme o panorama edificado à sua medida.</p> <p>Decorrente desta experiência há que concluir que parâmetros são exigíveis no financiamento da produção e reabilitação de habitação, devendo o IHRU ter uma postura “selectiva” perante tais decisões.</p>
<p><b>Enquadramento Financeiro:</b></p>	<p>Esta medida aplica-se aos agentes com responsabilidade na concepção, construção e reabilitação de habitação social – as <b>Câmaras Municipais, promotores privados e cooperativas</b> – e os instrumentos accionáveis são as <b>comparticipações</b>, numa lógica de reconhecimento (por exemplo, um prémio num concurso que premeie a qualidade e inovação na habitação) e o <b>apoio técnico</b>, numa lógica de incentivo à experimentação e, principalmente, à disseminação da inovação.</p>

<b>Entidade Responsável:</b>	IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
<b>Competências do IHRU</b>	<p>Ao IHRU compete-lhe, numa base negocial, ser selectivo sobre os seus financiamentos, exigindo os princípios simbólicos, construtivos, legais e de localização, mais propícios ao estabelecimento da urbanidade e da satisfação residencial.</p> <p>Enquanto “animador” e “legislador” compete-lhe também um entendimento sobre o sentido em que a habitação se deve inovar, estabelecendo princípios ou parâmetros de habitabilidade que se constituam pilares da acção projectual.</p> <p>Contudo, não se pretende o estabelecimento de recomendações dogmáticas quanto às formas de construir ou recuperar habitação, mas sim, a promoção de experiência sobre a actual base teórica, procurando-se soluções tipo e previsões de custos que sirvam de referência tanto na edificação de novos empreendimentos como na reabilitação do património.</p> <p>O património construído é, a par com a nossa sociedade, bastante heterogéneo. Fenómeno que deve ser entendido como a oportunidade de “encaixe” entre as expectativas da procura e a oferta disponível (caso esta responda às condições de habitabilidade pretendidas).</p> <p>A casa apoiada pelo Estado, deve enriquecer a cultura e o mercado nacional por ser adequável à contemporaneidade que todos os dias se renova.</p> <p>Neste sentido, sustenta-se ser necessário o estabelecimento de um novo <i>know-how</i> que permita um novo entendimento sobre o problema, e através da acção, se transforme o panorama social e construído do nosso território; são reforçadas desta forma a equidade e a qualidade de vida urbana.</p>
<b>Parceiros:</b>	Câmaras Municipais, Universidades, LNEC, Empresas, Cooperativas.
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	<p>Às Câmaras Municipais compete a organização da “procura” assim como a participação na obtenção do solo ou imóvel que melhor possam responder às necessidades dos habitantes e da própria cidade.</p> <p>Às Universidades e LNEC compete informar sobre a teoria, conceitos, soluções tecnológicas e experimentais que melhor sirvam a experiência e a formulação do novo <i>know-how</i>.</p> <p>As Empresas e Cooperativas, por sua vez, podem ter um importante papel na execução da experiência.</p>

4.2.	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>4. Adequação e Inovação na Habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>4.2 Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>A adequação dos alojamentos às necessidades especiais e emergentes passa necessariamente pelo incentivo à experimentação de novas soluções e conceitos habitacionais que, tanto na reabilitação do edificado como na nova construção, permitam a produção de uma nova prática. Neste âmbito, é fundamental apoiar e ensaiar variações tipológicas para grupos especiais, pessoas com deficiência, minorias étnicas, passantes, sem-abrigo, etc. No domínio das condições necessárias de acessibilidade para todos, há que criar apoios que garantam a investigação técnica, o desenvolvimento de normas legislativas e o apoio reforçado à construção ou reabilitação.</p> <p>Conjunto de acções que se deve debruçar não só na melhoria das condições de acessibilidade motora, mas também na eficácia energética com vista à sustentabilidade ambiental e outras.</p> <p>O largo espectro de influência do sector da construção, no vasto conjunto de etapas e de intervenientes (da extracção e produção das matérias primas à concepção e execução dos edifícios), torna-o um dos principais contribuintes para a degradação ambiental. Ou seja, enquanto actividade, o seu usufruto acarreta consumos energéticos significativos, tornando a habitação um tema essencial nas questões da sustentabilidade e das políticas ambientais.</p> <p>Nesse sentido, entendemos que a produção de habitação co-financiada deve integrar sistemas urbanos e soluções construtivas sustentáveis – multifuncionais, inseridos nas políticas locais de mobilidade e transportes bem como nas políticas de uso de solos. Melhorando não só, a sua própria qualidade e custo (a longo prazo), mas também constituindo-se referência em todo o sector da construção.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>A medida cumpre os seguintes objectivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria das condições de vida da população residente;</li> <li>• Melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional público;</li> <li>• Preservação ambiental.</li> </ul>
<b>Destinatários:</b>	Os destinatários desta medida são os habitantes do parque público de habitação.
<b>Instrumentos e processo de implementação</b>	A implementação desta medida deve englobar um processo experimental que resolva o conflito entre as normas existentes e possibilite a produção de um novo <i>know-how</i> e de referências aos processos de reabilitação e construção de nova habitação.
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	Os beneficiários desta medida são os <b>proprietários</b> de fogos vagos (desde que pretendam colocar o imóvel no mercado de arrendamento), <b>proprietários ocupantes e senhorios</b> de baixos recursos e os instrumentos accionáveis são <b>comparticipações, incentivos fiscais e apoio técnico</b> .

<b>Entidade Responsável:</b>	IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.
<b>Parceiros:</b>	Câmaras Municipais, Universidades, LNEC, Empresas, Cooperativas.
<b>Competências do IHRU</b>	Ao IHRU compete-lhe a promoção da experiência, fomentando os seus parceiros à participação e produção de um “laboratório” de soluções que informem um novo conjunto de conhecimentos sobre as formas de fazer. Selectividade sobre os empreendimentos financiados.
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	Às Câmaras Municipais compete a sua participação na obtenção das melhores condições que sirvam o propósito da experiência. Às Universidades e LNEC compete informar sobre a teoria, conceitos, soluções tecnológicas e experimentais que melhor sirvam a experiência e a formulação do novo <i>know-how</i> . As Empresas e Cooperativas, por sua vez, podem ter um importante papel na execução da experiência.

*Justificação do Eixo 5*

<b>EIXO 5</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação</b>
<b>Justificação do Eixo:</b>	<p>Muitas políticas públicas fracassam pela incapacidade em estruturar a sua acção através do conhecimento objectivo da situação e dos impactes das suas propostas. Mesmo conhecendo a dificuldade em acompanhar sistemas complexos e em constante mudança como as dinâmicas habitacionais é impossível decidir ajustadamente sem um sistema de acompanhamento e de monitorização que analise o sistema de acção, a execução e o impacte das medidas. Este eixo tem uma ancoragem em duas dimensões-chave de diagnóstico, monitorização e de avaliação, a níveis geográficos e com intencionalidades diferentes.</p> <p>Trata-se por um lado, de co-produzir com os actores locais uma visão e uma estratégia para as políticas de habitação, reconhecendo a diversidade do país e a acumulação de experiência autárquica em termos de planeamento e execução de políticas públicas contextualizadas, e por outro, de atribuir ao IHRU a responsabilidade no sistema de acompanhamento e de monitorização das medidas implementadas que lhe permita, em tempo útil, adequar, ajustar e implementar novos quadros de acção.</p> <p>Acrescente-se que o conhecimento e a reflexão sobre esta informação permite aumentar a reflexividade dos vários actores sociais e ir gerando culturas organizacionais e solidariedades muito úteis para a concretização das políticas de habitação.</p>
<b>Objectivos do Eixos:</b>	<p><b>Obj.1.</b> – Apoiar o acesso ao mercado habitacional da população com dificuldades de acesso ao mercado regulando as dinâmicas habitacionais para melhor harmonia da relação entre oferta e procura.</p> <p><b>Obj.2.</b> – Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado</p> <p><b>Obj.3.</b> – Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.</p> <p><b>Obj.4.</b> – Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
<b>Medidas:</b>	<p><b>5.1. Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana</b>  Definido como uma estrutura do IHRU, o Observatório de Habitação deve ser bem mais do que uma mera Base de Dados sobre o património público. Deve ser um fórum de debate, continuamente alimentado por informações de monitorização das dinâmicas habitacionais públicas e privadas nomeadamente nos aspectos mais interessantes para as políticas públicas e para a avaliação da execução do Plano Estratégico.</p> <p><b>5.2. Programa Local de Habitação</b>  O Programa Local de Habitação é um dos instrumentos-chave de restauração de uma nova cultura organizacional que não estruture propostas de forma imediatista e formatadas em função do desenho dos recursos disponíveis. Pretende-se inaugurar uma capacidade de reflexão estratégica sobre as necessidades de habitação, e a co-responsabilização sobre os recursos e as formas de os resolver. O IHRU terá um papel fundamental na clarificação das formas de fazer, no acompanhamento e na criação de “técnicos locais de habitação”.</p>

<b>5.1.</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>5.1 Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>Esta medida visa conceber, montar e alimentar um sistema de monitorização capaz de gerar informação fundamental para uma condução eficaz e adequada do Plano Estratégico de Habitação. Deve ser um fórum de debate, continuamente alimentado por informações de monitorização das dinâmicas habitacionais públicas e privadas nomeadamente nos aspectos mais interessantes para as políticas públicas e para a avaliação da execução do Plano Estratégico.</p> <p>Este sistema de informação deverá estar articulado com os sistemas de informação locais. Para isso, é fundamental definir um quadro mínimo de indicadores locais (a partir dos diagnósticos e dos resultados e dos impactos que se queiram vir a atingir) que deve constar do Plano Local de Habitação. A articulação entre os sistemas nacional e os locais permitirá uma monitorização mais eficaz e em tempo útil do Plano Estratégico.</p> <p>Deve ser realizada anualmente uma avaliação de natureza <i>on-going</i> que permita, em tempo útil, corrigir trajectórias e acções.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>Activar um sistema de acompanhamento e ajustamento do Plano Estratégico de Habitação:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitorizar, avaliar e conferir transparência à execução das Políticas Públicas.</li> <li>2. Conceber um Sistema Geográfico que articule a produção de informação local com a nacional.</li> <li>3. Acompanhar as dinâmicas do mercado privado e do sector de habitação para efeitos de reajustamento das Políticas Públicas.</li> <li>4. Pesquisar e divulgar <i>boas-práticas</i> no sector, nacionais ou internacionais.</li> <li>5. Promover e divulgar conhecimento na área da habitação.</li> </ol>
<b>Destinatários:</b>	<p>Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana  Câmaras Municipais / Empresas Municipais  Conselho Consultivo  Empresas e Cooperativas</p>
<b>Instrumentos e processo de implementação:</b>	<p>Neste âmbito o Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana deve:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitorizar, avaliar e conferir transparência à execução das Políticas Públicas: PEH/PLH's e Programas Nacionais:</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Montar um quadro de bordo de âmbito nacional.</li> <li>• Montar um sistema de indicadores de alerta.</li> <li>• Montar um quadro de bordo de âmbito local.</li> <li>• Montar um sistema de indicadores de alerta local.</li> <li>• Alimentar, produzir e difundir informação fundamental para a gestão dos PEH e dos PLH's.</li> <li>• Analisar a implementação do Plano em função das suas realizações, dos seus resultados e dos impactos sociais.</li> </ul>

	<p>2. Criar e gerir um sistema de informação geográfico de âmbito nacional sobre as necessidades e os recursos habitacionais locais, com actualização automática pelas Autarquias e/ou Instituições Gestoras de habitações de arrendamento público (Plataforma Colaborativa).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceber e alimentar uma Plataforma de Informação Colaborativa</li> <li>• Afinar um quadro de referência a partir do Diagnóstico do Plano</li> <li>• Definir indicadores de realização e de resultados para cada uma das Medidas de Acção.</li> <li>• Definir indicadores de impacto por Medida de Acção.</li> <li>• Identificar limiares críticos a atingir para sustentar os indicadores de alerta.</li> <li>• Produzir regularmente documentos de apoio à gestão.</li> <li>• Divulgar periodicamente os resultados obtidos.</li> </ul> <p>3. Criar um interface com outros organismos públicos com o objectivo de contribuir para a harmonização estatística e a intercomunicabilidade de dados. O Observatório irá também fazer a articulação com departamentos, organismos ou associações congéneres, a nível nacional ou internacional.</p> <p>4. Acompanhar as dinâmicas do Mercado Privado e do sector de habitação para efeitos de reajustamento das Políticas Públicas, informação de Agentes e do consumidor, através do estabelecimento de parcerias com as Instituições adequadas, públicas, privadas ou mistas (INE, Banco de Portugal/Associações Sectoriais/ etc.).</p> <p>5. Pesquisar e divulgar <i>boas-práticas</i> no sector, nacionais ou internacionais.</p> <p>6. Desenvolver, sozinho ou em parceria com outras instituições nacionais ou internacionais, estudos e inquéritos relevantes na sua área de actuação.</p> <p>7. A actividade do Observatório será acompanhada por um Conselho Científico</p> <p>8. O Observatório será ainda responsável pela concepção e gestão do <i>Portal da Habitação</i>, onde os cidadãos poderão encontrar e solicitar informação.</p>
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	Este instrumento e os seus custos podem ser de co-responsabilidade dos vários parceiros sociais no que respeita ao processamento da informação. Enquadra-se igualmente nesta medida a celebração de protocolos com entidades do Sistema Estatístico Nacional.
<b>Entidade Responsável:</b>	IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
<b>Competências do IHRU</b>	Conceber e montar o Observatório, criar um interface com outros organismos públicos (DGCI e Segurança Social), sensibilizar as Câmaras Municipais para a importância da sua adesão a este projecto, lançar estudos e dinamizar o debate em torno das diferentes problemáticas da habitação.
<b>Parceiros:</b>	Câmaras Municipais, Instituto Nacional de Estatística, Cooperativas, Sistema Financeiro, Empresas, etc.
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	O Instituto Nacional de Estatística contribuirá com a sua base de dados e o seu apoio técnico/metodológico; as Câmaras Municipais organizarão o sistema de informação local a articular com o sistema nacional; as Cooperativas organizam a informação do seu sector, também a articular com o sistema nacional; o Sistema Financeiro fornecerá informação sobre a evolução e a caracterização dos candidatos ao crédito bancário; etc.
<b>Observações/ Resultados/ Impactes esperados:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento dos níveis de informação territorializada sobre as necessidades sociais de habitação.</li> <li>• Reforço da capacidade de gestão das intervenções.</li> <li>• Aumento dos níveis de eficácia do Plano.</li> </ul>

<b>5.2</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>5.2 Programa Local de Habitação</b>
<b>Descrição / Justificação:</b>	<p>A implementação do Plano Estratégico será possível se for aprofundada a responsabilidade do poder local, não só na sua contribuição para a realização de algumas medidas, mas sobretudo na participação responsável do planeamento nas suas áreas de jurisdição, desde a hierarquização das necessidades à localização e identificação dos tipos de intervenção. As candidaturas regulares serão fundamentadas em Programas Locais de Habitação de médio prazo, elaborados segundo as regras de elegibilidade dos diferentes programas do IHRU. Esta metodologia é particularmente relevante nas aglomerações plurimunicipais onde as mobilidades são mais determinantes, justificando que os PLH devam ser intermunicipais ou concertados previamente.</p> <p>O Programa Local de Habitação fixa os objectivos da política de habitação local para 4-5 anos. Define localmente (municipal e intermunicipal) uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação e da reabilitação urbana. Neste sentido, o PLH aprofunda o conhecimento sobre as carências habitacionais locais, hierarquiza prioridades, faz um levantamento dos recursos mobilizáveis, identifica as entidades promotoras, enquadra as intervenções de regeneração urbana e identifica e divulga “boas-práticas” na gestão do parque público.</p> <p>PE propõe, através dos Programas Locais de Habitação, a organização de um Sistema de Elegibilidade de âmbito nacional e plurianual abrangendo os diferentes Eixos e Medidas, por forma a garantir a equidade e transparência na atribuição dos recursos disponibilizados pelo IHRU, sem prejuízo dos equilíbrios de nível nacional entre os tipos de programas estabelecidos nos Critérios de Elegibilidade a publicar com a antecedência suficiente para serem tidos em conta pelas propostas municipais.</p> <p>Por parte dos Municípios – preferencialmente organizados para o efeito em associações ou empresas inter-municipais adequadas às proximidades e complementaridades territoriais ou pelo menos previamente concertados – espera-se no seu próprio interesse, um esforço adicional de planeamento, sob a forma de elaboração do documento de candidatura designado por PLH – Programa Local de Habitação (quadrienal, em princípio) que terá como objectivo central a justificação necessária e suficiente do programa de realizações prioritárias e da sua viabilidade, em função de um diagnóstico realista das procuras locais</p> <p>Ainda neste âmbito, a administração local monta um sistema de informação, para a habitação e reabilitação urbana, articulado e integrado no Observatório Nacional da Habitação e Reabilitação Urbana.</p>
<b>Objectivos Específicos:</b>	<p>Hierarquizar necessidades habitacionais e áreas-problema a nível municipal e pluri-municipal.</p> <p>Definir um quadro de objectivos e de acções com escalonamento de prioridades a nível municipal e plurimunicipal.</p> <p>Definir os objectivos estratégicos, os instrumentos e os projectos enquadrados na política pública de habitação e reabilitação urbana, a nível municipal e plurimunicipal.</p> <p>Articular o programa local de habitação com a política urbanística e as dinâmicas sociais municipais/plurimunicipais.</p> <p>Propor parcerias locais em função das Medidas (cooperativas, empresas, associações, ...).</p> <p>Alimentar um quadro de indicadores locais integrados no Observatório Nacional da Habitação e da</p>

	<p>Reabilitação Urbana.</p> <p>Divulgar periodicamente <i>boas-práticas</i>, ao nível da construção, reabilitação, inserção social e gestão.</p>
<b>Destinatários:</b>	<p>Municípios ou Associações de Municípios.</p> <p>IHRU – Sistema de Elegibilidade.</p> <p>Actores sociais e económicos e Instituições locais.</p>
<b>Instrumentos e Processo de Intervenção</b>	<p>Podem-se identificar um conjunto de tarefas a título meramente exemplificativo, que devem variar em função das realidades sociourbanísticas e da dimensão das necessidades, designadamente as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de indicadores de situação (indicadores de estrutura, de carência e de dinâmica), quantificando problemas e recursos;</li> <li>• Identificação de procuras (levantamento socio-económico das necessidades e escalonamento, por prioridades);</li> <li>• Inventariar as áreas-problema prioritárias em termos de regeneração urbana.</li> <li>• Dimensionamento das necessidades de arrendamento apoiado (número de agregados de baixos rendimentos que irão necessitar de subsídio de renda; previsão das necessidades derivadas da insolvência conjuntural);</li> <li>• Dimensionamento do n.º de agregados domésticos que residem no parque habitacional público, que devem pagar a renda técnica e a renda social;</li> <li>• Dimensionamento, de uma forma genérica, das necessidades de reabilitação de fracções degradadas e partes comuns, cujo proprietário possui baixos recursos;</li> <li>• Identificação das intervenções propostas, justificando as formas adoptadas, as localizações e os tipos de intervenção, tendo em conta as procuras a que se destinam, os agentes, a inserção urbanística e a promoção da eco-arquitectura;</li> <li>• Identificação de áreas de forte concentração de edifícios devolutos e/ou degradados que possam ser mobilizados para o programa;</li> <li>• Etc</li> </ul>
<b>Beneficiários e Enquadramento financeiro:</b>	<p>Municípios ou Associações de Municípios.</p>
<b>Entidade Responsável:</b>	<p>Municípios ou Associações de Municípios (nas aglomerações urbanas as propostas devem ser previamente concertadas).</p>
<b>Competências do Responsável:</b>	<p>As Câmaras Municipais são as responsáveis pela elaboração dos Programas Locais de Habitação. As Aglomerações Urbanas (Áreas Metropolitanas) devem desenvolver de uma forma concertada os Programas Locais de Habitação.</p>
<b>Parceiros:</b>	<p>Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, Instituto Nacional de Estatística, Cooperativas de Habitação, Empresas Privadas, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Associação de Inquilinos, Associação de Proprietários, Instituições Financeiras, etc.</p>
<b>Competências do IHRU</b>	<p>No primeiro ano, para animar este processo, o IHRU poderia abrir um concurso para financiar a concepção de 5 Programas Locais de Habitação.</p> <p>Cabe ao IHRU garantir que as candidaturas regulares aos diferentes programas devem</p>

	obrigatoriamente fundamentar-se no Programas Locais de Habitação.
<b>Competências dos outros Parceiros:</b>	Participação no Programa Local de Habitação, através de parcerias e mobilizando os meios e instrumentos necessários (financeiros, técnicos, experiência na promoção, na construção, na gestão, no apoio social, na reabilitação, na inovação na construção, etc.).
<b>Observações/ resultados esperados:</b>	<p>Maior responsabilidade do poder local no planeamento da habitação social.</p> <p>Maior transparência dos apoios financeiros.</p> <p>Melhor gestão do Parque Público.</p> <p>Maior responsabilização do poder local na realização de alguns programas.</p>



## **IV. MODELO DE FINANCIAMENTO**

---

### **IV.1 MODELO DE FINANCIAMENTO DE REFERÊNCIA PARA O PLANO ESTRATÉGICO PARA A HABITAÇÃO**

O modelo de financiamento de um plano estratégico para a habitação com estas características assume como determinante uma nova articulação entre os princípios da equidade social e da eficiência económica, enquanto mecanismos seguros da promoção conjunta dos objectivos, consensualizados na experiência europeia e nacional, de promoção conjunta da coesão e da competitividade numa perspectiva de longo prazo.

O modelo de financiamento deve, assim, visar, em simultâneo, a equidade e a eficiência, demarcando-se com grande determinação das experiências e visões onde se procura uma solidariedade social que não otimiza a equidade e reduz a eficiência ou onde se procura uma eficiência que compromete a solidariedade e a coesão social.

Neste quadro, assume-se o financiamento necessariamente como um **modelo duplamente tripartido**:

— Enquanto espaço próprio e específico para as três grandes esferas da “economias”

- pública, privada e social;

— com capacidade para integrar, articular e equilibrar contributos financeiros da

- Administração Pública (central e autarquias), empresas e famílias.

O sentido geral deste ajustamento estrutural não é o de diminuir o envolvimento do Estado e do sector público, ou o aligeiramento das suas responsabilidades, mas, antes, o da optimização da sua capacidade de alavancagem dos meios financeiros e das iniciativas do sector privado.

Nesse sentido, o modelo de financiamento do plano estratégico para a habitação procura articular o **alargamento dos mecanismos de cooperação público-público** com o

**desenvolvimento dos princípios de descentralização estratégica**, implícitos nas modernas abordagens das políticas de desenvolvimento regional e plenamente adoptados pelas grandes orientações comunitárias para o período de programação estrutural 2007-2013, valorizando em particular uma **mais clara identificação das responsabilidades específicas da administração central e das administrações locais**, através de uma:

- optimização da capacidade de alavancagem das intervenções de base local a partir dos instrumentos de suporte da administração central, nomeadamente aqueles que são coordenados pelo IHRU;
- procura de uma maior “massa crítica” das intervenções de base local, potenciando a cooperação intermunicipal, aproveitando, sempre que tal se justifique, as novas oportunidades surgidas das experiências de planeamento e desenvolvimento ao nível de NUTS III;
- maior atenção às exigências de racionalidade e coerência no desenho das intervenções.

Uma análise dos recursos – a confrontar com os resultados correspondentes que o Observatório agora em instalação passará a monitorizar – permitirá ajustar os parâmetros das diferentes medidas esclarecendo-se, pela primeira vez, a coerência entre os três tipos de recursos que compõem a função de “subsidiariedade” do Estado – subsídios à pessoa, investimento em obras e isenções fiscais – da política de acesso social à habitação. E ainda dentro do esforço público, o que cabe à administração central e o que é pedido aos municípios, repartição que, até agora, dificilmente se poderiam estimar.

O reforço dos mecanismos de cooperação público-público proposto no modelo de financiamento do plano estratégico para a habitação articula, assim, necessariamente os níveis nacional e europeu:

## 1. Plano nacional

Agilizando as relações e responsabilidades da administração central e das administrações locais.  
Diversificando os mecanismos e fontes de financiamento público.

Valorizando muito em particular o papel das instituições mais directamente envolvidas nos processos de urbanização e de reabilitação urbana.

Redefinindo profundamente quer as responsabilidades específicas das políticas de habitação e das políticas sociais, quer as responsabilidades conjuntas, no que respeita ao combate à pobreza e à exclusão social.

## 2. Plano europeu

Optimizando a utilização dos fundos estruturais.

Potenciando a mobilização de mecanismos financeiros de longo prazo geridos por instituições como o Banco Europeu de Investimento.

O modelo de financiamento do plano estratégico para a habitação procura ainda **gerar um novo quadro de gestão de parcerias e contrapartidas na relação entre o sector público e o sector privado** que torne viável:

- a. o reforço e dinamização do papel dos fundos imobiliários na promoção do arrendamento e da recuperação e reabilitação de edifícios, bem como na gestão de parques habitacionais e na promoção da mobilidade na ocupação das habitações;
- b. a optimização segura da distribuição da carga fiscal enquanto instrumento de **regulação estratégica do exercício da propriedade urbana e da cadeia de valor da habitação**, mobilizando o sector privado para os objectivos das políticas de habitação através de penalizações e benefícios fiscais proporcionados;
- c. a promoção de uma **melhor harmonização entre a prossecução do interesse colectivo e dos interesses privados** no terreno da promoção da habitação assegurando, nomeadamente, um equilíbrio dinâmico entre a redução dos custos de transacção e dos prazos efectivos de decisão administrativa nos projectos privados de investimento com massa crítica e a obtenção de contrapartidas, quantitativas e qualitativas, desses mesmos projectos para os objectivos específicos da política de habitação.

O modelo de financiamento procura ainda:

1. **dar uma atenção renovada a mecanismos de co-responsabilização e co-pagamento**, abrindo aos cidadãos e aos beneficiários uma lógica completa de direitos e deveres e, desse modo, caminhos de maior responsabilidade e de maior poder na definição das intervenções e nas escolhas de acesso à habitação traduzidos, necessariamente, em novos mecanismos fiscais de estímulo à poupança directamente associada aos objectivos da política de habitação;
2. propiciar uma intervenção reforçada na **regulação estratégica do preço dos solos e dos custos de construção** e na promoção de **modelos de urbanização mais diversificados** (incorporação atempada das tendências pesadas de mudança social, demográfica e familiar) e **equilibrados** (reforço da reabilitação e do arrendamento).

O contexto de mudança paradigmática em que o Plano Estratégico para a Habitação se elabora projecta-se, em sintonia com outras experiências europeias, num modelo de financiamento estruturado em 4 grandes eixos:

<p><b>1. Maior envolvimento e responsabilização do sector privado</b></p>	<p>... envolvendo o sector financeiro e o sector empresarial, bem como as famílias, numa progressiva incorporação de uma parte mais significativa dos custos implicados pela política de habitação, contribuindo assim para o esforço de consolidação orçamental, para uma maior equidade entre grupos sociais e etários no acesso à habitação e para o maior envolvimento de todos os agentes no processo de produção, provisão, gestão e manutenção da habitação a custos controlados.</p>
<p><b>2. Maior eficiência na utilização dos apoios públicos</b></p>	<p>... através da progressiva adopção de um referencial alargado de “fazer fazer”, alavancando os instrumentos previstos nos orçamentos públicos como incentivos atractivos e dinâmicos para promotores imobiliários e famílias, servindo, também, para orientar e qualificar as respectivas decisões de acordo com os objectivos da política de habitação.</p>
<p><b>3. Maior diversificação das condições de acesso à habitação</b></p>	<p>... conferindo uma prioridade efectiva muito forte, nas intervenções públicas, às soluções de arrendamento e de reabilitação de património edificado, em detrimento das soluções dominantes de ocupante-proprietário endividado e construção de novos edifícios.</p>

**4. Maior articulação da política de habitação com as outras políticas sociais e com as políticas de cidade, de ordenamento do território e de desenvolvimento regional**

... com expressão na revisão global do modelo de financiamento da política de habitação que não deve suportar custos que correspondem a funções que dizem respeito, em primeiro lugar, a essas outras políticas e que deve suportar os custos da sua contribuição específica para o êxito e sustentabilidade dessas mesmas políticas.

O valor central do modelo de financiamento do Plano Estratégico para a Habitação deve ser, neste quadro:

- o da promoção de formas de **redundância nas fontes de financiamento**, combinando fundos públicos e privados, bem como, maturidades de curto, médio, longo e muito longo prazo e envolvendo contributos de fundos de investimento e de poupanças individuais) e
- o da procura sistemática de **mecanismos financeiros de apoio suficientemente flexíveis e diversificados:**

racionalizando e dando coerência à concessão de <b>incentivos e benefícios fiscais</b> à poupança-habitação, ao arrendamento e à aquisição de casa própria	favorecendo uma gestão optimizada dos <b>impostos e taxas sobre a propriedade urbana e a habitação</b> , do ponto de vista do retorno social e da eficiência fiscal	fortalecendo o poder e o alcance das intervenções a médio-longo prazo da grande <b>estrutura pública de fomento da habitação e da reabilitação urbana</b> em articulação com as administrações regionais e locais	estimulando o envolvimento dos <b>fundos imobiliários</b> no financiamento de projectos de reabilitação urbana com contrapartidas na oferta de habitação prioritária para os objectivos da política pública
--	---	---	---

O Plano Estratégico de Habitação inaugura um ciclo de intervenção urbana que beneficia, num quadro diversificado de instrumentos de política e fontes de financiamento complementares, do apoio dos Fundos Estruturais no ciclo de programação 2007-2013. Ainda que a despesa com habitação não seja elegível no âmbito do QREN, identifica-se um conjunto de despesas elegíveis com impactos directos sobre o espaço público e as respectivas formas de gestão.

Num momento de passagem de um modelo centrado no acesso à “casa” para um modelo centrado no desenvolvimento do *habitat*, isto é, de integração plena da política de habitação nas dinâmicas urbanas, de mobilidade geográfica e de ordenamento do território, o QREN assume-se, neste contexto, como uma importante fonte de financiamento quer de intervenções físicas ao serviço desta visão mais integradora da política social de habitação quer de novas formas de governação mais participadas e flexíveis.

#### **IV.2 PRINCIPAIS CONDICIONANTES DO MODELO DE FINANCIAMENTO DE REFERÊNCIA**

Os principais factores que condicionam o financiamento público das políticas de habitação desenvolvidas pelo IHRU são, nomeadamente: a exclusão da política de habitação do acesso aos principais fundos estruturais europeus, os compromissos assumidos a favor da redução do défice público, a contracção, gradual e intensa, da despesa inscrita no Orçamento do Estado para a promoção de habitação a custos controlados e as pressões criadas pelo endividamento das Câmaras Municipais.

Neste contexto, a reorientação das políticas de habitação enunciada deverá ser acompanhada por uma diversificação das fontes de financiamento associadas a essas políticas, nomeadamente reforçando o envolvimento do sector privado (empresas, cooperativas, fundos imobiliários) e das famílias e reforçando a capacidade de financiamento público.

O financiamento de habitação de custos controlados é percebido pelo sector privado como uma decisão arriscada, na medida em que aos riscos financeiros (por exemplo a flutuação da taxa de juro) e aos relacionados com a actividade imobiliária (desvalorização dos activos, quebra da procura) se juntam os que decorrem da intervenção num mercado cujo preço é fortemente regulamentado e da necessária articulação com organismos públicos, cujos métodos e prazos de decisão seguem lógicas muito diferentes das que regem as empresas.

Neste cenário, **cabe ao Estado minimizar estes riscos** através de garantias, seguros, isenções fiscais, subsídios, bonificações e da aceleração e simplificação de processos administrativos e burocráticos.

O papel do Estado enquanto financiador da política da habitação é fortemente moldado pela questão da **eficiência das despesas públicas**, isto é, pela necessidade de definir os instrumentos que, dado um determinado montante de despesa pública, maximizam o número de beneficiários e o efeito de alavancagem do investimento privado. Adicionalmente, as questões de financiamento das políticas públicas de habitação são sempre condicionadas pela necessidade de encontrar o melhor *mix* entre os apoios à oferta e os apoios à procura.

A análise de alguns dados sobre a despesa pública em políticas de habitação nos últimos anos, considerando não só as que se relacionam com a actividade do IHRU mas também os benefícios fiscais atribuídos pelo Estado neste domínio (isto é, o valor de imposto que o Estado não recebeu em virtude da atribuição do benefício) e as bonificações pagas no âmbito do extinto regime de crédito bonificado permite ter uma primeira visão da afectação da despesa pública em cada uma das linhas de actuação evidenciadas (ver quadro seguinte). Verifica-se claramente a orientação do esforço público para as bonificações associadas a empréstimos para aquisição de habitação própria permanente no âmbito do Decreto-Lei n.º 349/98 e para os incentivos fiscais concedidos no âmbito do Código do IRS para a aquisição, construção ou beneficiação de imóveis para habitação própria e permanente ou arrendamento, que representam, entre 2003 e 2005, 70% a 80% do conjunto de apoios considerados.

**QUADRO 1: DESPESA PÚBLICA EM POLÍTICAS DE HABITAÇÃO, MILHARES DE EUROS**

Ano	Comparticipações no âmbito de programas promovidos pelo IHRU	Valor dos subsídios IAJ	Bonificações de Juros		Benefícios Fiscais à Habitação (traduzidos no valor do imposto não recebido em virtude da atribuição do benefício)		
			Programas promovidos pelo IHRU	Crédito Bonificado à Habitação	Contas poupança - habitação	Aquisição, construção ou beneficiação de imóveis para habitação própria e permanente ou arrendamento	Redução de IVA no âmbito dos programas promovidos pelo IHRU (1)
2003	69 860	55 750	23 770	501 940	152 000	431 000	26 900
2004	40 285	59 980	23 491	332 640	148 000	461 000	24 100
2005	46 670	62 084	20 306	230 230	-	445 000	29 000

**Notas:** (1) Valores calculados com base nos elementos declarados à taxa reduzida pelas entidades com actividades pertencentes aos CAE's: 451 (preparação dos locais de construção), 453 (Instalações especiais) e 454 (Actividades de acabamento).

Fonte: DGCI, Direcção-Geral do Tesouro, IHRU.

No que respeita às políticas desenvolvidas especificamente no âmbito do IHRU podem identificar-se três instrumentos essenciais: atribuição de participações (reajustamento, venda

apoiada e reabilitação), subsídios ao arrendamento (IAJ) e bonificações de taxa de juro no âmbito de programas desenvolvidos por esta instituição<sup>3</sup> (construção ou aquisição de habitação e reabilitação).

No âmbito do IAJ foram atribuídos **subsídios** para arrendamento, entre 1992 e Novembro de 2007, no valor de 711 milhões de euros, evidenciando a aposta nesta vertente das políticas de habitação, nomeadamente nos últimos anos.

As **comparticipações** dadas pelo IHRU aos promotores e beneficiários dos programas que promoveu entre 1983 e Setembro de 2005 (exceptuando o IAJ) têm valores elevados sendo que as atribuídas ao abrigo de programas de realojamento representam mais de 90% deste valor e os programas de reabilitação quase 10%. Neste sentido, em termos históricos, a aposta na reabilitação é mais recente mas claramente residual no âmbito das participações não reembolsáveis. No que respeita às bonificações concedidas no âmbito dos programas do IHRU, os dados da DGT permitem apurar, entre 1996 e 2007, um total de 227 milhões de euros pagos às instituições financiadoras, sendo que o PER abrange, por si só, 40% deste valor no período considerado.

O documento de natureza estratégica que agora se apresenta pretende promover um compromisso público da instituição, no sentido de uma “mudança de rumo” no médio-longo prazo. Contudo, o volume de compromissos acumulados para este período (contratuais e legislativos) obriga a relativizar a ambição de “mudança imediata”, qualitativa e quantitativa e, em consequência, a privilegiar o que se poderia designar por “reajustamentos” progressivos, no curto-médio prazo, mantendo embora, como orientação de fundo, a tendência do que se designou como “mudança de paradigma” do papel do Estado nas políticas de acesso à habitação.

O novo modelo de política de habitação terá que acomodar gradualmente as responsabilidades “herdadas” do período anterior, numa lógica de minimização de eventuais tensões durante a fase de transição e de clarificação dos princípios orientadores da mudança. Justifica-se assim que, mais do que medidas alternativas, se proponham critérios e ênfases que permitam rehierarquizar o “menu” actual à medida que os recursos e os resultados da experiência o aconselhem, o que, à luz das conjunturas mais recentes - de “estabilidade e crescimento”, dos limites sectoriais de “fundos de coesão” e ainda, das dinâmicas da promoção e do crédito do

---

<sup>3</sup> Estas bonificações são pagas directamente pela DGT à instituição de crédito que concede o empréstimo.

“mercado imobiliário” -, se traduz em incertezas incontornáveis não só para o que subsista do Estado-promotor mas também para o que se impõe ao Estado-regulador.



## **V. ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO**

---

### **V.1 A CONFIGURAÇÃO RELACIONAL DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO**

As mudanças sociais relacionadas com o aumento de complexidade dos fenómenos sociais e a entrada de uma pluralidade de actores, interesses e recursos tem vindo a alterar as formas de gestão da esfera pública. Poder-se-ia referir que uma das principais transformações é a que as formas de gestão “sistémica” (de “cima para baixo”, racionais, prescritivas e normativas) são sucessivamente substituídas por formas de participação social (de “baixo para cima”, plurais, espontâneas, de participação e de activação dos beneficiários). Estas novas formas assentam, em larga medida, em estruturas de gestão descentralizadas, “de proximidade” com os actores intervenientes sem perder de vista as necessidades de controlo social do Estado.

Claro que esta deslocação das perspectivas de controlo “sistémico” para uma configuração de controlo “social alargado” traz problemas de integração da diversidade de perspectivas, de clarificação de competências, de regulação das formas de avaliação, etc. com que será necessário confrontarmo-nos nos próximos tempos, mas traz também uma maior capacidade reflexiva da sociedade sobre si própria e, portanto, de negociação de interesses e recursos que a prazo se espera aprofundará os mecanismos de gestão democrática. Há quem veja nos novos modelos organizativos das formas de “governança” já não uma estrutura “piramidal”, ou mesmo “matricial”, mas uma estrutura “reticular”, o que significa o acentuar das características de fluidez, mobilidade e diferenciação originando combinações mais flexíveis, de “geometria variável”, e de âmbito “local” no sentido territorial e noutros sentidos.

Claro que esta descentralização e variabilidade das formas organizativas deve assentar em mecanismos claros de definição de competências, de responsabilidades e ter bases formais de organização mas também torna mais difícil o papel do Estado, e dos decisores e técnicos, na procura de formas organizativas adequadas, flexíveis mas pragmáticas e não burocráticas.

Assim, a estrutura de dinamização do Plano deverá inovar sendo simultaneamente estruturada a partir da nova orgânica do IHRU mas também adequada à realidade e à diversidade regional.

Há assim alguns princípios a garantir:

- **uma gestão de proximidade** (incluindo meio digital) participada, e competente, cuja legitimidade advenha exactamente da coerência e eficácia da intervenção responsabilizando o conjunto de parceiros e cuidando da coisa pública;
- uma cuidadosa **revisão dos procedimentos** de forma a agilizar os processos e torná-los susceptíveis de acesso directo, personalizado aos moradores;
- **estruturas de forte cariz técnico e de animação habitacional**, evitando figuras de administrações e empresas municipais que geram inevitavelmente estruturas pesadas onde frequentemente os interesses políticos se sobrepõem às competências de racionalidade administrativa. Um coordenador técnico é mais do que suficiente para gerir estas estruturas; e
- apelo a **estruturas de parcerias com actores ligados ao mercado social e habitacional** que permitam equacionar soluções e recursos de forma mais aberta e inovadora.

## V.2 O PAPEL DINAMIZADOR DO IHRU E A LÓGICA DO MODELO DE GESTÃO

A implementação do Plano Estratégico de Habitação compete ao **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana – IHRU**, único organismo central (da administração indirecta do Estado) que, tendo jurisdição sobre todo o território nacional, tem por missão “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução”.

### *Dimensões de Definição das Políticas e Programas*

Para a execução da sua missão, o IHRU é responsável pela aplicação do Orçamento de Estado nas iniciativas e programas do domínio da política de habitação e reabilitação urbana. O papel do IHRU assentará fundamentalmente, na definição das políticas e programas habitacionais, na definição participada das estruturas responsáveis pela sua execução, na organização dos recursos do Estado, na elaboração de propostas legislativas, e no acompanhamento e avaliação dos resultados das políticas e programas em curso.

### *Dimensões de Criação e Sinergias com os Vários Actores*

Mas mais do que o conteúdo das atribuições e dos recursos disponíveis para a sua execução, uma parte significativa das mais-valias do IHRU para a implementação do Plano estão dependentes da **capacidade de gerar um sistema em rede**, com aprendizagem na interacção entre informações técnicas e reflexões sobre as boas práticas, mobilizando um conjunto de parceiros para a execução dos objectivos estratégicos e das medidas propostas no Plano:

- **organismos da administração central** cujas matérias se cruzam directamente com a habitação (acção social, obras públicas, etc.);

- **parceiros municipais, que serão actores essenciais para a execução do Plano Proposto;**
- **parceiros privados, instituições sociais e cooperativas.**

### *Inovação, Flexibilidade e Pragmatismo nas Estruturas de Gestão*

Face ao reconhecimento de que uma parte significativa da ineficácia e de desperdício dos recursos se obtêm nos processos de implementação e que, em períodos de fracos recursos, agilizar os processos é ganhar eficácia e eficiência, importa clarificar os princípios que envolvem a estrutura de gestão proposta:

- a) Aposta numa parceria activa entre actores públicos e privados que possa gerar sinergias e mais valias acreditando-se que a sociedade portuguesa se encontra hoje suficientemente madura para estabelecer esse trabalho de parceria, mediado pelos interesses públicos mas de co-responsabilização na efectivação das políticas de habitação;
- b) Defesa do papel dinamizador do Estado e das Autarquias na capacidade de alicerçarem o trabalho em princípios de equidade social e em modelos de regulação mais eficazes;
- c) Estruturação de um modelo de gestão não burocrático com poucos efectivos, numa lógica de *task-force* com lideranças experientes e centrada nos objectivos e na análise do impacte das acções.

Importa assim implementar um modelo de gestão através de estruturas flexíveis e adaptáveis, mas com clareza de objectivos, consistentes e impulsionadoras, capazes não só de acompanhar os objectivos e as tarefas definidas, mas também de dinamizar as estratégias e as propostas.

Isto é, não se pretende reproduzir formas padronizadas e burocráticas de gestão mas antes uma **eficaz rede de colaboração entre diferentes agentes públicos e privados num clima de responsabilização colectiva**, que sejam expressão de um novo tipo de governança, menos estática e mais pragmática, capaz de produzir um pensamento estratégico e prospectivo.

### **V.3 O PAPEL ESSENCIAL DAS AUTARQUIAS E DOS PROGRAMAS LOCAIS DE HABITAÇÃO**

A participação do poder local na execução dos programas tem sido incontornável apesar das reconhecidas limitações da maioria dos municípios quanto a recursos humanos e materiais.

O Plano Estratégico é um passo em frente na parceria central/local não se limitando à sua capacidade de execução directa dos programas mas também à descentralização da própria função de programação dos diferentes eixos das políticas públicas do alojamento e renovação urbana que interessam à respectiva área geográfica. O que significa que a negociação com os diferentes parceiros potenciais executores dos programas passe obrigatoriamente pelos responsáveis políticos e administrativos dos municípios ou das suas associações para esta finalidade – associações que serão obrigatórias quando integrem conurbações cuja proximidade permita a mobilidade interna de residência, emprego ou ensino dos potenciais beneficiários.

A proposta que aqui se sugere para a implementação do Plano Estratégico de Habitação assenta numa parceria solidária entre o Estado e as Autarquias, onde estas assumem de forma clara e contratualizada, um papel importante não apenas na execução mas na definição e execução das Políticas de Habitação. Claro que esta proposta assume os pressupostos das novas políticas de habitação definidas neste plano e, nesse sentido, são também em larga medida exigentes para a construção de um novo paradigma de intervenção autárquica menos repetitivo e baseado quase exclusivamente na construção de nova habitação e na gestão corrente da habitação pública.

Por parte dos Municípios – preferencialmente organizados para o efeito em associações ou empresas intermunicipais adequadas às proximidades e complementaridades territoriais ou pelo menos previamente concertados – espera-se no seu próprio interesse, um esforço adicional de planeamento, sob a forma de elaboração do documento de candidatura designado por PLH – Programa Local de Habitação que terá como objectivo central a justificação necessária e suficiente do programa.

Preferencialmente, espera-se que estes Programas Locais de Habitação sejam instrumentos pragmáticos, mas também reflexivos sobre as necessidades de habitação, a co-responsabilização dos vários parceiros locais, a otimização da utilização dos recursos disponíveis e não programas formais encomendados a entidades externas, ao aparelho e aos técnicos e operadores municipais.

Esses Programas devem permitir:

- Conhecer as necessidades de habitação e informar o Governo sobre as suas características quantitativas e qualitativas;
- Conhecer o mercado habitacional local e construir as suas políticas de intervenção em equilíbrio com essas dinâmicas;
- Permitir políticas informadas de decisões e de distribuição hierarquizada dos recursos;
- Partilhar com os parceiros locais as estratégias de habitação, a alocação óptima de recursos, o acompanhamento das mobilidades e movimentos migratórios, etc.

O Programa Local de Habitação fixa os objectivos da política de habitação local para um período determinado (por exemplo 7 anos) sendo revisto periodicamente. Define localmente (municipal e intermunicipal) uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação e da reabilitação urbana. Neste sentido, o PLH aprofunda o conhecimento sobre as carências habitacionais locais, hierarquiza prioridades, faz um levantamento dos recursos mobilizáveis, identifica as entidades promotoras, enquadra as intervenções de regeneração urbana e identifica e divulga “boas-práticas” na gestão do parque público.

Propõe-se que, num primeiro momento, a existência de PLH funcionem como critério de prioridade para os financiamentos públicos sendo que progressivamente deverá ser estudada a possibilidade de organização de um Sistema de Elegibilidade de âmbito nacional abrangendo os diferentes Eixos e Medidas, de forma a garantir a equidade e transparência na atribuição dos recursos disponibilizados pelo IHRU.

Os programas plurianuais do IHRU serão assim alimentados pelas propostas descentralizadas e apresentadas em concurso aberto, periodicamente, sob a forma de “Programas (Inter)Municipais de Habitação” (PHL). Uma vez aceites e, sujeitas a negociação, as propostas darão lugar aos protocolos e/ou contratos tendo já em conta a complementaridade dos diferentes tipos de acções, cujas prioridades e condições de viabilidade se justifiquem em face dos diagnósticos locais e dos critérios estabelecidos previamente pelo IHRU. Trata-se assim de uma alteração de conteúdo e método do sistema de elegibilidade que além da transparência de processos ao nível nacional, permitirá responsabilizar quer a Administração Central (o IHRU) quer os Municípios de cada área de candidatura e avaliar regularmente os resultados correspondentes.

A concretização das propostas deste Plano Estratégico depende, em larga medida, da adesão das autarquias e da sua capacitação para agir de acordo com o definido. O objectivo é o de ter uma visão de conjunto sobre as necessidades e recursos, erradicando uma visão imediatista e simplista, de alguma forma conduzida pelos financiamentos disponíveis e dotar as autarquias de uma visão estratégica sobre as políticas locais de habitação, articulando-as com as políticas de ordenamento do território.



## **ANEXOS**

---



## ANEXO 1 – ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS MEDIDAS

1.1.	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>1. Dinamização do Mercado de Arrendamento</b>
<b>Medidas de Acção</b>	<b>1.1. Dinamização da oferta de arrendamento privado</b>
<b>Enquadramento Jurídico: (continuação)</b>	<p><b>Regime de arrendamento</b></p> <p>Até 1990 considerou-se que o ‘descongelamento das rendas’ e a possibilidade de actualização dos contratos antigos seriam factores fundamentais (e suficientes) para a dinamização do mercado de arrendamento.</p> <p>Após a entrada em vigor do <b>Regime do Arrendamento Urbano</b>, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, os novos contratos de arrendamento têm uma actualização anual feita em função da inflação, com o coeficiente publicado anualmente, podendo esses contratos ser de duração ilimitada ou limitada, enquanto o <b>Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)</b>, publicado através da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, veio permitir uma metodologia expedita de actualização das rendas dos contratos de arrendamento para habitação celebrados antes de 1990.</p> <p>O período de aplicação do <b>NRAU</b> é ainda de curta duração (desde 2006), mas algumas críticas têm ressaltado aspectos fundamentais da legislação que tendem a perpetuar o baixo nível de rendibilidade associado aos arrendamentos anteriores a 1990 (mesmo os que são actualizados), levando muitos senhorios a evitarem as necessárias obras de reabilitação, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a duração ainda prolongada do período de actualização da renda; e</li> <li>– o valor de 4% (obtido da avaliação) que mantém as rendas actualizadas muito abaixo do valor de mercado.</li> </ul> <p>Além de instrumento para a actualização das rendas antigas (e indirectamente de estímulo à reabilitação das fracções), a legislação complementar ao <b>NRAU</b>, através do DL n.º 159/2006, de 8 de Agosto, dirige-se especificamente à tentativa de <b>redução dos prédios/ fracções devolutas</b>, reorientando-os para o mercado através de uma penalização fiscal face à inactividade dos proprietários: “responsabilizar os proprietários que não asseguram qualquer função social ao seu património, permitindo a sua degradação, através da penalização em sede fiscal dos proprietários que mantêm os prédios devolutos”.</p> <p><b>(Iniciativa Porta 65)</b></p> <p>Está prevista na Resolução de Conselho de Ministros n.º 128/2007, de 3 de Setembro, a <b>Iniciativa Porta 65</b>. A Iniciativa tem como missão promover um mercado de arrendamento para habitação mais dinâmico, através do apoio à gestão do parque habitacional, público ou privado, destinado a arrendamento com vocação social, do estímulo à criação de novas soluções de gestão da oferta e da procura que favoreçam a mobilidade residencial associada a esse parque e da criação de instrumentos de incentivo ao arrendamento.</p> <p>Dois dos programas previstos na Iniciativa (a regulamentar em 2008) pretendem dinamizar de forma muito específica o mercado de arrendamento privado (articulação entre fogos disponíveis para arrendamento privado e fogos necessários para os actuais programas de realojamento):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Porta 65 – Bolsa de Habitação &amp; Mobilidades</b> – instrumento de gestão da disponibilização de habitações de propriedade pública e privada para arrendamento directo ou mediado, através de um sistema de bolsa de habitações para arrendamento e disponibilização de fogos</li> </ul>

	<p>nos diversos programas desenvolvidos pelo IHRU, numa forte articulação entre o IHRU e os parceiros privados, de modo a co-gerir com os parceiros as responsabilidades da sua implementação, execução e dinamização;</p> <p><b>Porta 65 – Gestão e Proximidade</b> – instrumento de apoio à gestão e dinamização do parque para arrendamento com vocação social.</p>
--	--

<b>1.2</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>1. Dinamização da Oferta de Habitação a Custos Controlados</b>
<b>Medida de Acção</b>	<b>1.2. Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado</b>
<b>Enquadramento Jurídico:</b>	<p><b>Subsídio de renda, segundo o RAU e o NRAU</b>  As actualizações de renda com base no Regime do Arrendamento Urbano (DL n.º 68/86, de 23 de Março) e no Novo Regime do Arrendamento Urbano (DL n.º 158/2006, de 8 de Agosto) permitem o acesso a um subsídio de renda aos arrendatários de baixos rendimentos (no caso do NRAU para arrendatários cujo agregado familiar receba 1 RABC inferior a 3 RMNA's, ou com idade igual ou superior a 65 anos e cujo agregado familiar receba 1 RABC).</p> <p><b>Programa Porta 65 – Arrendamento por Jovens</b>  O Programa Porta 65 – Jovem, que sucedeu ao Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ), manteve uma lógica de ‘subsídio a uma percentagem da renda’, tendo reforçado a restrição das elegibilidades do programa anterior a partir de uma lógica de escalonamento multifactorial que articula e pondera diversos factores indutores de “diferenciação”, nomeadamente o nível de rendimento e taxa de esforço, da dimensão/composição do agregado (existência de pessoas com deficiência ou menores), da localização em zonas históricas ou em áreas de baixa densidade, ou através do conceito de RMA (Renda Máxima Admitida) por zonas do país.</p> <p><b>PROHABITA (alínea f), do n.º 1, do artigo 12.º do DL n.º 54/2007 de 12 de Março).</b>  Permite o “arrendamento de prédios ou de fracções autónomas de prédios urbanos destinados a habitação”, isto é, viabiliza-se o arrendamento aos privados por parte dos responsáveis dos Acordos de Colaboração (essencialmente municípios ou associações de municípios), para efeitos de subarrendamento aos respectivos destinatários em regime de renda apoiada.</p> <p><b>Programa Porta 65 – Coabitação Apoiada</b>, iniciativa que será regulamentada em 2008, e que se encontra ainda pouco explícita na Resolução de Conselho de Ministros, prevê o apoio a instituições com fins “assistenciais e de solidariedade social” destinado ao alojamento colectivo para grupos populacionais com necessidades habitacionais específicas ou temporárias, a saber: “sem-abrigo”, “idosos”, “imigrantes”.</p>

<b>1.3</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>1. Dinamização da Oferta de Habitação a Custos Controlados</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>Aquisição pública de imóveis</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	<p>O enquadramento legal para implementação desta medida está previsto em dois diplomas que prevêm para a obtenção de fogos em arrendamento público, dois tipos de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aquisição (e reabilitação) de edifícios/fracções no mercado privado; e</li> <li>- aquisição de fogos construídos em regime de habitação a custos controlados (HCC).</li> </ul> <p>1. PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (DL n.º 54/2007 de 12 de Março) regula a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional, promovendo o realojamento das famílias em fracções com o regime de renda apoiada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Através da utilização de imóveis disponíveis no mercado privado, para aquisição: alínea d), do n.º 1, do artigo 12.º “Aquisição de edifícios ou de parte de edifícios devolutos degradados e realização de obras para a respectiva reabilitação (...)”</li> <li>b) Através da aquisição de edifícios/empreendimentos construídos em regime de custos controlados: alínea a), do n.º 1, do artigo 12.º “Aquisição de habitações e das partes acessórias das mesmas”; e alínea b) “Aquisição, no todo ou em parte, de empreendimentos habitacionais de custos controlados, construídos ou a construir, incluindo as partes acessórias das habitações e os espaços destinados a equipamento social quando a respectiva aquisição se justifique por razões sociais e/ou urbanísticas”.</li> </ul> <p>2. Programa de Financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas a arrendamento (DL n.º 110/85, de 17 de Abril), que regula os empréstimos a conceder a municípios e suas associações e a empresas municipais ou intermunicipais (e a IPSS a partir do DL 366/88, de 31 de Outubro), para construção ou aquisição de habitações destinadas a arrendamento em regime de renda apoiada, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação.</p>

2.1	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>2. Dinamização da Oferta de Habitação a Custos Controlados</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>2.1. Aumentar a oferta de habitação pública a custos controlados</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	<p>Os diplomas regulamentares em vigor que enquadram a venda de habitações a custos controlados remetem sobretudo para a promoção de HCC para venda, através dos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação – CDH ou da promoção cooperativa.</p> <p><b>i. Construção de habitação a custos controlados</b>  <b>Contratos de Desenvolvimento para a Habitação – CDH</b>  O DL n.º 165/93, de 7 de Maio tem como objectivo “a criação das condições institucionais e técnico-financeiras para promoção de habitação a custos controlados que favorecessem a diminuição das carências habitacionais dos agregados familiares de menores recursos”:  “ Pretende-se, assim, que a promoção de habitação de custos controlados em regime de CDH por empresas privadas de construção civil se assuma como uma verdadeira alternativa para lançar no mercado habitações a preço mais acessível à maioria das famílias. Visa-se sobretudo garantir à iniciativa privada, eventualmente associada a municípios e instituições particulares de solidariedade social, e cuja participação se amplia o âmbito de aplicação deste diploma, melhores condições para a promoção habitacional de custos controlados, eliminando os constrangimentos ainda existentes e flexibilizando o regime.”<sup>4</sup></p> <p><b>Cooperativas de Habitação</b>  O DL n.º 502/99, de 19 de Novembro organiza o regime jurídico das cooperativas de habitação e os diplomas da HCC acrescentam possibilidades de benefícios financeiros e fiscais à actividade cooperativa.  O objectivo principal das cooperativas é a construção, promoção e aquisição de fogos para os seus membros, recorrendo ao financiamento bonificado individual com o apoio do Estado. O tipo de oferta dos fogos que vigoram no sistema cooperativo de forma generalizada, é a propriedade individual (em contraste da propriedade colectiva, que pode adoptar a forma de atribuição de direito de habitação ou de inquilinato cooperativo), podendo essa propriedade ser transmitida pela cooperativa para o cooperador através de um contrato de compra e venda e o preço dos fogos construídos ou adquiridos com financiamentos públicos não pode exceder o respectivo custo (determinado por disposições legais).  Dois tipos de programas em vigor têm apoiado os agregados na aquisição desta promoção de HCC para venda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o <b>regime de propriedade resolúvel</b>: para os agregados familiares com diminutos recursos económicos e que não tenham a possibilidade de recorrer ao crédito bancário, a habitação adquirida ao abrigo deste regime poderá ser paga por prestações constantes ou progressivas durante 25 anos</li> <li>• o <b>regime da venda apoiada</b> (DL n.º 278/88, de 5 de Agosto): orientado para os agregados familiares de mais baixos recursos envolvidos em programas municipais de realojamento, que consistirá num regime de apoio à promoção municipal para venda a custos controlados baseado em participações sobre o preço de venda (pelo município e pelo Estado até 40% do preço de venda das habitações).</li> </ul> <p><b>ii. Contrapartidas urbanísticas</b>  A discussão centra-se na afectação de uma quota de habitação a custos menos elevados dos preços de mercado, eventualmente dirigida a grupos específicos (de reduzidos recursos económicos ou em circunstâncias de debilidade específica face aos requisitos de acesso ao</p>

<sup>4</sup> In preâmbulo do DL n.º 165/93, de 7 de Maio.

	mercado de habitação privada), em novas urbanizações ou em operações de reabilitação urbana. Esta medida necessita de um aprofundamento com base na actual legislação portuguesa, quer na revisão da lei dos solos, quer em articulação com outros regimes recentemente alterados como o regime jurídico da urbanização e da edificação e o regime dos instrumentos de gestão territorial, ou os diplomas em fase de alteração, como o regime extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana.
<b>Enquadramento Legislativo / Programas a Criar:</b>	<p>Interessa desenvolver, na promoção desta medida de dinamização do sector de habitação a custos controlados, algumas acções fundamentais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) simplificação dos aspectos regulamentares e processuais da Habitação a Custos Controlados ou da habitação susceptível de ter apoios públicos e revisão dos parâmetros de acesso ao financiamento incluindo os custos de urbanização e terreno e os resultantes da aplicação das novas regulamentações sectoriais (eficiência energética, limitações de mobilidade, etc.);</li> <li>2) regulamentação rigorosa de contratos de parceria público-privada e público-cooperativa, que podem ter um papel fundamental: <ul style="list-style-type: none"> <li>– no relançamento da promoção de habitação para venda a preços mais acessíveis do que o praticado no mercado livre, em concelhos onde as necessidades quantitativas continuam a ser prementes;</li> <li>– no desenvolvimento da actividade de reabilitação para venda ou aluguer;</li> <li>– na promoção de habitações dirigidas a grupos/necessidades específicas.</li> </ul> </li> <li>3) revisão da legislação sobre os solos urbanos, quer em articulação com outros regimes recentemente alterados como o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e o Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial, ou diplomas em fase de alteração, como o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana. Exige-se também uma análise especializada das possibilidades de implementação.</li> </ol>

<b>2.2.</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>2. Dinamização da Oferta de Habitação a Custos Controlados</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>2.2. Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e autoconstrução</b>
<b>Beneficiários e enquadramento financeiro:</b>	<p>Os beneficiários desta medida são as <b>famílias</b> e os instrumentos accionáveis são o <b>crédito</b> e <b>incentivos fiscais</b>.</p> <p>O enquadramento financeiro desta medida beneficiará da capacidade do Estado e Autarquias disponibilizarem solos a preços reduzidos e da capacidade das autarquias negociarem com promotores privados contrapartidas que se traduzam na infra-estruturação destes terrenos.</p>

<b>EIXO 3</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<p><b>Descrição</b> <b>Justificação:</b></p>	<p>/ A prioridade, na actual agenda das políticas da habitação, das medidas orientadas à reabilitação do <i>stock</i> edificado consagradas em eixo específico da presente proposta estratégica não deve ser entendida em toda a extensão do conceito. Trata-se apenas de considerar as dimensões de política social, ou seja, assegurar que a degradação física dos imóveis não arraste novos factores de exclusão dos segmentos socioeconómicos mais fragilizados. Assim, esta problemática não deve ser confinada aos centros tradicionais e mais valorizados devendo, em paralelo abranger os processos de renovação ou regeneração de áreas peri-urbanas nascidas com défices de serviços essenciais ainda não resolvidos e onde com frequência os problemas de degradação não residem necessariamente nas habitações mas nas condições de vida social ou do ambiente urbano — no <i>habitat</i>.</p> <p>Mesmo atendendo a esta condição restritiva, o peso financeiro global da subsidiariedade do IHRU é difícil de prever dada a sua forte dependência de iniciativas dos actores privados e das opções locais, além da variação em tempos e custos das situações elegíveis.</p> <p>Esta limitação de previsão não se estende às intervenções que se inscrevem nas medidas que visam o eixo do <i>stock</i> público em degradação e nas que são comparticipadas pelo QREN/Políticas de Cidade, cuja prioridade, duração e investimento são conhecidas à partida.</p> <p>O pensamento sobre reabilitação que atravessa este Plano Estratégico está sobretudo centrado nas necessidades de revivificação do parque habitacional urbano degradado (público e privado) de forma a aumentar a qualidade de vida de famílias (seja qual for o seu estatuto de ocupação) que habitam em habitações sem conforto.</p> <p>As propostas incluem-se no âmbito da Política das Cidades nomeadamente através das “Parcerias para a Regeneração Urbana” (2007-2013) que definem o apoio a:</p> <p>[...]</p> <p><u>d) Programas integrados de requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial.</u></p> <p>Se a existência de habitação degradada é uma realidade de forte impacto no parque habitacional privado não o é menos no parque habitacional de pertença pública. O Parque Público tem hoje uma dimensão considerável, muito particularmente nas duas AM’s — o que resultou não só do PER, como de outros programas de realojamento anteriores (como é o caso, por exemplo, do Programa de Melhoramentos da cidade do Porto desenvolvido antes do 25 de Abril). O próprio parque do IHRU, cerca de 12 500 fogos, não é de somenos importância. Este eixo foca sobretudo a necessidade de uma boa gestão e dinamização do Parque Público construído no âmbito das políticas de habitação prévias de modo a:</p> <p>a) capitalizar a sua existência como um recurso público básico;</p> <p>b) minorar os efeitos perversos decorrentes das eventuais “in correcções” dos modelos habitacionais que terão enquadrado os respectivos bairros.</p> <p>Ao considerar o Parque Público como recurso básico, mas complementar, da política de habitação pressupõe a sua integração no âmbito da estratégia geral a integrar os respectivos PLH’s. Assim, a estratégia a definir, embora devendo assumir objectivos claros e quantificados em matéria de intervenção em cada bairro, deve ser pensada no âmbito da totalidade do Parque Público daquele município ou mesmo do conjunto dos parques de vários municípios vizinhos, o que permite:</p> <p>a) ter uma visão de conjunto, aumentando a margem de opções relativamente à estratégia definida para cada bairro;</p> <p>b) considerar o Plano de Acção para o Parque Público como uma componente do PLH;</p> <p>c) incentivar a mobilidade.</p> <p>Além disso, as intervenções no Parque Público devem ser coerentes com os diferentes documentos de planeamento municipal e com a política social local.</p>

	<p>A gestão mais eficaz e digna do parque público é com certeza um dos eixos mais consensuais e diz respeito tanto ao parque municipal como ao parque da responsabilidade do IHRU. No entanto, a sua concretização exige opções e confronta-se com culturas instaladas que diluem essa consensualidade.</p> <p>Garantir um bom funcionamento do <i>habitat</i> desde a sua requalificação habitacional e urbanística, a formas de gestão participada, incluindo intervenções de proximidade visando combater a insegurança e o estigma social.</p>
<b>Objectivos do Eixos:</b>	<p><b>Obj. 1</b> — Apoiar o acesso ao mercado habitacional da população com mais baixos recursos regulando as dinâmicas habitacionais para melhor harmonia da relação entre oferta e procura;</p> <p><b>Obj. 2</b> — Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado;</p> <p><b>Obj. 4</b> — Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
<b>Medidas:</b>	<p>As Medidas propostas abrangem quatro tipos de situações diversas algumas das quais protagonizam talvez as mais gravosas condições habitacionais existentes no país:</p> <p><b>Medida 3.1.</b> Situações de bairros ou conjuntos habitacionais (“ilhas” e semelhantes) que de alguma forma se associam aos <b>meios urbanos e periferias</b> que se tem vindo a denominar de “áreas críticas”;</p> <p><b>Medida 3.2.</b> Situações de forte degradação do edificado que apresenta falta de infra-estruturas básicas de conforto e que se identificam sobretudo, mas não só, com as <b>zonas rurais</b> e a presença de populações envelhecidas.</p> <p><b>Medida 3.3.</b> Trata-se de assegurar dignidade ao parque público existente considerando as habitações, espaços públicos e equipamentos. A medida precisa de uma hierarquização das prioridades face à degradação do parque e precisa de estar integrada numa estratégia global do Programa Local de Habitação.</p> <p><b>Medida 3.4.</b> Esta medida implica uma grande diversidade de acções de onde se salienta: a) Monitorização das formas de ocupação; b) a adequação dos alojamentos às especificidades do agregado uma cobrança efectiva das rendas; c) a responsabilização dos inquilinos em matéria de conservação do locado e dos espaços comuns dos edifícios; d) o fomento de uma gestão de proximidade e participada.</p> <p>Estas operações podem desenvolver-se em vários contextos territoriais, articulando intervenções nas áreas do edificado e do espaço público, no desenvolvimento de equipamentos e serviços de proximidade, na melhoria dos transportes e da segurança. As intervenções habitacionais enquadradas nesta medida inserem-se sobretudo nos Projectos de Regeneração Urbana apoiados pelos PO’s e reforços potenciais do OE.</p>

<b>1.4</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>1. Dinamização da Oferta de Habitação a Custos Controlados</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>1.4 Aumentar a oferta de habitação pública a custos controlados</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	<p>Os diplomas regulamentares em vigor que enquadram a venda de habitações a custos controlados remetem sobretudo para a promoção de HCC para venda, através dos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação – CDH ou da promoção cooperativa.</p> <p>i. Construção de habitação a custos controlados Contratos de Desenvolvimento para a Habitação – CDH O DL n.º 165/93, de 7 de Maio tem como objectivo “a criação das condições institucionais e técnico-financeiras para promoção de habitação a custos controlados que favorecessem a diminuição das carências habitacionais dos agregados familiares de menores recursos”: “Pretende-se, assim, que a promoção de habitação de custos controlados em regime de CDH por empresas privadas de construção civil se assuma como uma verdadeira alternativa para lançar no mercado habitações a preço mais acessível à maioria das famílias. Visa-se sobretudo garantir à iniciativa privada, eventualmente associada a municípios e instituições particulares de solidariedade social, e cuja participação se amplia o âmbito de aplicação deste diploma, melhores condições para a promoção habitacional de custos controlados, eliminando os constrangimentos ainda existentes e flexibilizando o regime.” (in preâmbulo do DL n.º165/93 de 7 de Maio).</p> <p>Cooperativas de Habitação O DL n.º 502/99, de 19 de Novembro organiza o regime jurídico das cooperativas de habitação e os diplomas da HCC acrescentam possibilidades de benefícios financeiros e fiscais à actividade cooperativa. O objectivo principal das cooperativas é a construção, promoção e aquisição de fogos para os seus membros, recorrendo ao financiamento bonificado individual com o apoio do Estado. O tipo de oferta dos fogos que vigoram no sistema cooperativo de forma generalizada, é a propriedade individual (em contraste da propriedade colectiva, que pode adoptar a forma de atribuição de direito de habitação ou de inquilinato cooperativo), podendo essa propriedade ser transmitida pela cooperativa para o cooperador através de um contrato de compra e venda e o preço dos fogos construídos ou adquiridos com financiamentos públicos não pode exceder o respectivo custo (determinado por disposições legais). Dois tipos de programas em vigor têm apoiado os agregados na aquisição desta promoção de HCC para venda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o regime de propriedade resolúvel: para os agregados familiares com diminutos recursos económicos e que não tenham a possibilidade de recorrer ao crédito bancário, a habitação adquirida ao abrigo deste regime poderá ser paga por prestações constantes ou progressivas durante 25 anos</li> <li>• o regime da venda apoiada (DL n.º 278/88, de 5 de Agosto): orientado para os agregados familiares de mais baixos recursos envolvidos em programas municipais de realojamento, que consistirá num regime de apoio à promoção municipal para venda a custos controlados baseado em comparticipações sobre o preço de venda (pelo município e pelo Estado até 40% do preço de venda das habitações).</li> </ul> <p>ii. Contrapartidas urbanísticas A discussão centra-se na afectação de uma quota de habitação a custos menos elevados dos preços de mercado, eventualmente dirigida a grupos específicos (de reduzidos recursos económicos ou em circunstâncias de debilidade específica face aos requisitos de acesso ao mercado de habitação privada), em novas urbanizações ou em operações de reabilitação urbana. Esta medida necessita de um aprofundamento com base na actual legislação</p>

	<p>portuguesa, quer na revisão da lei dos solos, quer em articulação com outros regimes recentemente alterados como o regime jurídico da urbanização e da edificação e o regime dos instrumentos de gestão territorial, ou os diplomas em fase de alteração, como o regime extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana.</p> <p>Interessa desenvolver, na promoção desta medida de dinamização do sector de habitação a custos controlados, algumas acções fundamentais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) simplificação dos aspectos regulamentares e processuais da Habitação a Custos Controlados ou da habitação susceptível de ter apoios públicos e revisão dos parâmetros de acesso ao financiamento incluindo os custos de urbanização e terreno e os resultantes da aplicação das novas regulamentações sectoriais (eficiência energética, limitações de mobilidade, etc.);</li> <li>2) regulamentação rigorosa de contratos de parceria público-privada e público-cooperativa, que podem ter um papel fundamental:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– no relançamento da promoção de habitação para venda a preços mais acessíveis do que o praticado no mercado livre, em concelhos onde as necessidades quantitativas continuam a ser prementes;</li> <li>– no desenvolvimento da actividade de reabilitação para venda ou aluguer;</li> <li>– na promoção de habitações dirigidas a grupos/necessidades específicas.</li> </ul> </li> <li>3) revisão da legislação sobre os solos urbanos, quer em articulação com outros regimes recentemente alterados como o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e o Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial, ou diplomas em fase de alteração, como o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana. Exige-se também uma análise especializada das possibilidades de implementação.</li> </ol>
--	--

3.1	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.1. Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades</b>
<b>Enquadramento Jurídico:</b>	<p>1. Neste momento encontram-se em fase final de redacção, dois diplomas de enquadramento da reabilitação de edifícios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– o <b>ProReabilita</b> (programa de financiamento da reabilitação);</li> <li>– o <b>Regime Jurídico de Reabilitação Urbana</b>.</li> </ul> <p>Na actual versão dos diplomas (provisória), em ambos existe uma limitação dos apoios às zonas de reabilitação a classificar (Áreas de Reabilitação Urbana - ARU), onde os apoios destinam-se fundamentalmente a quatro situações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Habitação em “mau ou péssimo estado de conservação”;</li> <li>2. Habitação própria e permanente de agregados familiares de baixos recursos;</li> <li>3. Partes comuns de edifícios em propriedade horizontal;</li> <li>4. Edifícios ou fracções devolutos, desde que destinados a habitação própria e permanente de agregados familiares jovens, em regime de arrendamento.<sup>5</sup></li> </ol> <p>2. Na sequência da aprovação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2005, foi implementado o Programa <b>Iniciativa Bairros Críticos em três bairros</b>: Cova da Moura (Amadora), Vale da Amoreira (Moita) e Lagarteiro (Porto), sob orientação de um Grupo Interministerial. Pretendeu-se testar, durante o período 2005-2007, novas formas de intervenção em áreas urbanas críticas. Estas intervenções, de natureza experimental, pretendiam ser posteriormente prosseguidas e robustecidas no âmbito da política de cidades a desenvolver no período pós-2007, o que veio a acontecer no âmbito do QREN.</p> <p>3. <b>Benefícios Fiscais para Obras de Reabilitação Aprovadas no âmbito do OE 2008</b></p> <p>4. Regulamento Específico <b>Política de Cidades</b> – Parcerias para a Regeneração Urbana.</p>

<sup>5</sup> É importante sublinhar que os diplomas estão em fase de preparação. Mesmo assim, seria importante reflectir desde já na possibilidade das cooperativas de habitação serem incluídas, tendo sido referido nos fóruns recorrentemente a vontade das cooperativas em participar mais activamente na reabilitação, havendo já algumas experiências positivas, nomeadamente através das actuais Sociedades de Reabilitação Urbana, e que poderiam ser reforçadas com este novo programa.

<b>3.2</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do parque habitacional privado e público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.2. Reabilitação de fracções degradadas e partes comuns</b>
<b>Enquadramento jurídico:</b>	<p>1. No ProReabilita, prevê-se um apoio aos proprietários de edifícios ou habitações arrendadas. No entanto, a concretização desta medida obriga a incluir na legislação/programação da reabilitação urbana, três situações-tipo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a <b>possibilidade de apoio à reabilitação de casa própria de população de baixos recursos</b> que não estejam incluídas numa Área de Reabilitação Urbana (proposta pela autarquia e aprovada pelo Estado), <b>esta exclusão é particularmente gravosa nos meios rurais</b>, muitos dos quais têm um povoamento disperso e portanto não têm qualquer possibilidade de vir a constituir uma área classificada, onde se concentra uma população idosa em habitações próprias degradadas.</li> <li>– a <b>prevalência do apoio aos proprietários ocupantes, para reabilitação das suas habitações</b> (que muitos programas actuais resolvem através do realojamento);</li> <li>– o apoio à intervenção coerciva das autarquias em situações de habitações degradadas, desenvolvendo novos recursos legais de compensação financeira.</li> </ul> <p>2. Inclusão no PROREABILITA das áreas rurais beneficiárias de medidas específicas de incentivo à recuperação.</p>

3.3	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.3. Reabilitação do Parque Público</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	<p>São vários os instrumentos jurídicos relacionados com esta medida dada a diversidade de factores envolvidos mas a adequação da legislação actual é indispensável.</p> <p><b>i. Arrendamento Público</b></p> <p>Um dos problemas difícil de gerir, social e politicamente, será a capacidade e até legitimidade (face às enormes resistências por parte das populações e algumas associações) das actualizações das rendas, quer a actualização extraordinária das rendas que ainda estão calculadas segundo regimes anteriores a 1993, quer a actualização regular e anual, que pressupõe a existência de uma base de dados permanentemente actualizada sobre os rendimentos dos arrendatários.</p> <p>Deve considerar-se que há uma grande diversidade (e confusão) na legislação de definição das formas de acesso e de arrendamento e prevê-se na sua revisão próxima, discutir, nomeadamente, as formas de cálculo da rendas apoiada ou a clarificação dos conceitos: renda livre, renda técnica, renda social, renda apoiada, renda condicionada, etc.</p> <p>A definição no âmbito do Decreto-Lei n.º 166/93 de 7 de Maio refere: “O regime de renda apoiada baseia-se na determinação dos valores de um preço técnico e de uma taxa de esforço, da qual resulta o valor da renda apoiada. O valor da renda é determinado pela aplicação da taxa de esforço (T) ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar”.</p> <p><b>ii. Alienação de fogos</b></p> <p>Deve ser aprofundada a faculdade de alienação do parque público actualmente em regime de renda apoiada ou renda social (anterior a 1993), assim a habitação social deve ser vista como mecanismo temporário de resolução de carências habitacionais. Os agregados que têm capacidade para adquirir habitação devem ser tendencialmente direccionados para o mercado excepto quando a sua manutenção nas habitações seja importante para a miscigenação social e cultural dos bairros. O parque de arrendamento é um recurso para dar resposta a necessidades sociais, e neste sentido, por princípio não deverá ser alienado. Na eventualidade das autarquias preferirem alienar o seu património habitacional importa devolver ao IHRU o valor integral dos subsídios recebidos, acrescidos dos juros respectivos e deve-se ponderar o valor da alienação aos moradores.</p> <p>“A venda da Habitação de Custos Controlados aos seus arrendatários está sujeita a preços limites, pois embora fixados livremente pelos municípios, a Portaria 775/93, de 3 de Setembro exige que seja respeitada a taxa de esforço aplicável ao agregado familiar para o regime de crédito bonificado em prestações progressivas e também o valor do fogo considerado para efeitos de financiamento” (Portal do Cidadão/ IHRU).</p> <p><b>iii. Gestão de Proximidade</b></p> <p>A gestão do parque público deve-se basear numa gestão de proximidade e de transparência assente na participação e colaboração dos moradores de múltiplas formas. As formas de gestão que já estão actualmente a ser ensaiadas são diversas e podem eventualmente fazer recurso à concessão da gestão a agentes do 3.º sector ou privados e ao accionamento de formas de gestão participada (condomínios existentes ou associações locais de locatários).</p> <p>Esta medida está prevista na Iniciativa PORTA 65 Gestão de Proximidade: “instrumento de apoio à gestão de proximidade do parque para arrendamento com vocação social, através da</p>

	<p>contratualização com entidades locais previamente certificadas como agências de intervenção local para a gestão do parque habitacional e de apoio técnico à profissionalização da actividade de gestão desse parque de arrendamento”.</p> <p>Define ainda o instrumento para a execução da iniciativa, designado AGIL’s — Agências de Gestão e Intervenção Locais, “cabendo-lhes a promoção da execução do modelo de gestão do parque de arrendamento público, numa lógica de proximidade e de intervenção integrada”.</p>
<p><b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b></p>	<p>As medidas legislativas de apoio à reabilitação do parque público estão previstas na actual legislação do PROHABITA (DL n.º 54/2007 de 12 de Março):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ para a reabilitação do parque público (fracções/edifícios) que esteja em regime de renda apoiada (das autarquias ou de IPSS):             <ul style="list-style-type: none"> <li>— mais de dois terços da área bruta dos edifícios têm de se destinar a habitação e a partes acessórias desta e a reabilitação ter por objecto estas áreas e as partes comuns e envolventes exteriores dos edifícios em que estão integradas;</li> <li>— o apoio é até 45% de comparticipação a fundo perdido por parte do Estado e 40% de bonificação no empréstimo;</li> </ul> </li> <li>▪ para obras de reabilitação (partes comuns e envolvente dos edifícios) de bairros que foram promovidos em regime de habitação social ou de custos controlados ou tenham sido adquiridos com apoios do Estado, parcialmente públicos ou totalmente propriedade privada (por alienação das fracções aos arrendatário ou venda a custos controlados) e em que o município reconheça a incapacidade financeira dos proprietários para promover as obras de reabilitação necessárias (regime especial):             <ul style="list-style-type: none"> <li>— procedimento através de concursos, nos quais o financiamento para reabilitação é concedido de acordo com a avaliação, classificação e selecção das candidaturas e cabe ao município apresentar a sua candidatura ao financiamento à reabilitação (com o acordo das administrações de condomínio);</li> <li>— o financiamento pode atingir 60% dos custos da reabilitação, a cada condómino cujo agregado familiar seja considerado carenciado nos termos do presente decreto-lei cabe uma comparticipação a fundo perdido correspondente à aplicação à sua quota-parte do custo total da reabilitação (Qp) da percentagem de 20% (proprietários de idade igual ou superior a 65 anos cujo agregado familiar apenas usufrua de rendimentos de pensões, a percentagem de comparticipação é acrescida de 10%) e um empréstimo bonificado.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Enquadramento Legislativo / Programas a Criar:</b></p>	<p>Este regime especial, novo no diploma em relação às possibilidades da versão anterior, carece de regulamentação e programação da execução, pelo que se propõe que se articule com os princípios, objectivos e algumas das medidas do Plano.</p>

<b>3.4.</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>3. Reabilitação do parque habitacional privado e público</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>3.4 Gestão Eficaz e Participada do Parque Público</b>
<b>Enquadramento Legislativo/ Programas a Criar:</b>	<p><b>i. Arrendamento Público</b></p> <p>Um conjunto de instrumentos enquadra os objectivos desta medida, todos eles em fase de organização ou elaboração:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– o regime do arrendamento social, previsto no Novo Regime do Arrendamento Urbano como legislação complementar (al. a), do n.º 2, do art. 64.º da lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro);</li> <li>– a Iniciativa Porta 65 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 128/2007 de 3 de Setembro, na fase de regulamentação) que pressupõe a existência dos instrumentos necessários para, com o envolvimento concertado entre a administração central, as autarquias locais e entidades públicas, privadas ou do sector cooperativo e associativo, assegurar um leque de soluções ao nível do arrendamento com vocação social em complementaridade com a dinamização introduzida pelo NRAU no mercado do arrendamento;</li> <li>– a criação do Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana, previsto no NRAU e na lei orgânica do IHRU.</li> </ul> <p>Interessa ainda no âmbito da presente medida, discutir três objectivos transversais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– redefinição do modo de acesso dos agregados aos fogos disponíveis para arrendamento público (presentemente coexistem dois modos de acesso — inclusão numa listagem na autarquia ou concurso — em que o primeiro é o generalizado);</li> <li>– clarificação da dicotomia valor locatício do fogo (renda técnica) / subsídio à família (renda apoiada), de modo a viabilizar, quer a conservação do fogo em arrendamento público, quer a possível externalização dessa gestão, sem que isso impeça um apoio a famílias de baixos rendimentos;</li> <li>– adequação das orientações da habitação a custos controlados (técnicas, financeiras e jurídicas) aos objectivos de “afecção” de fogos disponíveis no mercado (aquisição) no parque de arrendamento público.</li> </ul> <p>Finalmente interessa ainda discutir e propor sobre a possibilidade de <b>aplicação de uma renda fixa aos fogos em arrendamento público</b>, aproximando do valor locatício do fogo (eventualmente “preço técnico”), com possibilidade de subsídio dos indivíduos ou agregados que não podem pagar essa renda. Pode-se entender assim a existência de um valor (renda) sempre variável segundo os rendimentos dos agregados, de modo a garantir a capacidade de “gestão do fogo” através da sua indexação a um valor mensal (renda) que, mesmo sendo mais reduzido que as rendas do mercado privado, é suficientemente razoável para garantir acções fundamentais como a conservação regular da habitação.</p> <p>Aumentar o equilíbrio orçamental na gestão do parque público implica pois uma cuidadosa alteração da partilha de responsabilidades entre os vários intervenientes neste caso com particular relevo para os inquilinos. Sendo necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• generalizar a aplicação da renda técnica (valor locatício do fogo);</li> <li>• garantir a acessibilidade à habitação de interesse social através da uniformização dos procedimentos na gestão do parque público e das rendas, incluindo a sua actualização e a adaptação da tipologia do fogo às necessidades das famílias, incentivando a mobilidade residencial no parque habitacional público;</li> <li>• a mobilidade habitacional desejada deve ser fomentada mas conjugada com a</li> </ul>

	<p>necessidade de não homogeneizar em demasia os grupos sociais que ocupam estas propriedades bem como devem considerar alguns “direitos” dos residentes mesmo que simbólicos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização e aplicação do sistema de fixação e cobrança de rendas em todos os municípios.</li> </ul> <p>Nesta medida sobre a aplicação e gestão do arrendamento social (regime de renda apoiada), é preciso considerar alguns factores de constrangimento à sua aplicação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a grande diversidade de situações do edificado, nas formas de ocupação, na segurança e imagem dos bairros “sociais”;</li> <li>• a coexistência entre proprietários (devido à compra do património público) e inquilinos gera grande diversidade nas formas de gestão participada;</li> <li>• algumas autarquias já ensaiaram formas de gestão diversificadas com ritmos diferentes.</li> </ul> <p><b>ii. Alienação de fogos</b></p> <p>Será necessária a clarificação dos critérios de alienação do parque público o que passará eventualmente pela definição de uma fórmula que resulte da equação entre as seguintes variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– valor regional de HCC;</li> <li>– estado de conservação do fogo;</li> <li>– despesas de reabilitação e respectiva responsabilidade (senhorio/arrendatário);</li> <li>– montante das prestações pagas pelo arrendatário;</li> <li>– rendimento agregado.</li> </ul> <p>Devem ainda ser definidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• os critérios de elegibilidade dos destinatários (concursos abertos ou dirigidos a grupos específicos);</li> <li>• as formas de acesso à propriedade através da organização de diferentes tipos de programas: acesso imediato à propriedade (aquisição); regime de propriedade resolúvel (com ajustamentos); regime misto: período inicial de arrendamento com possibilidade de aquisição</li> </ul> <p><b>iii. Gestão de Proximidade</b></p> <p>Entre outros aspectos, não deve ser descurada a existência de um <i>know-how</i> acumulado por entidades de gestão do parque público, quer se trate de empresas ou departamentos municipais, do próprio IGAPHE ou de outro tipo de instituições com experiência na matéria pelo que a legislação deve flexibilizar as formas de gestão.</p> <p>As cooperativas de habitação podem e devem ter aqui um papel importante (através de protocolos/contratualização/adjudicação de tarefas diversas adequados às realidades locais a partir da sua experiência de gestão de condomínios), refira-se relativamente a este aspecto que a Carta da Qualidade da Habitação Cooperativa (FENACHE, 2005), no seu ponto dois define o compromisso por uma metodologia de gestão normalizada e certificada.</p>
--	--

<b>4.1</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>4. Adequação e inovação na habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>4.1 Incentivo à experimentação habitacional</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	<p>Esta medida está parcialmente contemplada no PROHABITA e no Prémio IHRU/INH.</p> <p>O PROHABITA incentiva o investimento na inovação: 1. Energética/ ecológica; 2. "Funcional" – flexibilização tendente a uma adaptação evolutiva ou regressiva. Fá-lo nos artigos 16.º D e 16.º F: “Construção e reabilitação sustentáveis” e “Sustentabilidade e Acessibilidade”, respectivamente. Os custos inerentes às soluções de sustentabilidade (e de acessibilidade) não são considerados para efeito de limites máximos legais, sendo o acréscimo destes custos financiado sob a forma de comparticipação a fundo perdido até um determinado valor.</p> <p>Prémio INH/IHRU – tem como parâmetros de avaliação os estabelecidos na Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho, na Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro, e nas Recomendações Técnicas de Habitação Social, bem como as propostas de inovação no domínio da concepção e das novas tecnologias, designadamente as que correspondem a uma melhor satisfação das exigências de conforto, segurança, habitabilidade e durabilidade, de racionalidade construtiva e redução de custos.</p> <p>Refira-se ainda que, as cooperativas têm feito um grande esforço nesta matéria, possuindo já alguns projectos inovadores quanto à construção amiga do ambiente. Saliente-se, relativamente a este aspecto que a Carta da Qualidade da Habitação Cooperativa (FENACHE, 2005), no seu ponto quatro, define o compromisso pela qualidade arquitectónica, urbanística ambiental e inovação e no ponto seis o compromisso pela qualidade e sustentabilidade do investimento económico dos cooperadores.</p>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas a Criar:</b>	<p>Esta medida está contemplada no PROHABITA e no Prémio IHRU/INH, mas precisa de ser desenvolvida.</p> <p>Os CDHS, as operações de reabilitação do parque público promovidas pelas autarquias locais ou IHRU, poderiam também ser um meio de implementação desta medida.</p>

<b>4.2.</b>	
<b>Eixo Estratégico:</b>	<b>4. Adequação e Inovação na Habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>4.2 Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	<p>Medida Proposta no âmbito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Decreto-lei 163/2006 – Regime da acessibilidade aos edifícios e aos estabelecimentos que recebem público, via pública e aos edifícios habitacionais.</li> <li>– PROHABITA: incentivo às Acessibilidades (referido anteriormente).</li> <li>– Prémio Acessibilidade: Protocolo estabelecido entre o IHRU e o INR que pretende destacar soluções inovadoras que tenham como objectivo garantir a acessibilidade e a mobilidade na utilização do espaço habitacional edificado.</li> </ul> <p>Unidades Residenciais (Portaria n.º 420/96 de 28 de Agosto): habitações ou áreas delimitadas por paredes separadoras.</p>

<b>EIXO 5</b>	
<b>Eixo Estratégico</b>	<b>Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação</b>

<b>5.1.</b>	
	<b>5. Implementação e Monitorização das políticas de habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>5.1 Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	O Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana é uma das medidas previstas no âmbito da estrutura orgânica do IHRU e referenciado em vários documentos legislativos prevendo-se a constituição de um Conselho Científico, cuja missão é contribuir para a qualificação técnica e científica das intervenções nos domínios da habitação e reabilitação urbana.

<b>5.2.</b>	
	<b>5. Implementação e Monitorização das políticas de habitação</b>
<b>Medida de Acção:</b>	<b>5.2 Programa Local de Habitação</b>
<b>Enquadramento Legislativo / Programas Existentes:</b>	Não existe.
<b>Enquadramento Legislativo / Programas a Criar:</b>	Regulamento do Sistema de Elegibilidade do IHRU. Regulamento de Transferências Financeiras dos Programas escolhidos (e outra legislação a criar).



## ANEXO 2 – QUE CASAS?





## INTRODUÇÃO

A discussão em torno do problema da habitação em Portugal é, enquanto disciplina, tema muito abrangente, sobretudo numa economia em que o sector imobiliário e a construção civil se tornaram motores da máxima importância, ainda que o acesso à casa não se tenha tornado universal.

O continuado crescimento do parque habitacional no nosso país, pressupõe a existência de uma “*cultura da casa*”. Cultura esta, que poderia ter um maior ascendente sobre o entendimento da casa no seu contexto urbano, resposta aos desejos físicos e simbólicos dos seus ocupantes, adequada solução ambiental e social; e não apenas no entendimento da casa como um produto do mercado desqualificado destes valores.

A produção de habitação a custos controlados, ou habitação apoiada pelo Estado, sendo igualmente precursora desta cultura deve especial atenção ao seu valor simbólico. A casa produzida pelo (ou com o apoio do) Estado não pode ser “*aquela que uma sociedade sem rosto entrega como penhor da culpa e alívio das consciências (...), uma esmola que, ao invés de colmatar a exclusão, a confirma*”<sup>6</sup>.

Impõe-se a necessidade de pôr um fim à marca “habitação social” enquanto símbolo da ausência de qualidade, objecto feio ou malefício na cidade; tornando-a novamente referência da qualidade construtiva, objecto formador e contribuinte na produção de uma melhor cidade e de uma melhor sociedade.

No nosso entender, é necessário estabelecer novos parâmetros de elegibilidade na produção, nova ou reabilitada, da casa apoiada pelo Estado. Nesse sentido, o IHRU deve, através do seu papel “legislador” e “animador”, procurar a dinâmica que favoreça a alteração do panorama.

Convictos de que uma melhor cultura da casa, estabelece a edificação de melhores modelos de habitação, impõe-se estabelecer um novo *know-how* – conjunto de informação que estabeleça os parâmetros válidos para o verbo habitar dos nossos dias. Nesse sentido, a promoção de novas experiências assim como a intervenção sobre o património edificado,

---

6 CÂNCIO, Fernanda, *Cidades Sem Nome*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Lisboa, Janeiro de 2005, pp. 61 e 62.

constitui uma oportunidade de criar um novo nível médio da qualidade habitacional nas nossas cidades e assim estabelecer um novo paradigma na cultura e satisfação residencial.

De forma pragmática, importa compreender a “casa” de acordo com as exigências que se impõem no quotidiano. Não nos basta dizer que a habitação tem de ser “sustentável, saudável e humana, em harmonia com a envolvente e tendo em conta os recursos limitados de que dispõe o planeta”<sup>7</sup>. Existe toda uma complexidade que envolve estes conceitos, e que importa re-explorar.

---

<sup>7</sup> MONTANER, Josep Maria e MUXI, Zaida, *Habitar el Presente*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, p. 17.





## O CONTEXTO URBANO DA HABITAÇÃO

A apropriação de território, num contexto rural ou citadino, é uma forma de urbanismo. Habitámo-nos contudo a considerar as cidades (por contraste com o mundo rural) como “os” espaços urbanos. Na verdade, as cidades de outrora, mesmo que não muralhadas, em tudo contrastavam com o mundo rural envolvente: a forma, a paisagem, as pessoas, os seus valores e a sua cultura.

Hoje, se tentarmos desenhar a linha limítrofe que delimita cada uma destas realidades, esta torna-se “desfocada”. Não apenas pela simples expansão territorial da cidade, mas porque esta se expandiu para lá dos limites da **urbanidade**<sup>8</sup>.

Ou seja: a urbanidade, enquanto sistema de valores outrora produzido pelas cidades, já não coincide necessariamente com o urbano. A desordem do crescimento espacial tem respeitado a ordem do crescimento do capital<sup>9</sup>, o que demasiadas vezes gerou áreas de expansão incapazes de contribuir para a organização da cidade, desconexas desta, desprovidas de equipamentos, serviços e comércio, em suma, sem qualquer possibilidade de vida urbana qualificada.

Torna-se assim necessário afirmar que o contexto urbano (a rua, o bairro, a cidade) e as formas de acesso a este, são parte integrante do acto de habitar, é necessário entender que este desenvolve um papel essencial no seu valor, identidade e qualidade; afinal, a situação urbana ou contexto territorial da habitação afecta diariamente o percurso individual daqueles que a habitam.

A proliferação das chamadas “cidade-dormitório”, ou bairros onde nada existe para além da habitação, faria sentido na premissa de que o habitante, trabalhando das 8h às 20h, está ausente do bairro e como tal, a sua vida urbana desenvolve-se noutra local. No entanto, outros habitantes vivem continuamente no mesmo bairro: aqueles que trabalham a partir de casa, os desempregados, as donas-de-casa, as crianças, os adolescentes, os idosos, etc.

Há que definir como transportar os valores da urbanidade para as vastas áreas urbanas que nos habituámos a tratar por “guetos”, “bairros críticos”, “cidades-dormitório”, etc.

---

8 FERRÃO, João in *Políticas Urbanas*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, s.d., pp. 219- 225.

9 Ver PORTAS, Nuno in prefácio de 1982 de *Da Organização do Espaço*, Faup Publicações, Porto, 1999, pp. 16-17.

Todo o bairro residencial deve ser multifuncional, garantindo assim a qualidade de vida urbana. Importa que a casa esteja rodeada pelos denominados **valores de proximidade**<sup>10</sup>: o transporte público, o comércio de bairro, os estabelecimentos de ensino, o trabalho, a saúde, o lazer, o desporto, as bibliotecas de bairro, etc.

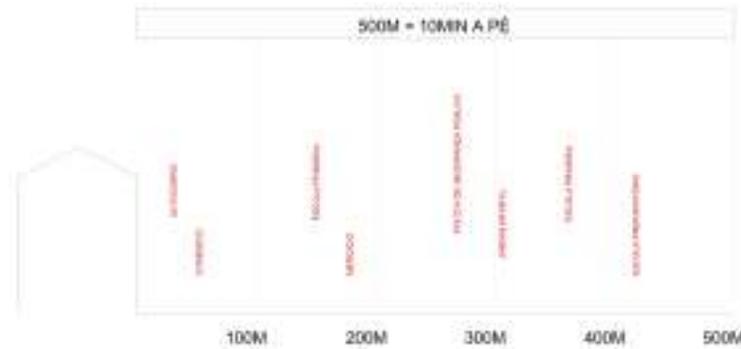


Imagem 1 – valores de proximidade em caso de estudo 1

Estes valores constituem não apenas a valorização programática, patrimonial e da qualidade de vida dos habitantes, mas também a produção de emprego e de economia na extensão urbana que se constitui o contexto da casa.

Outro aspecto importante a considerar são os **espaços intermédios**<sup>11</sup> que correspondem a áreas de extensão simultânea dos domínios público e privado e sendo potenciadores de sociabilização entre habitantes, utilizadores e visitantes do bairro, têm uma especial importância simbólica enquanto espaços de relação.

Por outro lado, a convivência no mesmo edifício entre a habitação e outros usos/actividades (lojas, serviços, equipamentos, estacionamento público, ou outros), funciona como um garante da vida urbana ao longo do dia, necessária à segurança do próprio edifício e dos seus habitantes.

10 MONTANER, Josep Maria e MUXI, Zaida, *Habitar el Presente*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, pp. 34.

11 MONTANER, Josep Maria e MUXI, Zaida, *Habitar el Presente*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, pp. 34-35.

## ***HABITAÇÃO EM ÁREAS DE EXPANSÃO TERRITORIAL***

A **expansão urbana** residencial, quando necessária, deve ocorrer considerando a defesa dos interesses colectivos e dos recursos naturais. A sua planificação deve atender não apenas à criação de habitação, mas também de economia na escala do bairro, espaços de lazer, equipamentos, etc., assim como considerar uma ocupação humana diversificada, tanto ao nível do extracto social, como dos costumes e das culturas.

A posse de solo público de que os promotores, públicos ou privados, possam dispor para a produção de habitação a um custo razoável é um dos elementos básicos das políticas de habitação social, o qual se cruza necessariamente com as políticas das cidades e com a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território.

Estes, enquanto instrumentos de natureza regulamentar que “*estabelecem o regime de uso de solo, definindo modelos de evolução previsível de ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental*”<sup>12</sup>, devem ser também entendidos como oportunidade e base negocial dos municípios na obtenção de bolsas de território para fins sociais.

A expansão urbana, no entanto, não deve ocorrer se previsivelmente provocar uma desequilibrada ocupação territorial, seja por degradação da qualidade ambiental, seja pela produção habitacional excessiva, gerando desequilíbrios ao nível da densidade populacional da localidade que se expande – a desertificação de áreas da cidade, ou a simples desocupação humana em escala considerável, provoca a inviabilidade económica da vida urbana projectada o que obriga ao encerramento de comércio de bairro, equipamentos, escolas, etc.

Nas áreas já edificadas onde se assiste a este género de fenómenos há que optar por soluções de **transformação urbana**.

---

12 In VALLES, Edgar: *Guia do Autarca*, 2.<sup>a</sup> edição, pp. 169. (ver Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto; Dec.-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro; Dec.-Lei n.º 53/2000, de 7 de Setembro; ou Lei n.º 48/99, de 11 de Agosto in *Diário da República*.)

## ***TRANSFORMAÇÃO URBANA COM A HABITAÇÃO***

A **transformação urbana** com base na habitação consiste em “reabilitar edifícios residenciais, as suas valências e as suas relações com a envolvente numa perspectiva de revitalização e não de expansão sobre o território”<sup>13</sup>.

Portanto: não se trata apenas de reabilitar casas atribuindo-lhes os valores de habitabilidade contemporâneos, garantindo também a renovação humana do próprio bairro. Trata-se também, quando necessário, de introduzir novas valências no sentido de melhorar a vida urbana dos seus habitantes assim como de criar economia na própria escala do bairro.

O acto de transformação urbana baseada na intervenção em edifícios residenciais, deve ser realizada com base em programas que definam objectivos e ocupações específicas: **a)** a necessidade de melhorar as condições de habitabilidade existentes. **b)** adequar a habitação a uma ocupação específica. **c)** a introdução de novas valências que revitalizem a vida urbana. **d)** a necessidade de propor espaço público.

Assim, e operando apenas sobre o edifício, as exigências programáticas abraçam não só, o tema da revitalização humana e económica, mas também das relações entre pessoas, das relações espaciais e das condições de salubridade do bairro, já que se trata de uma oportunidade para criação de acessos, alteração de perfis de rua, ocupação de pisos térreos com funções comerciais, comunitárias, etc.

As experiências de reabilitação no nosso país têm ocorrido quase exclusivamente em zonas históricas. Estas, muitas vezes, têm já garantido o fomento económico e a vida urbana, já que os valores da urbanidade, na maioria dos casos, nunca as haviam abandonado. No entanto, é urgente olhar também para as restantes áreas das nossas cidades e requalificá-las com tal valoração. Estamos convencidos que uma boa associação entre as políticas das cidades e as políticas de habitação, permite uma aproximação ao problema que pode enriquecer a própria forma da cidade: ou seja, a habitação promovida e apoiada pelo Estado é a oportunidade de transformar partes das cidades; mas, também pode ser entendida como equipamento de apoio ao funcionamento das redes estruturais e transformadoras da cidade no seu todo.

---

13 OLLER, Glòria: *El llibre blanc de l'habitatge a Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona, 2007, pp. 103.

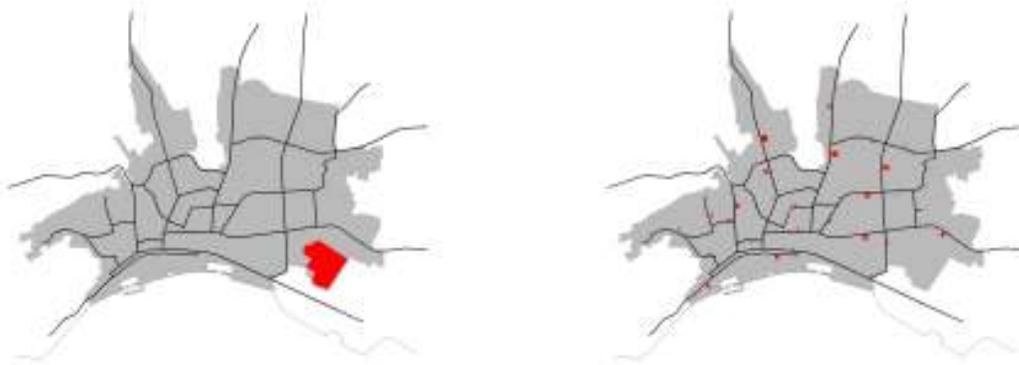


Imagem 2 – localização do bairro da Bela Vista em Setúbal e simulação de alternativa disseminada ao longo da cidade, ao longo dos principais eixos viários.

## ***RECOMENDAÇÕES***

Conjunto de princípios e escalas de aproximação ao problema:

1) Só uma estreita **relação entre as políticas das cidades e as políticas de habitação** permitirá a disponibilização de território onde existam e/ou possam ser garantidos os valores da urbanidade.

2) A qualidade de vida urbana é sustentada pelos **valores de proximidade** que cada território oferece aos seus habitantes. Um território bem servido de acessos, transportes públicos, equipamentos, comércio, espaços de lazer, etc. contribui para uma qualidade de vida melhor do que aquele desprovido de quaisquer um destes elementos.

3) A **expansão urbana** deve servir os interesses colectivos e atender à defesa dos recursos naturais. A sua necessidade constitui-se a oportunidade de obtenção de solos públicos, devendo sempre ser realizada numa perspectiva estratégica.

4) A **transformação urbana** com base na habitação trata-se de reabilitar edifícios residenciais, as suas valências e as suas relações com a envolvente numa perspectiva de revitalização e não de expansão sobre o território.

5) O edifício, localizando-se no tecido histórico, zona urbana consolidada, zona urbana em consolidação, subúrbio, ou zona rural, deve ser proposto em conformidade com o território que o contextualiza, não devendo para isso prejudicar a sua contemporaneidade e ou, o próprio território.

6) Os “**espaços intermédios**”<sup>14</sup> entre o público e o privado constituem-se igualmente extensões da casa e da cidade, importando por isso, percebê-los e tratá-los como lugares de relação e sociabilização entre vizinhos, frequentadores do bairro e os seus habitantes.

---

14 MONTANER, Josep Maria e MUXI, Zaida, *Habitar el Presente*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, pp. 34-35.





## DURABILIDADE: UMA PERSPECTIVA TIPOLOGICA

A aproximação à questão da **durabilidade** de um edifício remete-nos, quase sempre, para as características construtivas deste: a qualidade dos materiais, a eficácia da estrutura, o engenho dos seus sistemas, etc. No entanto, existem outras características, de igual importância, que devem ser consideradas.

As dinâmicas de mobilidade geográfica, os níveis de estudos, a emancipação, o matrimónio, a idade de ter filhos, a pirâmide demográfica, reflectem um contexto social no qual o problema da durabilidade da casa tem, antes de mais, uma perspectiva tipológica. A questão que se coloca é: *“poderá a casa projectada para a família tradicional adequar-se às formações familiares não tradicionais, à saída tardia de casa dos pais, aos períodos de partilha de casa com amigos, aos períodos de habitação individual, à casa como local de trabalho, às alterações dos usos da casa e os vários ciclos de vida que os habitantes sofrem?”*

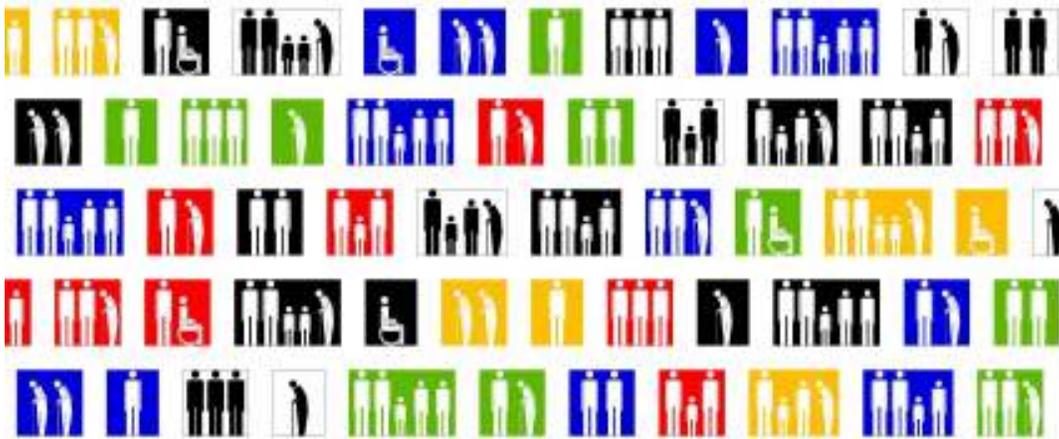


Imagem 3 – formações familiares na sociedade heterogénea.

Torna-se necessário entender a casa como o espaço da diferença, e neste, uma tipologia constrangida por um conjunto de elementos estáticos não faz sentido. A casa deve ser **flexível** e **adaptável**: dotada da capacidade de adequação aos diversos agrupamentos familiares e às várias fases da vida.

Esta questão estende-se à evolução histórica e tecnológica que continuamente a sociedade vive e que se precipita perante os nossos olhos: A história mostra-nos que a partir da revolução industrial, o programa da habitação tem estado em constante evolução e tem sido alvo dos mais variados dogmas sobre aquilo que deve ser a sua formulação. Ao longo dos tempos foi necessário introduzir na casa “coisas” que até então nunca lá haviam existido: electricidade, saneamento, instalações sanitárias, compartimentos individuais por membro da família, electrodomésticos, etc.

Hoje, a introdução de mais “coisas” (sobretudo novas redes, tecnologias, recursos, etc.) nas casas, pela periodicidade com que ocorre, ultrapassa a própria produção de casas em número, pelo que se torna urgente repensá-las como **receptáculos dinamicamente readaptáveis a cada nova exigência.**

Assim sendo, entendemos que a casa, para garantir a sua durabilidade, deve dar uma boa resposta à diversidade programática composta: *“a) pela necessidade de uma casa anónima (projectada sem destinatário) se adequar a uma ocupação específica. b) a evolução dessa mesma ocupação. c) as alterações periódicas de ritmos de vida. d) o desejo de instalar novos equipamentos na casa à medida que estes se vão tornado acessíveis. e) a possibilidade de se desenvolver mais que uma actividade em cada uma das divisões da casa.”*<sup>15</sup>

A capacidade de resposta da casa às questões que compõe a diversidade programática, torna-a elegível a diferentes tipos de ocupações. Na reabilitação, a insuficiência de respostas deve, no entanto, ser entendida como uma oportunidade: existem grupos para os quais, a casa com uma resposta muito concreta se adequa à ocupação específica pretendida.

Grupos ou indivíduos com necessidades habitacionais específicas – jovens adultos, trabalhadores deslocados, idosos – poder-se-ão adequar a situações tidas como transitórias onde uma casa de pequena ou média dimensão com uma capacidade de resposta reduzida a nível das opções de flexibilidade e adaptabilidade poderá adequar-se à ocupação pretendida.<sup>16</sup>

---

15 SUST, Xavier in *La Vivienda Contemporánea*, Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya – ItEC, Outubro de 2000, pp. 25.

16 OLLER, Glòria: *El llibre blanc de l'habitatge a Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona, 2007, pp. 155.

### ***RECOMENDAÇÕES:***

Recomendações e opções projectuais para uma “boa resposta” à diversidade programática exigível.

1) A casa deve ter uma compartimentação que admita a polivalência de usos nos espaços sem necessidade de alteração dos mesmos, salvaguardando a possibilidade de um mesmo espaço ser utilizado como quarto, escritório, sala de refeições, segunda sala de estar ou espaço de trabalho. Por outro lado, a distribuição dos espaços sem qualquer hierarquia, privilegia condições para o estabelecimento de relações de igualdade entre os habitantes da casa<sup>17</sup>.

2) A recompartimentação da casa constitui-se uma solução a considerar, pelo que um sistema construtivo que o permita – paredes divisórias leves independentes da estrutura, por exemplo – valoriza as propriedades de adequabilidade da casa.

3) A incorporação de elementos móveis que permitam unir e separar espaços possibilita a rápida adaptação da casa à(s) vontade(s) dos habitantes.

4) A instalação de redes em locais acessíveis e registáveis onde possam ser reparadas e actualizadas evita o recurso a pequenas obras a cada nova instalação ou reparação.

5) As áreas húmidas, cozinha e instalações sanitárias, devem ser agrupadas.

6) A habitação deve considerar não só a vida comunitária dos vários habitantes da casa, mas também a individualidade de cada membro do grupo que a habita. As cozinhas devem ser projectadas de maneira a permitirem a realização de várias actividades em simultâneo já que muitas vezes trata-se do espaço onde, para além de se cozinhar, ocorrem as refeições mais informais, se estuda, se vê televisão, se conversa, etc.<sup>18</sup> Uma das possibilidades de resolução das cozinhas passa por fazê-las como zonas abertas para os espaços comuns, eventualmente prevendo a seu encerramento por meio de elementos de correr, ou outros.

---

17 MONTANER, Josep Maria e MUXI, Zaida, *Habitar el Presente*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, pp. 25.

18 MONTANER, Josep Maria e MUXI, Zaida, *Habitar el Presente*, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, pp. 25.

7) Deve-se evitar o uso de quartos com instalações sanitárias privadas, contribuindo dessa forma para a (des)hierarquização da casa. A habitação com quarto em suite, a definição de espaços principais e secundários com superfícies notoriamente diferenciadas, os locais de trabalho doméstico não partilhados, a inexistência de locais de arrumos e tratamento de roupas, pressupõe relações hierarquizadas entre os habitantes da casa, as quais podem ser geradoras de conflitos, devendo por isso, ser evitadas.

8) Quando possível, prever a possibilidade de alterar, por adição ou subtracção, os limites da casa<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver COELHO, António Baptista e CABRITA, António Reis: *Habitação Evolutiva e Adaptável*, Lisboa, LNEC, 2003.





## **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

O empobrecimento e os desequilíbrios provocados no ecossistema pelas actividades humanas são actualmente bem conhecidos e amplamente divulgados. Efectivamente, à vontade política por parte da União Europeia de liderar os compromissos de Quioto – nomeadamente no que diz respeito às emissões de gases e efeitos de estufa (GEE) – e à necessidade de diminuir a dependência energética europeia do fornecimento de “energia” proveniente de regiões politicamente instáveis, soma-se a crescente consciência ambiental da sociedade civil.

O largo espectro de influência do sector da construção, composto por um vasto conjunto de etapas e de intervenientes (da extracção e produção das matérias-primas à concepção e execução dos edifícios), torna-o um dos principais contribuintes para a degradação ambiental. Porque esta actividade acompanha inevitavelmente qualquer assentamento humano, e porque o seu usufruto acarreta consumos energéticos significativos, a habitação é um tema essencial nas questões da sustentabilidade e das políticas ambientais.

### ***A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA***

A questão da eficiência energética dos edifícios parece destinada a ganhar um novo sentido no actual mercado imobiliário, até porque a legislação sobre a matéria (D.L.-79, 80 e 81/2006) propõe a introdução, através da certificação energética, de um novo instrumento de avaliação de qualidade e portanto, de diferenciação no mercado da habitação. A obrigatoriedade da introdução de novos equipamentos – nomeadamente de colectores solares para aquecimento de AQS (águas quentes sanitárias) – induz inevitavelmente o aumento nos custos de produção da habitação. Contudo, as restantes exigências regulamentares parecem depender sobretudo do investimento na qualidade do projecto e em soluções e estratégias ditas “bioclimáticas” que não implicam, necessariamente, um incremento do custo de produção.

## ***A ARQUITECTURA BIOCLIMÁTICA***

A arquitectura bioclimática pode ser definida como *“uma arquitectura que, na sua concepção, aborda o clima como variável importante no processo projectual...”*<sup>20</sup> procurando, através de um conjunto de regras simples, compreender quais as variáveis do meio existentes no local, e quais as melhores soluções, interagindo com essas condicionantes, para potenciar as condições de conforto térmico e de iluminação adequadas a cada espaço.

Estas estratégias, essencialmente definidas ao nível do projecto de arquitectura (assentamento, volumetria, caracterização e composição das fachadas, caracterização de vãos, caixilharias e envidraçados, sistemas e soluções construtivas, etc.), possibilitam a redução das necessidades de aquecimento, de arrefecimento, de ventilação e de iluminação artificial na habitação e, conseqüentemente, para além de reduzirem as emissões dos GEE, permitem conter significativamente os custos de utilização da habitação, tornando-a num produto mais eficiente, mais acessível e mais amigo do ambiente.

## ***PEGADA ECOLÓGICA E POLÍTICAS DO USO DO SOLO***

Contudo, a arquitectura bioclimática não é a solução exclusiva para o problema da sustentabilidade – até porque se centra, quase exclusivamente, nas questões do edifício, do seu consumo energético e das emissões de GEE. *“Embora o balanço de CO2 se deva tornar num instrumento utilizado por todos nós, não deve ser o único indicador de sustentabilidade contabilizado, pois a manutenção e estímulo da biodiversidade não é abrangido por esta unidade – para além da eficiência energética dos edifícios deve-se considerar a eficiência ecológica dos usos do solo.”*<sup>21</sup>

O tema das políticas da habitação é indissociável, como já referimos anteriormente, das questões do urbanismo e da urbanidade, e assim, das políticas do uso dos solos, dos transportes e dos recursos naturais. Portanto, *“fazer habitação, para além de desenhar edifícios, é decidir a sua localização, densidade, relação com emprego e com os serviços e abordar o problema da*

---

20 GONÇALVES, Helder e GRAÇA, João Mariz, *Conceitos Bioclimáticos para os edifícios em Portugal*, Edição INETI, Lisboa 2004, pp.4;

21 MOURÃO, Joana, Memorando sobre o ponto 3.1.2 – Habitação Urbanismo do Projecto de Reflexão do CNADS sobre Energia e Sustentabilidade

*inserção social. O grande papel do urbanismo na sustentabilidade é esse mesmo, gerar comunidades equilibradas e diversificadas social e ambientalmente”.*

***RECOMENDAÇÕES:***

1) Os benefícios da reabilitação dos centros, ou da reconversão das periferias desactivadas em centros urbanos multifuncionais são sobejamente conhecidas – tanto ao nível da preservação da natureza, como ao nível da redução de deslocações e aumento da viabilidade dos transportes públicos e da mobilidade sem emissões. A urbanização extensiva do território promove a degradação da qualidade de vida urbana, a baixa produtividade social e o incremento de emissão de CO<sub>2</sub> – questões suficientes para se optar por políticas de **investimento na reabilitação urbana** qualificada, em detrimento da construção nova.

2) A produção de habitação co-financiada deve integrar **sistemas urbanos sustentáveis** – multifuncionais, inseridos nas políticas locais de mobilidade e transportes bem como nas políticas de uso de solos.

3) Deve-se promover uma concepção cuidada dos edifícios, assente em **estratégias energéticas passivas** e em soluções e **princípios bioclimáticos**.

4) Deve-se incentivar o recurso a sistemas de **reutilização de águas** pluviais e de **produção de energia por fontes renováveis** – solar térmico e fotovoltaico, eólico, etc.

5) A promoção de construção amiga do ambiente passa também pela cuidada **gestão dos resíduos** de construção/demolição, pela **escolha dos materiais** (e seu impacto ambiental e na saúde) bem como pelos procedimentos utilizados para a produção dos edifícios;

6) A consciência do **ciclo de vida** dos materiais e do próprio edifício (tanto fisicamente como funcionalmente) é essencial na adopção de soluções duráveis.





## AS R.T.H.S. E O NOVO CONTEXTO

O Despacho 41/MES/85 de 30-12, comumente conhecido por Recomendações Técnicas de Habitação Social (RTHS) é, na nossa opinião, um elemento de resistência às novas soluções construtivas que se impõe no actual contexto:

A – **O campo de aplicação da políticas habitacionais alterou-se:** não só se continua a construir habitação nova, como também se reabilita e se apoia a reabilitação em edifícios de todas as épocas (históricos e recentes) e nas mais variadas escalas de acção.

Portanto, a reabilitação de património do Estado, recente e histórico, ou o apoio à reabilitação de património não estatal, igualmente recente e histórico, deve ser acompanhado de parâmetros de elegibilidade para diferentes graus de intervenção. Estes, devem ser condicionados e informados pelo valor patrimonial e enquadramento urbano, mas sobretudo, devem ser informados pelos níveis de habitabilidade a atingir.

Importa para tal estudar soluções adequadas a épocas e modelos construtivos que permitam otimizar e assim tornar mais barato a operação de reabilitação. Processo que, deve reforçar-se no estudo de soluções para a reabilitação do edificado a partir da segunda metade do século XX, época de maior crescimento das nossas cidades e, conseqüentemente, área urbana onde habita a maioria da população.

No entanto, e apesar da reabilitação hoje ser considerada uma prioridade, há que atentar à necessidade de continuar a construir novo: a reabilitação não responde a todas as necessidades e, em casos específicos, será necessário recorrer à edificação de novos loteamentos ou a processos de “infill” para dar resposta aos denominados “novos programas de habitação”.

B – Qualitativamente, **a procura de casa tornou-se mais diversificada**, obrigando ao estudo de soluções para ocupações específicas decorrentes da heterogeneidade que caracteriza o actual contexto social.

Neste aspecto, importa informar que as RTHS tratam essencialmente da regulamentação de ocupações comuns (famílias tradicionais), não considerando formal ou conceptualmente as ocupações específicas (famílias não tradicionais).

No nosso entender, as RTHS devem propor uma casa adaptável às mais variadas ocupações (família tradicional, períodos de partilha de casa com amigos, períodos de habitação individual, a casa como local de trabalho, etc.) e à natural evolução destas.

Para além das ocupações referidas, acresce ainda a necessidade de contemplar os “novos programas de habitação acompanhada” (residências assistidas para idosos, centros de estágio habitacional, parques nómadas, centros de acolhimento, habitações de transição para reclusos, etc.), aos quais, não é feita qualquer referência nas RTHS.

**C – A evolução tecnológica e os novos materiais emergentes no mercado devem ser considerados**, estudados e contemplados para que se constituam alternativas devidamente reguladas nas soluções arquitectónicas para a habitação apoiada pelo Estado.

Ou seja: a evolução tecnológica, assim como a evolução da sociedade, altera as exigências sobre os espaços e a forma como os habitamos. As novas necessidades são a oportunidade de rever conceptualmente a casa como um receptáculo dinamicamente readaptável a cada nova exigência.

Para tal, há que regular o uso de soluções e materiais que facilitem a variação tipológica bem como a instalação e remoção das redes e tecnologias sem recurso a grandes “obras”.

**D – O surgimento de nova regulamentação normativa**, obriga à revisão do conjunto que regula as acções de promoção e construção de habitação apoiada pelo Estado.

Os recentemente aprovados Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), o Decreto-Lei 163/2006 referente à acessibilidade de pessoas de mobilidade reduzida, e as alterações ao Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU), constituem exigências suplementares ao conjunto normativo outrora resumido nas RTHS.

Assim sendo, importa repensar o disposto nas RTHS tornando-o novamente o conjunto normativo integrado que constitua referência às operações de edificação (construção nova e reabilitação) da habitação apoiada pelo Estado.

## ***RECOMENDAÇÕES***

É urgente **clarificar e informar a acção de projecto** sobre os novos programas da habitação apoiada pelo Estado, tornando-a mais informada sobre as necessidades e exigências contemporâneas.

Há que **experimentar novos conceitos**, temas, exigências e programas habitacionais. Para tal, importa retomar a **produção de protótipos** – modelos habitacionais (novos e reabilitados) – promovendo assim a oportunidade das novas formas de pensar se confrontarem com a realidade. Entendemos que só a **investigação feita na prática do projecto**, poderá iluminar uma nova normativa que, reflectindo a sociedade contemporânea, transforme o panorama edificado.

Esta, não se deve constituir um dogma, uma vez que a diversidade do panorama construído, exige que soluções adequadas e não uma única resposta para múltiplas realidades.



# recomendações para a acção



## **RECOMENDAÇÕES PARA A ACÇÃO**

Os organismos estatais responsáveis pelas políticas públicas de habitação, têm vindo a alterar as suas formas de operar, de construtor passou a promotor, e funciona hoje como financiador. No nosso entender, o papel de financiador tem que ser equipado com os instrumentos que lhe permitam exigir uma melhor habitação.

Ou seja, ao IHRU compete-lhe, numa base negocial, ser selectivo sobre os seus financiamentos, exigindo os princípios simbólicos, construtivos, legais e de localização, mais propícios ao estabelecimento da urbanidade e da satisfação residencial.

Enquanto “animador” e “legislador” compete-lhe também um entendimento sobre o sentido em que a habitação se deve inovar, estabelecendo princípios ou parâmetros de habitabilidade que se constituam pilares da acção projectual.

Contudo, não se pretende o estabelecimento de recomendações imperativas quanto às formas de construir ou recuperar habitação, mas sim, a promoção de experiência sobre a actual base teórica, procurando-se soluções tipo e previsões de custos que sirvam de referência tanto na edificação de novos empreendimentos como na reabilitação do património.

É seguro afirmar que o património construído é, a par com a nossa sociedade, bastante heterogéneo. Fenómeno que deve ser entendido como a oportunidade de “encaixe” entre as expectativas da procura e a oferta disponível (caso esta responda às condições de habitabilidade pretendidas).

No entanto, há que atender ao facto dos parâmetros de habitabilidade, no caso da reabilitação, não serem universais, decorrem do património sobre o qual se actua, o qual, pela sua diversidade, nem sempre responderá a dogmas ou regulamentos instituídos.

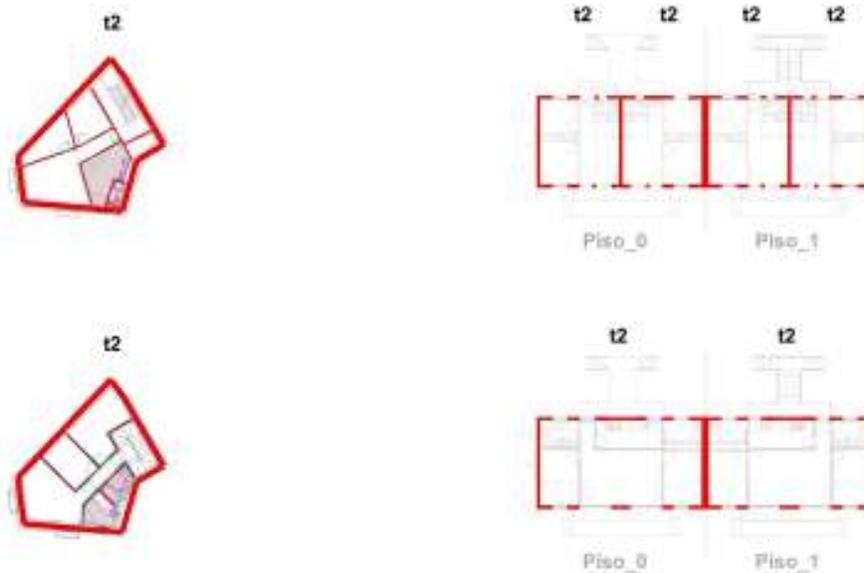


Imagem 4 – exemplos de reabilitação, Alfama (Lisboa) e bairro Rainha D. Leonor (Porto), antes (em cima) e depois (em baixo).

A dificuldade do controlo de qualidade e dos custos habitação promovida pelo Estado não pode sempre consolidar-se sob a forma de regulamento, a inovação dos conceitos poderá sempre ser mais eficaz que a acção regulamentadora. Deste facto decorre o actual dogma: não há dogmas! Ou seja, a casa apoiada pelo Estado, deve enriquecer a cultura e o mercado nacional por ser adequável à contemporaneidade que todos os dias se renova.

Na prática, entendemos ser necessário o desenvolvimento de um novo saber pensar e fazer que permita um novo entendimento sobre o problema da casa, e através da acção, transforme o panorama social e construído do nosso território; reforçando-se desta forma a equidade e a qualidade de vida urbana.





## **CONCEITOS DE VALORIZAÇÃO DA CASA:**

Perante as questões que nos são colocadas pelo actual contexto, entendemos ser necessária a valorização de soluções que nos aproximem do actual “não-dogma”. Nesse sentido, procurámos testar uma série de casos de estudo que nos permitissem compreender as soluções construtivas que foram utilizadas ao longo dos últimos 50 anos de promoção estatal de habitação e a forma como estas respondem às actuais exigências.

As questões abordadas neste estudo ilustrativo sobre a qualidade da habitação de promoção pública, quer ao nível da cidade, do edifício, como do fogo, decorrem das alterações inerentes ao próprio paradigma da HCC – originalmente centrado nas carências quantitativas e que hoje se revela um problema tendencialmente qualitativo.

Assumindo o IHRU a vontade de tutelar as novas questões da Habitação, nomeadamente no que se refere à sua qualidade, e reconhecendo que o planeamento a longo prazo permite antecipar necessidades de habitação (...) emprego e equipamento bem como uma análise de equilíbrio entre a oferta e a procura, parece-nos essencial reflectir, para além dos mecanismos, sobre os parâmetros de controlo e avaliação das características do mercado da habitação co-financiada.

O estudo aqui apresentado, procura testar, sistematizando e comparando parâmetros susceptíveis de avaliar a qualidade da habitação – quer sejam de um ponto de vista técnico e regulamentar (caso, por exemplo, da eficiência energética e da acessibilidade) ou numa óptica das novas necessidades funcionais, decorrentes das profundas transformações sociodemográficas e culturais extensamente referidas.

## **HABITAT**

A **localização** (tecido histórico, área urbana consolidada, zona de expansão urbana, zona rural) está na base da qualidade do *habitat*, a qual decorre da forma como foi apropriado: se constituiu parte integrante da cidade, participante na sua economia e servido dos **valores de proximidade**. Estes – o transporte público, o comércio de bairro, os estabelecimentos de ensino, o trabalho, a saúde, o lazer, o desporto, as bibliotecas de bairro, etc. – correspondem também à qualidade de vida urbana de que os habitantes podem usufruir.

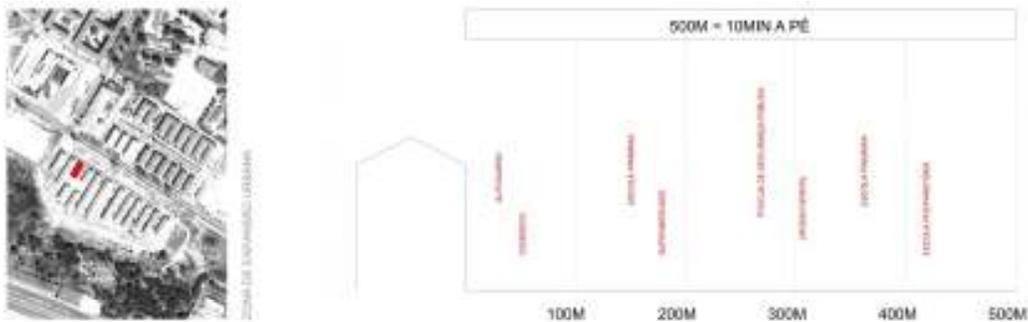


Imagem 5 – Caso de estudo 4, localização e valores de proximidade.

O grau de satisfação residencial com os arredores da casa desejado pelos portugueses, segundo estudos do INE, corresponde a cenários de enquadramento verdejantes acompanhados de bons acessos viários e infra-estruturas de desporto, lazer e cultura. A obtenção de tal conjuntura passa pela conjugação do melhor dos dois mundos – campestre e citadino – características às quais diz respeito o desenho arquitectónico mas também a gestão do património edificado, nomeadamente no tratamento dos **espaços verdes**, do **estacionamento** automóvel ou do **mobiliário urbano**.



Imagem 6 – Caso de estudo 4, qualidade do espaço urbano.

## **EDIFÍCIO**

A **composição** do edifício tem um valor acrescido quando acolhe facilmente a diversidade populacional e das actividades da cidade. No caso ilustrado por esta imagem, estamos perante um edifício onde a **acessibilidade** a pessoas de mobilidade condicionada é impossível<sup>22</sup>. Ao mesmo tempo, não ocorre qualquer **convivência de usos**, estando a vida urbana condicionada ao horário habitacional. Esta questão tem particular importância, especialmente se considerarmos que a segurança é salvaguardada em primeiro lugar pela existência de actividade e pelo olhar dos vizinhos. Nesse sentido, os **espaços intermédios** – extensão do público e do privado – constituem importante elemento no estabelecimento da relação entre vizinhos (*no presente caso as galerias foram “privatizadas,” não cumprindo a sua função original. No entanto, há que referir que numa perspectiva de reabilitação, o modelo da galeria é aquele que com menos custos permite instalar elevadores, permitindo uma melhor adequação aos requisitos da habitação para pessoas de mobilidade reduzida e uma nova leitura destes espaços de acesso*).

22 TELES, Paula, *Acessibilidade e Mobilidade para Todos*, Secretariado Nacional de Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, Porto, s.d..



Imagem 7 – Caso de estudo 2, composição, convivência de usos e espaços intermédios

O recurso a **soluções de sustentabilidade ecológica** não está apenas dependentes de soluções de **aproveitamento activo**, tais como os painéis fotovoltaicos, ou os colectores solares. Na verdade o desenho arquitectónico tem um peso fundamental no gasto energético para obtenção do conforto habitacional, nomeadamente ao nível das soluções de **aproveitamento passivo** tais como o assentamento, as soluções construtivas, a protecção solar dos vãos, composição das fachadas, a forma, ou a disposição dos usos.



Imagem 8 – Caso de estudo 2, recurso a soluções de sustentabilidade ecológica.

## **FOGO**

Do sistema de compartimentação do espaço da habitação depende a **adequação aos diferentes grupos familiares**, no caso ilustrado esta adequação é total, graças à possibilidade de alteração tipológica, ou à ausência de barreiras arquitectónicas impeditivas do acesso de pessoas de acessibilidade reduzida. Por outro lado a **distribuição espacial** da casa não corresponde a uma convivência com hierarquias espaciais que definam hierarquias de poder

entre os habitantes, tais como quartos com dimensões significativamente diferentes, casas de banho privadas, etc.

Outro conceito de valoração é a **possibilidade de gerar espaços autónomos** com acesso directo da rua sem invasão do espaço colectivo. Estes são essenciais como espaços de trabalho visitáveis, espaços para arrendamento, ou para “familiares emancipados”.



Imagem 9 – Caso de estudo 1, adequação a diferentes grupos, distribuição e espaço autónomo.

Na lógica de **alteração tipológica através de obras de remodelação** pesam factores como a possibilidade de todos os compartimentos terem bons níveis de **iluminação** e **ventilação**, factor com especial valoração (ao nível do aproveitamento passivo) aquando da possibilidade de fazer circular o ar entre duas fachadas de diferente orientação. Pesam ainda a **solução tecnológica**, a **distribuição das áreas húmidas** e os **materiais utilizados**.

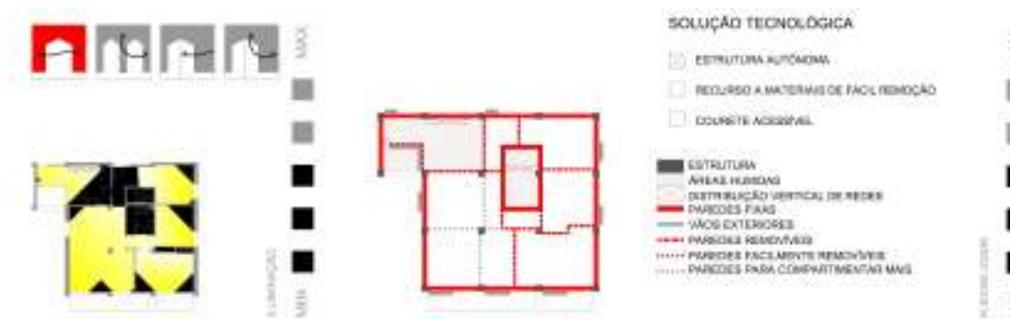


imagem 10 – Caso de estudo 1, resistência à variação tipológica.





