

**DIAGNÓSTICO E PROPOSTA
PARA UMA
ESTRATÉGIA DE HABITAÇÃO
2008/2013**

Sumário Executivo para Debate Público
Abril de 2008

NOTA PRÉVIA

Sob responsabilidade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana o CET/ISCTE e o LET/Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, com o apoio da A. Mateus & Associados elaboraram entre 2007 e 2008, propostas para a elaboração do Plano Estratégico de Habitação para o período de 2008/2013 realizando:

- Diagnóstico das dinâmicas habitacionais e identificação das necessidades de habitação no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento;
- Análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas nos últimos anos;
- Elaboração de propostas estratégicas detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento.

Este Plano foi concretizado fazendo recurso a diferentes metodologias, desde a análise documental a vários métodos de recolha e partilha da informação com uma grande diversidade de actores, nomeadamente em entrevistas, workshops de trabalho e fóruns regionais (em Lisboa, Faro, Porto, Évora, Vila Real e Coimbra).

Foram elaborados vários documentos tendo sido entregues ao IHRU:

- Documento 1. Diagnóstico das Dinâmicas Habitacionais em Portugal nas últimas décadas
- Documento 2. Análise crítica das Políticas de Habitação em Curso
- Documento 3. Estratégia e Modelo de Intervenção

Este documento é uma apresentação simplificada do conteúdo desses relatórios, organizada para mais fácil consulta e debate.

1 - PREÂMBULO

Equacionar as políticas de habitação exige um conhecimento detalhado quer das dinâmicas do mercado privado, quer da oferta pública conjugada com as capacidades das famílias. Essa análise é uma tarefa difícil face ao sistema de produção estatística português nitidamente insuficiente, a que se acrescenta uma minimização persistente do debate sobre os problemas de habitação.

Mas os principais traços da situação habitacional portuguesa são conhecidos: acentuado acesso à propriedade ainda com encargos de crédito das famílias; dificuldades no mercado de arrendamento; forte peso da construção nova em detrimento da reabilitação e forte importância do sector da construção e obras públicas na criação da riqueza nacional.

Este Plano Estratégico de Habitação tem o seu olhar fundamentalmente orientado para as famílias que não têm capacidade de acesso ao mercado privado sem apoio público e isso exige uma análise mais pormenorizada sobre as capacidades da oferta e da procura de habitação nomeadamente dados relativos aos rendimentos das famílias e custos da habitação na diversidade regional do país.

E aqui escasseiam informações mais específicas embora seja conhecido o panorama da pobreza que abrange 18% das famílias (INE, 2007) com situações de vulnerabilidade relacionadas com agregados com características específicas, famílias monoparentais, famílias constituídas por casais jovens ou por idosos.

As profundas transformações do mundo actual e da sociedade portuguesa obrigam a um olhar aprofundado e prospectivo sobre a natureza e especificidade dessas mudanças, mas também sobre o papel do Estado e dos vários agentes do sistema, face à necessidade de redefinição das tradicionais políticas económicas, sociais, culturais, imigratórias, financeiras, etc.

As políticas urbanas e do alojamento sofrem o impacto dessas transformações de forma quase directa e, em toda a Europa, assiste-se a uma profunda renovação do olhar sobre as necessidades habitacionais e ainda sobre a forma de lhes responder num contexto de crise fiscal do Estado e de instabilidade de mercado. Portugal, apesar do seu atraso relativo na consolidação do Estado Providência, acompanha os restantes países europeus nestas transformações do papel da esfera pública, das famílias e do mercado.

A redução da disponibilidade financeira dos Estados, e o reconhecimento de alguma falta de eficácia nalguns investimentos, fazem revalorizar o mercado e o sistema de agentes com capacidade de intervirem, obrigando à revisão das funções públicas que passam a ser tendencialmente pensadas como

de “planeamento”/“regulação”/“fiscalização”/ “avaliação”, numa redução da sua vocação providencial e de execução, excepto em medidas dirigidas às franjas populacionais mais carenciadas.

O impacte no *habitat* e no acesso à habitação destas mudanças são transversais aos países europeus, e são persistentes enquanto factores de desestabilização e de risco, embora gerem consequências diferenciadas. A instabilidade dos mercados, nomeadamente dos mercados financeiros associados a fenómenos de deslocalização produtiva, geram preocupação nos vários agentes económicos e famílias, enquanto que os factores de precariedade nos rendimentos das famílias (devido às transformações do mercado de trabalho ou a emergência da “transitoriedade laboral” como forma dominante das trajectórias profissionais) geram novas dificuldades no investimento e poupança face ao alojamento.

Também as dinâmicas demográficas e familiares sofrem fortes mudanças com consequências nas necessidades habitacionais das famílias, quer devido ao envelhecimento crescente, quer devido ao aumento de divórcios e separações que multiplicam os processos de dissolução e reconstituição das famílias e tornam vulgar novas formas de viver o alojamento, quer para os filhos, quer para os pais.

Também ao nível dos valores e dos comportamentos em geral, se destacam alterações já consolidadas e com forte impacte nas dinâmicas habitacionais tais como, a crescente afirmação do indivíduo exigindo necessidades específicas na apropriação do alojamento, na família pela sua diversificação e complexidade de estruturação, mas ainda em particular, a generalização do acesso ao consumo ou o crescimento da instrumentalização do trabalho, como veículo de realização profissional, frequentemente prolongado no espaço de casa.

2 – DO DIAGNÓSTICO DAS DINÂMICAS HABITACIONAIS EM PORTUGAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

São conhecidos os principais traços das dinâmicas habitacionais em Portugal, embora a generalização escamoteie a existência de fortes assimetrias e especificidades regionais que os fóruns regionais no âmbito deste Plano Estratégico vieram destacar e a partir dos quais se organizou parte do 1.º Relatório.

A dinâmica do parque habitacional português caracteriza-se fundamentalmente por um elevado ritmo construtivo, uma percentagem crescente de ocupantes proprietários a par de uma fraca dinâmica do mercado do arrendamento ou uma percentagem elevada de fogos vagos, dos quais um peso significativo se encontra em estado de degradação. Mas também o elevado número de alojamentos de segunda residência são sistematicamente assinalados, sem que existam elementos de elucidação claros acerca do seu significado e impacte, quer nos modos de vida, quer na economia turística.

2.1 DINÂMICA CONSTRUTIVA: ritmo intenso de crescimento do imobiliário

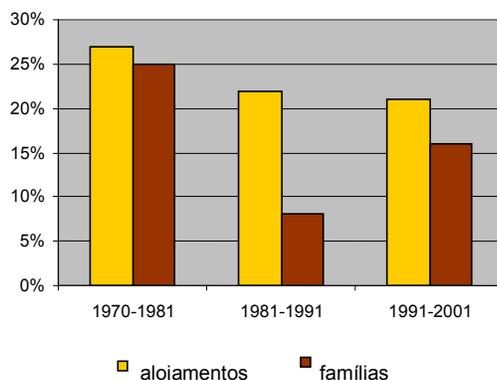
A dinâmica construtiva reflecte a forte expansão do mercado imobiliário em Portugal nas últimas décadas e o recenseamento à habitação de 2001 veio confirmar que o parque habitacional português manteve na década de 90 o ritmo de crescimento intenso que vinha registando desde 1970. Nos primeiros anos deste século, faz-se sentir desde há décadas uma redução do ritmo construtivo, mas ainda com valores menos significativos que as quebras do mesmo sector noutros países europeus.

O aumento dos alojamentos ao longo das três últimas décadas foi sempre superior a 20%, ainda que as taxas de crescimento tenham diminuído de intensidade ao longo do período: 27% na década de setenta, 22% na década de oitenta e 21% na década de noventa.

O número de alojamentos praticamente duplicou nas três décadas e registou um ritmo de crescimento sempre superior ao do n.º de famílias, o que colocou Portugal com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar no seio da UE.

GRÁFICO 1

TAXA DE VARIAÇÃO DOS ALOJAMENTOS FAMILIARES E FAMÍLIAS (1970 A 2001)



Fonte: INE, Recenseamentos População e Habitação.

Esta forte criação da riqueza imobiliária fez com que a indústria de construção em Portugal, à semelhança do que acontece noutros países europeus, assumisse um papel importante no conjunto da economia nacional medido pelo peso do sector no VAB, no Emprego e na FBCF: em 2004, o sector representava na economia nacional, 6,5% da VAB, 10,9% do emprego e 52,6% da FBCF. Os dados das Contas Anuais Preliminares do INE relativos a 2005 e 2006 manifestam a tendência descendente do VAB e da FBCF iniciada nos anos 2002, 2003 e 2004.

QUADRO 1

IMPORTÂNCIA DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO NA ECONOMIA PORTUGUESA

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
VAB (%)	6,3	7,6	7,8	7,6	7,1	6,5
Emprego (%)	9,8	11,6	11,1	11,4	11	10,9
FBCF (%)	54,7	51,1	52,8	53,6	53,1	52,6
Produtividade (Sector) (milhares de euros/pessoas empregada)	10,8	13,9	15,3	15,2	15	14,5
Produtividade (Total) milhares de euros/pessoas empregada	16,4	21,2	22	22,9	23,5	24,4

Fonte: AM&A com base em dados das Contas Nacionais, Base 1995 e Base 2000, INE.

2.2 DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO: acesso generalizado à propriedade

O aumento do acesso à propriedade da casa e a diminuição – ou pelo menos a estabilização – do mercado de arrendamento foi um traço comum na generalidade dos países europeus até aos finais do século XX. Muitas razões explicam esse acesso à habitação tão recorrente por meio da aquisição, desde factores culturais, a dimensões relacionadas com a expansão dos rendimentos das famílias e acesso facilitado ao crédito, uma abundância da oferta e uma relativa estabilidade nos preços de venda. Também em Portugal o acesso à propriedade da habitação se tornou dominante e os alojamentos ocupados pelo proprietário em 1981 representavam 57% dos alojamentos de residência habitual, enquanto em 2001 o valor ascendia a 76%. Inversamente, os alojamentos de residência habitual ocupados por arrendatários perderam peso (39% em 1981 face a 21% em 2001).

Em termos absolutos, estes indicadores evidenciam um forte crescimento do número de alojamentos de residência habitual ocupada pelo proprietário e um decréscimo mais moderado do número de alojamentos ocupados por arrendatários. De facto, entre 1981 e 2001, passou-se de 1,6 milhões de alojamentos clássicos de residência habitual própria para 2,7 milhões (aumento de 70%). Em contrapartida, os alojamentos arrendados desceram de 1 milhão para 740 mil, mantendo-se importante o regime de arrendamento nas áreas urbanas históricas ou antigas e o imobilismo e pouca presença do mercado de arrendamento nas áreas urbanizadas nas últimas décadas (Ver Gráfico 2).

Embora cerca de 18% da população portuguesa se situe abaixo do limiar de pobreza¹, as informações do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (PADPUE) permite verificar que mesmo as famílias de menores rendimentos apresentam um número elevado de acesso à propriedade (78,1% comparativamente com os 73,4% da média nacional) e quase 20% acima da média europeia (58,3%). Esta situação deve-se, em parte, à ocupação de habitações em meio rural, tradicionalmente de auto-promoção de uma parte significativa da população de fracos recursos económicos, mas também ao preço médio das habitações, muito menor que em outros países europeus. Inversamente, nas últimas décadas o arrendamento tornou-se menos presente nas populações pobres.

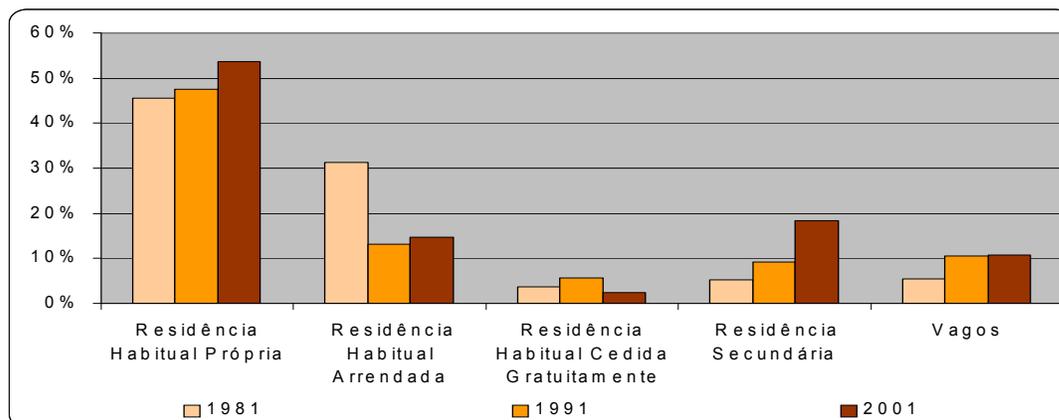
¹ Considerado quando a pessoa, ou o agregado a que pertence, detém menos de 60% da média de rendimentos nacionais.

As elevadas taxas de propriedade de habitação *versus* a diminuta proporção do mercado de arrendamento, é um aspecto que não sendo uma idiossincrasia de Portugal tem ainda como explicação nos países da Europa a baixa da taxa de juros a nível internacional e o aumento da competitividade dos produtos de crédito bancário durante as décadas finais do século XX.

Em termos nacionais, destacam-se outras explicações como a bonificação do crédito, o entorpecimento do sistema judicial e o congelamento das rendas.

GRÁFICO 2

VARIAÇÃO DA ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS EM PORTUGAL SEGUNDO A FORMA E REGIME DE OCUPAÇÃO (1981 A 2001)



Fonte: INE, Censos de 1981, 1991 e 2001.

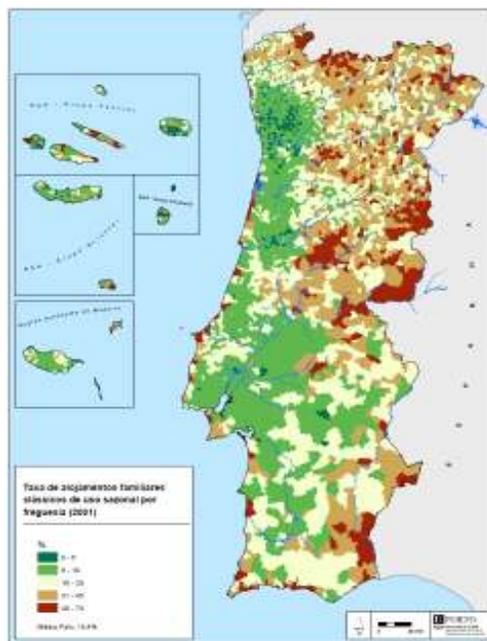
2.3 DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO: acréscimo da residência secundária e dos fogos vagos

Sendo também uma característica da Europa do sul e de países com vocação turística, a taxa de segunda residência é muito elevada em Portugal tendo duplicado nos últimos 20 anos e registando um valor de 18%, superior aos restantes países europeus.

Fenómeno pouco estudado, hipoteticamente esta elevada taxa encontra explicação na manutenção do património dos ascendentes por parte das populações migrantes (êxodo rural e emigração), na vocação turística do território nacional que terá atraído o investimento de consumidores estrangeiros e ainda no aumento de aquisição de segunda habitação por parte de portugueses para efeitos de “lazer” e/ou investimento (Ver Mapa 1).

MAPA 1

SEGUNDA RESIDÊNCIA POR FREGUESIA EM 2001



Fonte: Censo de 2001.

Também a existência de alojamentos vagos tem sido uma preocupação das políticas de habitações pois representam um património por utilizar e a compreensão da génese deste tipo de situação parece ser diversa e necessitar de estudos mais aprofundados. É reconhecido o facto de cerca de metade dos fogos vagos se encontrarem em elevada degradação, o que impede a sua ocupação sem reabilitação, no entanto isso não invalida a importância da constatação de elevados níveis vagos nas duas Áreas Metropolitanas e em especial nas respectivas capitais (sobretudo nas zonas antigas) e ainda no Algarve (Ver Gráfico 2).

2.4 O NOVO CICLO ECONÓMICO: o endividamento e o incumprimento

O crescimento do parque habitacional e do mercado de habitação em Portugal nos anos 90, encontra explicação nas dinâmicas observadas quer ao nível da procura – aumento do rendimento das famílias, descida das taxas de juro na UE, melhoria substancial das condições de crédito para aquisição de habitação potenciadas pelos apoios e incentivos fiscais do Estado, inércia do mercado de arrendamento – quer ao nível da oferta – crescimento do n.º de empresas de construção e de imobiliárias, concentração e entrada de empresas estrangeiras, aumento substancial do n.º de fogos construídos (Ver Gráfico 3).

O endividamento dos particulares em Portugal cresceu a um ritmo significativo, quer em termos históricos como em termos de comparação com outros países europeus, num contexto marcado pelo aumento do rendimento disponível e pela diminuição do preço do crédito (potenciada pela descida sustentada das taxas de juro ao longo dos anos 90 e pela introdução do crédito bonificado).

O rácio de endividamento dos particulares (muito em particular o de endividamento para aquisição de habitação) tem aumentado de forma sustentada desde 1980, culminando, em 2005, com um *stock* de dívida que representava 117% do rendimento disponível dos particulares. Portugal encontra-se assim entre os países da UE15 com maior peso do endividamento dos particulares no PIB.

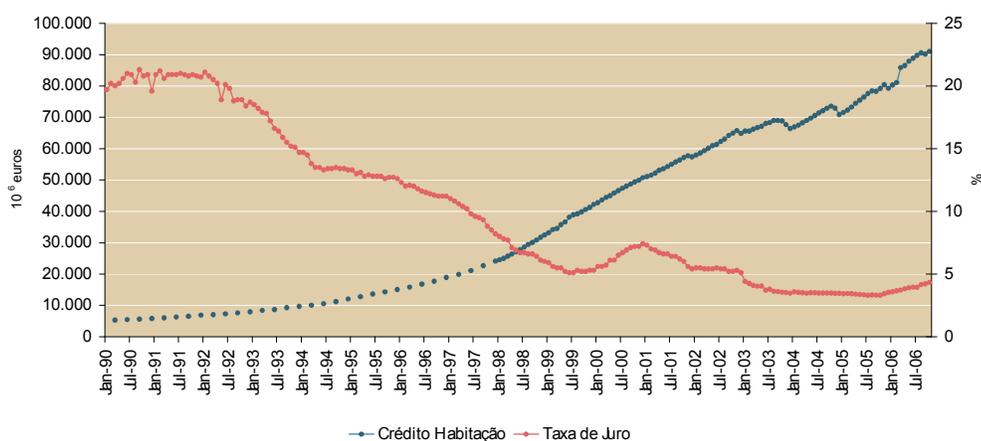
Em Portugal, o aumento dos indicadores agregados de endividamento reflecte, principalmente, o acentuado acréscimo do número de famílias endividadas. Ainda que o montante médio de cada empréstimo também tenha aumentado, o alargamento dos prazos e generalização de modalidades que permitem diferir no tempo o pagamento, num contexto de taxas de juro baixas, explicam, em grande medida, que o acréscimo de endividamento não se tenha feito à custa da criação de situações muito críticas em termos do esforço financeiro exigido a cada família. Por outro lado, o facto dos preços da habitação em Portugal terem aumentado de forma consistente, mas relativamente moderada, sem indícios de desenvolvimento de uma “bolha especulativa”, contribuiu também para evitar os riscos de incumprimento induzidos por variações abruptas dos preços dos imóveis.

Os níveis de incumprimento no crédito à habitação em Portugal ficam assim aquém dos verificados na maioria dos países europeus mas aumentam consideravelmente com a subida das taxas de juro. Se persistir o atraso de recuperação da economia portuguesa face à média europeia, a concretização de

um política monetária gradualmente menos acomodática por parte do Banco Central Europeu introduzirá novas pressões sobre os orçamentos das famílias, induzindo um crescimento da prestação média que deixará numa situação de maior vulnerabilidade os agregados mais endividados, os que dispõem de um rendimento mais baixo e os que não estão em posição de renegociar com o banco condições mais favoráveis (Ver Gráfico 4).

GRÁFICO 3

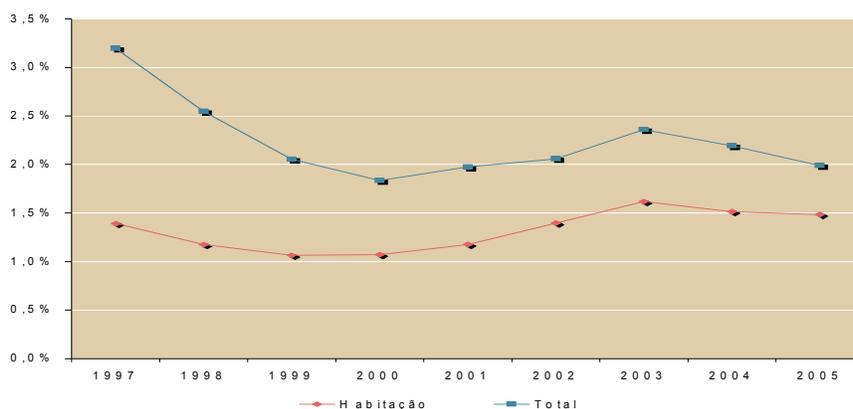
CRÉDITO À HABITAÇÃO: MONTANTES E TAXA DE JURO



Fonte: Banco de Portugal.

GRÁFICO 4

RÁCIO DE INCUMPRIMENTO



Fonte: Banco de Portugal.

Rácio de incumprimento = Crédito e juros vencidos e outro crédito de cobrança duvidosa em percentagem do total do crédito ao sector na carteira bancária

3 – DA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM CURSO...

3.1 TENDÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: a co-produção das políticas habitacionais e a orientação para o mercado

A implementação efectiva do Estado-Providência em Portugal acontece já depois de 1974, concomitantemente com a emergência de uma conjuntura económica internacional difícil e que manifestava os primeiros sinais de crise deste modelo. De facto, a crise petrolífera põe termo aos “trinta gloriosos”, anunciando o declínio a prazo dos pressupostos sobre os quais o Estado-Providência se tinha erguido.

Assim, nas décadas de 80 e 90 começa a verificar-se na generalidade dos países europeus uma revisão crítica das políticas públicas em geral, e, neste contexto, também da política de habitação. Note-se que esta revisão tem variações significativas nos diversos países de certa forma dependentes das diferentes visões sobre o binómio Estado-Mercado defendidas pelos respectivos executivos ou mesmo de algumas “tradições” nacionais a este respeito.

De facto, a revisão das políticas públicas tem naturalmente um impacto muito forte na revisão do âmbito e forma de intervenção do Estado a vários níveis:

- a) Descentralização: ao nível do reequacionamento da lógica de repartição de responsabilidades entre as Administrações Centrais e as Locais, num exercício crescente de aligeiramento da macrocefalia das primeiras que caracterizara as sociedades do pós-guerra;
- b) Contratualização: ao nível do reequacionamento do peso e das funções dos diversos actores, por um lado, como consequência da reestruturação da arquitectura das organizações na sociedade contemporânea e, por outro, num contexto de redução quantitativa dos “públicos-alvo” beneficiários;
- c) Pragmatismo e eficácia: ao nível da sua lógica organizacional e da sua cultura de prestação de serviços adequando-a a uma sociedade mais centrada no consumidor, nomeadamente do ponto de vista da sua eficácia em matéria de prestação de serviços ao cidadão, dada a tradicional primazia da máquina burocrática face àquele.

Do ponto de vista habitacional, esta focagem arrasta vários pressupostos. As políticas de Habitação passam a considerar o mercado como um recurso a equacionar, chama-se a atenção para a necessidade de reabilitação da cidade já 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 funcionamento dos mercados habitacionais e apoiar o acesso à habitação de população com mais fracos recursos, facilitando a oferta de habitação a baixo custo e rentabilizando e ajustando o parque existente. 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:

- orientações para o mercado através da negociação de contrapartidas que permitam o acesso ao mercado privado 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 sociodemográficas e com as condições de habitabilidade, e dessa forma com as políticas sociais e de cidade.

3.2 O CASO PORTUGUÊS: a diversidade dos mecanismos de intervenção pública

Portugal tem tido uma diminuta intervenção em termos da oferta habitacional que se traduziu por uma existência de cerca de 3% do parque habitacional ser de propriedade pública pese embora uma maior concentração nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (2001). Na cidade do Porto, ¼ da habitação é propriedade pública mas mesmo na cidade de Lisboa os territórios com uma proporção de habitação social inferior a 4% são diminutos².

Em todo o caso é importante sublinhar que, sobretudo no caso do Porto, grande parte da habitação social é antiga, produto do Plano de Melhoramentos lançado antes da Revolução, o que tem fortes impactos em termos da degradação do edificado nessa cidade.

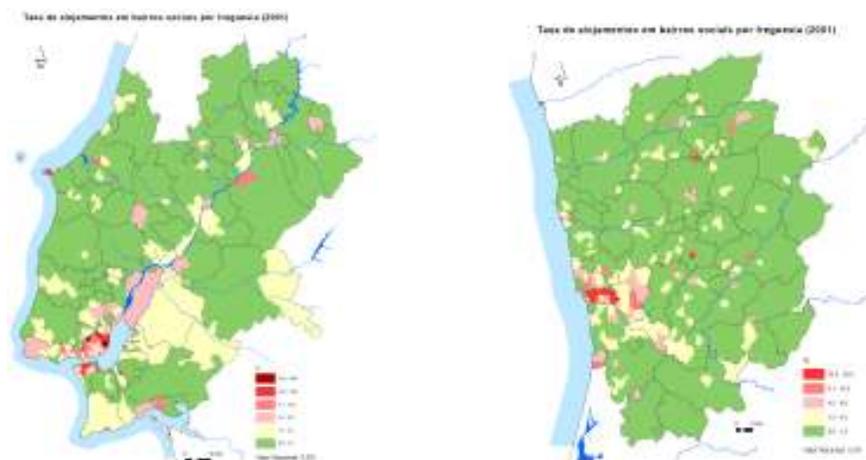
Mais recentemente, controverso nas suas origens, na definição de objectivos, na sua orgânica, no seu modelo, o PER conseguiu construir, entre 1994 e 2005, mais de 31 mil fogos. Com dificuldades de arranque, o PER constrói entre 1996 e 1999 mais de 4000/fogos ano, enquanto entre 2004 e 2005 a construção de habitação social não ultrapassa cerca mil fogos (Ver Gráfico 5).

O PER é de facto um forte impulso em matéria de construção de habitação social e revela-se particularmente dinâmico na segunda metade da década de 90, atingindo o seu pico em 1999.

Neste período, assiste-se, em simultâneo, a uma descida do n.º médio de fogos contratualizados no âmbito dos Acordos de Colaboração, de facto só entre 1996 e 1999, são contratualizados cerca de 65% dos cerca de 35 mil fogos que perfazem o valor global de contratualizações do PER (Ver Gráfico 5).

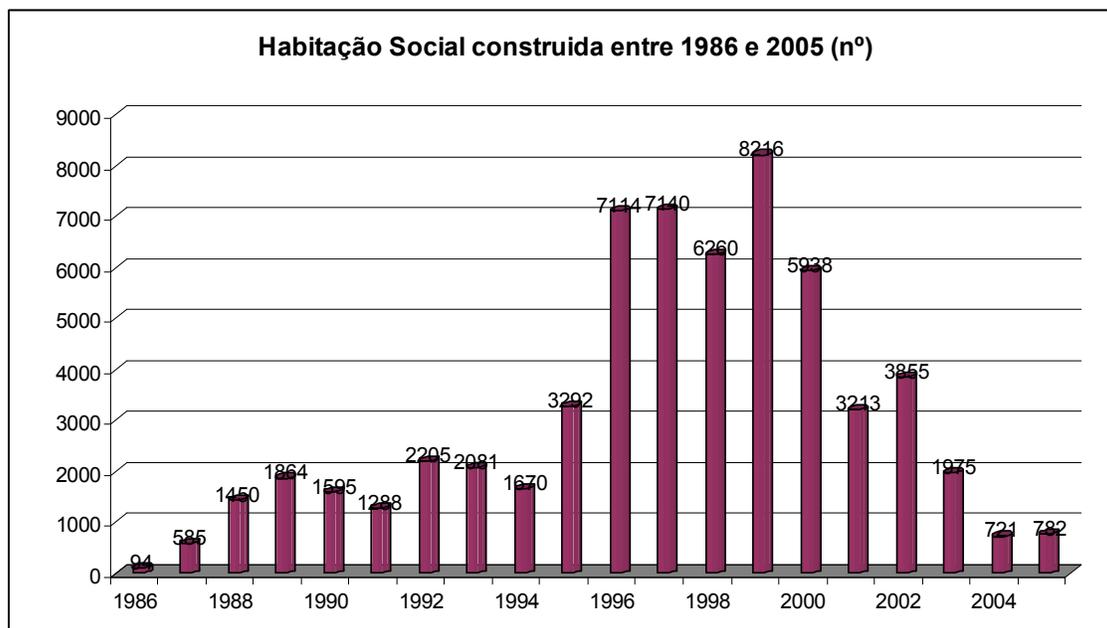
² Neste momento, é muito provável que estas proporções sejam superiores, dado que parte da execução do PER foi posterior ao Censo 2001, momento censitário a que se reportam os dados.

MAPAS 2 E 3 – TAXAS DE ALOJAMENTO EM BAIROS SOCIAIS POR FREGUESIA EM LISBOA E PORTO (2001)



Fonte: Base de dados do IHRU.

GRÁFICO 5



Fonte: Base de dados do IHRU.

3.3 IMPORTÂNCIA DA DESPESA PÚBLICA EM HABITAÇÃO: despesa pública em habitação significativa, mas pouco visível

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 e as bonificações pagas no âmbito do extinto regime de crédito bonificado, permite identificar uma clara orientação do esforço público para as bonificações associadas a empréstimos para aquisição de habitação própria permanente 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 2

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 IHRU	Crédito Bonificado do Habitação	Contas Poupança Habitação	Aquisição, construção ou beneficiação (habitação própria/permanente/arrendamento)	Redução de IVA (1) (programas IHRU)
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). Direcção Geral do Tesouro, IHRU.

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e IHRU, 2007.

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 re-hierarquizar 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 “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.

4 – ... AO COMPROMISSO PARA A MUDANÇA: PROPOSTAS DO PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO 2008/2013

As propostas para o Plano Estratégico da Habitação 2008-2013 pretendem 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. Mas propõe-se que, no campo específico das políticas habitacionais, o Estado passe progressivamente de um agente provisor directo, para um Estado subsidiário e regulador.

De facto, constata-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.

4.1 EM FORMA DE PREÂMBULO: ACESSIBILIDADE AO MERCADO E CARÊNCIAS HABITACIONAIS

As carências habitacionais apresentam-se em Portugal com vários matizes, sendo difícil fazer a sua estimativa face à sua diversidade e à inexistência de elementos de informação de base suficientes. De facto, a identificação das necessidades ao nível da habitação levanta uma grande diversidade de problemas que advêm do próprio conceito de *necessidades habitacionais*, cujos contornos imprecisos permitem incluir desde a simples insatisfação simbólica face à casa até às necessidades que advêm da ausência de abrigo. Acrescente-se que a tradicional dicotomia entre as necessidades quantitativas e as necessidades qualitativas está associada a uma importante discussão sobre os diferentes modos de vida, tipos de família, fases do ciclo de vida que vão exigindo face ao *habitat* também uma grande diversidade de *necessidades*. Finalmente, a problemática das necessidades de habitação também questiona a relação entre a oferta e procura de habitação, não apenas nas suas dimensões mais materiais, mas simbólicas e culturais.

Assim, a discussão sobre as *necessidades de habitação* não se referencia apenas aos agregados que não têm acesso ao mercado privado de habitação mas a um número alargado de famílias e a uma grande diversidade de dimensões.

No âmbito da formulação de políticas públicas, o enfoque centra-se nas famílias que têm níveis elevados de insolvência não tendo acesso ao mercado privado e que precisam de apoio do Estado para ter garantido o *direito à habitação*. E muitas destas famílias têm necessidade de outros apoios públicos para a reinserção pois a questão do alojamento nem sempre vem só na problemática multidimensional da pobreza.

Sendo a estimativa das carências essencial para fundamentar qualquer política de habitação, deve, no entanto ser lida com precaução, assumindo a provisoriedade do conhecimento, as limitações e o desfasamento temporal das informações disponíveis.

Uma análise pormenorizada dos dados censitários conjuga perspectivas complementares, todas elas focadas na exploração das diferenças e especificidades territoriais, caracterizando o edificado a partir de algumas variáveis consideradas chave para aferir a situação de carência do parque habitacional actual: i) sobrelotação e o ii) estado de degradação e necessidade de reparações.

a) ACESSIBILIDADE AO MERCADO

A concretização de uma política de habitação que privilegie os grupos com menores rendimentos implica, necessariamente, a definição de um limiar de acessibilidade ao mercado de habitação, que traduza o rendimento abaixo do qual as famílias não conseguem aceder ao mercado privado.

O cálculo da acessibilidade à habitação pode ser efectuado de diversas formas, envolvendo normalmente um conjunto de variáveis – preços mínimos de aquisição ou de arrendamento, rendimentos das famílias, n.º de fogos disponíveis no mercado, n.º de agregados familiares – que os sistemas estatísticos nacionais não acompanham de forma regular.

Em Portugal, o INE dispõe de informação actualizada sobre o valor de avaliação bancária da habitação transaccionada via crédito à habitação, mas os dados sistematizados sobre os agregados familiares, o seu rendimento e o valor das rendas reportam-se a 2001. Por esta razão o cálculo do limiar de acessibilidade é, neste estudo, efectuado apenas para o mercado de aquisição de habitação e utiliza o preço de venda por m² para calcular, com base nas condições de acesso ao crédito hipotecário vigentes nas instituições bancárias³, o valor mínimo de rendimento que um agregado familiar terá que dispor para adquirir uma casa no mercado privado.

Num mercado de concorrência perfeita, em que os custos associados à compra/venda de imóveis e à mudança de habitação são negligenciáveis, o preço da habitação seria relativamente constante no território e faria sentido calcular um limiar de acessibilidade médio para o país.

Contudo o que a análise da variação dos preços da habitação no território nacional revela, como seria de esperar, é que esta hipótese está longe de ser verdadeira: as diferenças de preços nas diversas regiões (ver Mapa 4 e 5) são de tal modo significativas (por exemplo, o preço por m² na região na Grande Lisboa é cerca de dobro do praticado na Serra da Estrela), que se justifica calcular limiares regionais e municipais.

As diferenças de preço reflectem sobretudo a tendência de litoralização do desenvolvimento económico e a pressão populacional nas principais áreas metropolitanas do país, registando-se os preços médios mais elevados nas NUTS III Grande Lisboa e Algarve, seguidas do Alentejo Litoral, Península de Setúbal, Baixo Mondego, Alentejo Central, Oeste e Grande Porto. O Algarve e o Alentejo Litoral assumem-se como as regiões que apresentam preços elevados e taxas de crescimento mais dinâmicas entre 2001 e 2007, o que se justifica também à luz das tendências de aquisição de 2.^a habitação e procura de natureza eminentemente turística.

³ Em Julho de 2007, quando foi efectuado este cálculo.

O cálculo do limiar de acessibilidade efectuado adoptou como referência o preço médio de aquisição das habitações 25% mais baratas no 1.º trimestre de 2007, nas NUTS III, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e nas cidades médias. Este exercício, por razões que se prendem com a necessidade de simplificação dos resultados obtidos⁴, implicou a adopção dos seguintes pressupostos:

- Cálculos efectuados para aquisição de uma habitação de 80 m² através de empréstimo bancário;
- O custo da habitação calculado corresponde exclusivamente ao valor da prestação mensal paga à instituição bancária, ou seja, não são considerados outros custos fixos associados (por exemplo, os seguros obrigatórios);
- O agregado familiar dispõe de 10% do valor de aquisição, garantindo um *loan-to-value* de 90% (a aceitação de um rácio superior, ainda que esteja previsto pela maioria das instituições bancárias, é avaliada como um factor adicional de risco de crédito e implica, frequentemente, garantias adicionais e aumento do *spread*);
- O prazo de pagamento do empréstimo é de 40 anos, no sistema de prestações constantes;
- De forma a acautelar o caso de em que os agregados familiares, pelas condições que apresentam junto das instituições bancárias, dispõem de um fraco poder de negociação, é tomado como hipótese um *spread* de 0,6%, somado à taxa indexante (Euribor a 3 meses, em Julho de 2007);
- A taxa de esforço – percentagem do rendimento anual bruto do agregado que é canalizado para o pagamento da prestação bancária – é de 33%⁵. A taxa de esforço é fixa e independente da composição do agregado familiar, isto é, por razões que se prendem com a simplificação dos cálculos e da posterior análise, o peso dos custos com a habitação no orçamento familiar não é ajustado pelo número de dependentes a seu cargo.

⁴ O limiar de acessibilidade é aqui calculado de forma bastante simplista, pretendendo apenas dar ideia de valores de acessibilidade tendo em consideração um n.º de variáveis restrito (não considera, por exemplo, a existência de dependentes no agregado familiar, de níveis de tributação sobre o rendimento definidos de forma progressiva em função de escalões de rendimento ou de transferências sociais para as famílias). O limiar de acessibilidade nunca é um valor único, situa-se sempre num intervalo que varia em função do rendimento disponível dos agregados familiares.

⁵ Diversos estudos internacionais sobre esta matéria consideram taxas de esforço sobre os rendimentos brutos do agregado familiar que variam entre 30% e 35%. Estes valores representam o limite máximo do que se considera aceitável para o peso das despesas com a habitação face ao rendimento bruto.

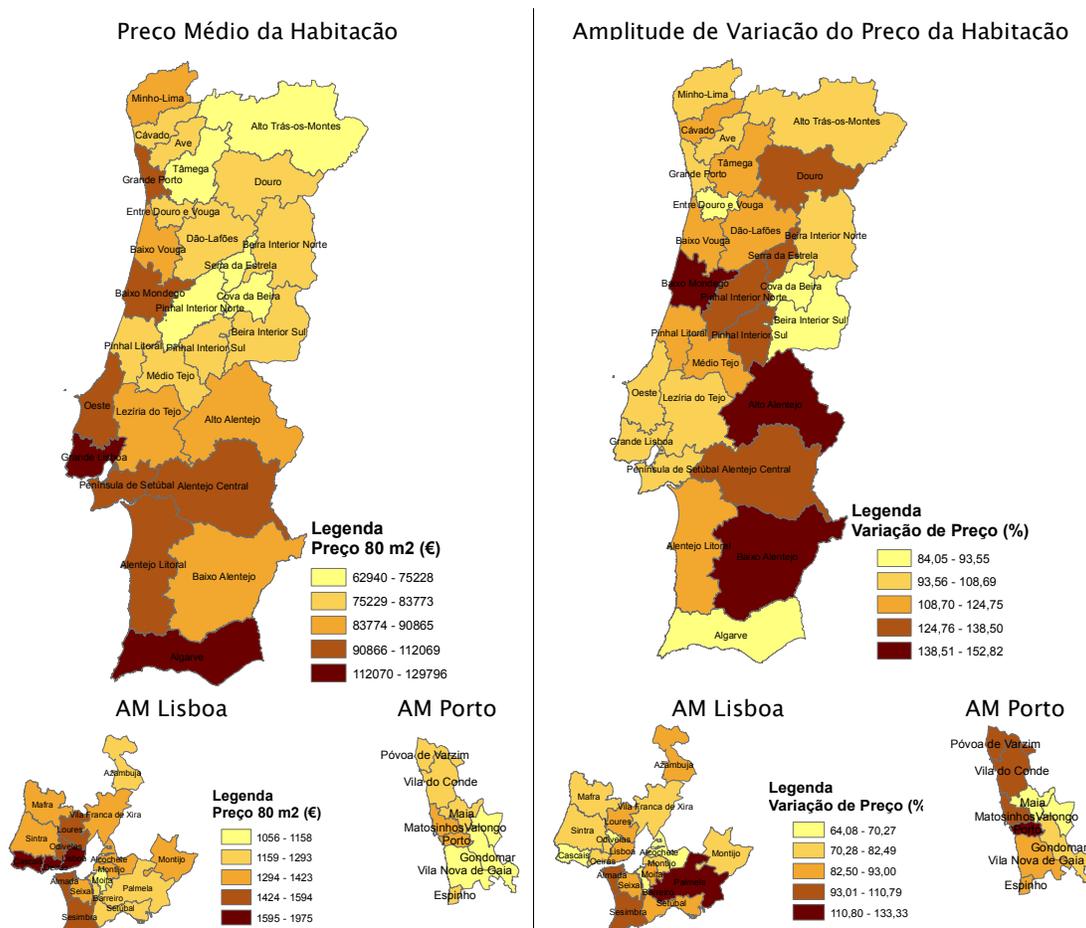
O limiar de acessibilidade varia, naturalmente, em função da localização escolhida para a habitação. Em termos médios, poder-se-ia dizer que um agregado familiar teria que dispor de um rendimento anual bruto de 9 776€ para adquirir uma habitação de 80 m² no Continente (o necessário para pagar uma prestação mensal de 269€).

Os valores mais elevados de limiar de acessibilidade registam-se, como seria de esperar, na Grande Lisboa (um rendimento anual bruto de 13 859€ é o mínimo que permite o acesso ao mercado privado), seguindo-se Algarve, Península de Setúbal e Alentejo Litoral. No outro extremo está a Serra da Estrela, onde bastará um rendimento anual de 6 013€ para adquirir uma habitação.

A conversão do limiar de acessibilidade em salários mínimos nacionais anuais (considerando que em cada ano um trabalhador recebe 14 salários), permite verificar que um agregado familiar que disponha de um rendimento mensal equivalente a dois SMN consegue, de acordo com os pressupostos referidos, adquirir uma habitação na maioria das NUTS III do país; por outro lado, o acesso à maioria dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa está vedado aos agregados que não dispõem de um rendimento familiar superior a 2 SMN (ver mapas 6, 7 e 8). O concelho de Lisboa e os concelhos vizinhos da margem Norte ocupam as posições cimeiras do *ranking*: o limiar de acessibilidade em Cascais é de 3,3 SMN, seguindo-se Lisboa (3,0), Oeiras (2,9) e Odivelas (2,6).

Ao nível das 40 cidades médias consideradas, os limiares de acessibilidade mais elevados situam-se em Faro, Olhão, Portimão, Torres Vedras, Coimbra e Évora.

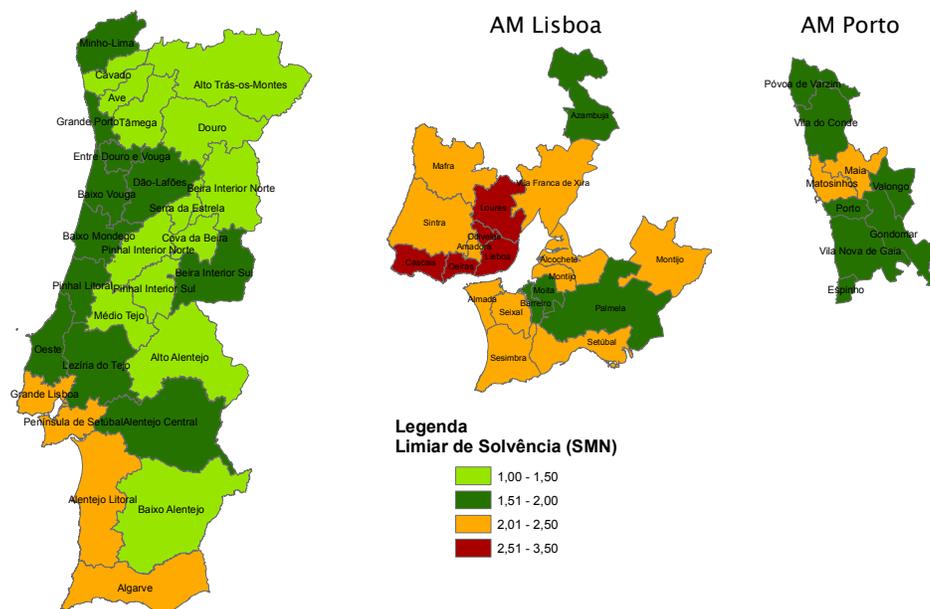
MAPA 4 E 5: PREÇO DA HABITAÇÃO POR NUTS III E NOS CONCELHOS DAS AM DE LISBOA E PORTO, (1.º TRIMESTRE 2007)



Nota: O cálculo foi efectuado tendo em consideração o preço médio de aquisição de uma habitação de 80 m². A amplitude de variação do preço é calculada da seguinte forma: preço das 25% mais caras - preço das 25% mais baratas/ preço das 25% mais baratas

Fonte: Cálculos da equipa de projecto com base em dados do INE, Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação

MAPA 6, 7 E 8: LIMIAR MÍNIMO DE ACESSIBILIDADE (CONVERTIDO EM SALÁRIOS MÍNIMOS NACIONAIS), POR NUTS 3 E NOS CONCELHOS DAS AM DE LISBOA E PORTO, 1.º TRIMESTRE 2007



Fonte: Cálculos da equipa de projecto com base em dados do INE, Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação

b) ESTIMATIVA DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS

Apesar das condições de acesso à habitação parecerem em Portugal mais vantajosas do que noutros países, a situação de desenvolvimento nacional e de rendimento disponível faz com que o país apresente ainda um número elevado de famílias em más condições de alojamento.

Qualquer política de habitação deveria estimar com pormenor as carências habitacionais existentes na diversidade das suas situações actuais de alojamento, mas a disponibilização da informação apenas permite ter uma aproximação ao problema.

Portugal apresenta:

- 27 300 Famílias em barracas ou alojamentos não clássicos;
- Mais de meio milhão de alojamentos sobrelotados (568 886) no parque habitacional português. Deste universo, a maior parte localiza-se em áreas de maior povoamento e de forte polarização social, como a Região Norte e Lisboa e Vale do Tejo, mas revela uma desadequação entre a dimensão dos alojamentos e as características das famílias;
- 69 000 Famílias em alojamentos partilhados;
- 50 000 Famílias inscritas nas Câmaras Municipais para habitação social. Os municípios das grandes áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto registam os valores mais altos das listas de pedidos de alojamento;
- 5000 Sem-abrigo, concentrados nas maiores cidades do país, de acordo com os números indicados pelas instituições no “Estudo dos Sem-Abrigo”⁶. O número diz respeito a pessoas que pernoitam em espaço aberto, em centros de acolhimento, casas abandonadas e barracas, arrecadações, carros abandonados, etc;
- 250 000 Pessoas portadoras de deficiência vivem em habitações consideradas não adequadas (o que significa a inexistência de elevadores, rampas, localização dos pisos de residência, etc.), estes cidadãos encontram-se frequentemente limitados em termos de acessibilidade, muito embora, exista presentemente uma legislação adequada e a tendência para o envelhecimento da população, veio tornar o problema da acessibilidade central no debate sobre a qualidade habitacional;
- Cerca de 190 000 habitações de residência principal consideradas muito degradadas;
- 11 000 Imigrantes vivem em habitações não clássicas, registando-se igualmente um elevado número de cidadãos mal alojado e vivendo em condições de sobrelotação residencial.

⁶ *In* Estudo dos Sem-Abrigo, Instituto de Segurança Social, 2005

QUADRO 4

CARÊNCIAS HABITACIONAIS “QUANTITATIVAS”

	Portugal	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Alojamentos não clássicos	27 319	6 686	4 268	11 960	1 750	1 587	430	638
Famílias clássicas em hotéis e similares e em convivências	8 178	1 938	1 947	1 981	981	738	261	332
Alojamentos para as fam. que residem em regime de ocupação partilhada	68 299	21 161	14 660	21 376	4 482	2 974	2 247	1 399
Sobrelotação (com falta de 2 ou 3 divisões)	568 886 (154 726)	219 419 (61 504)	60 911 (19 845)	200 512 (42 875)	27 966 (9 301)	23 982 (6 276)	21 243 (6 296)	14 853 (8 629)

Fonte: INE, Recenseamento da habitação, 2001

QUADRO 5

CARÊNCIAS HABITACIONAIS “QUALITATIVAS”

	Portugal	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Famílias em listas de espera nas autarquias (estimativa)	40.000	5200	-	10675	-	-	-	-
População sem abrigo (estimativa)	Autarquias: 1497 CDSS: 1659 Instituições: 4539	21%	9%	58%	4%	5%	-	-
População estrangeira habitando alojamentos não clássicos (ANC)	11540 100%	1747 15,1%	1320 11,4%	6810 59%	757 6,6%	551 4,8%	159 1,4%	196 1,7%

Fonte: Estudo dos Sem-Abrigo, 2005; Relatório INH-PER; *National Analytical Study on Housing in* Censo de 2001 e Relatório Estatístico do S.E.F, Ministério de Administração Interna

4.2 FACTORES DE MUDANÇA PARA AS NOVAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: 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 estratégica 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 âmbito, 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 respeita 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.

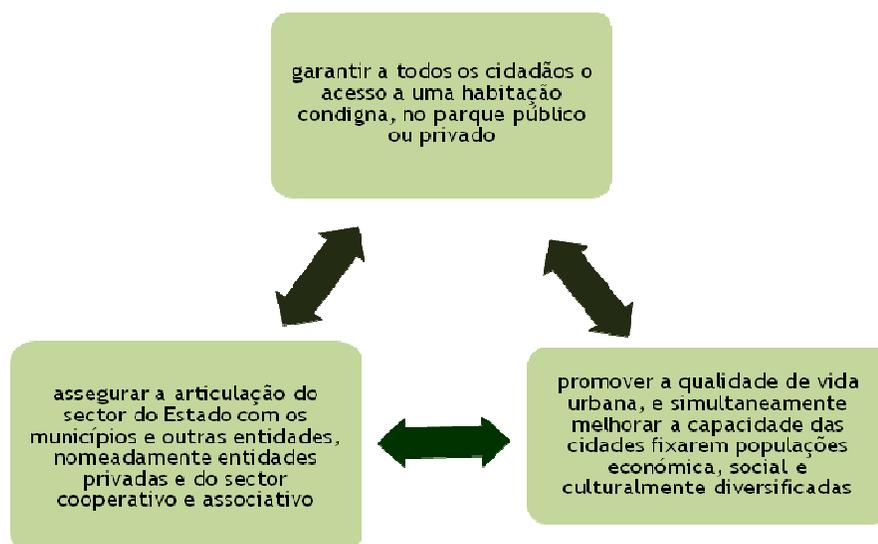
Ao IHRU competirá a responsabilidade maior de dinamizar a concepção, implementação e avaliação das medidas propostas com especial atenção às diversidades regionais e à hierarquia das carências habitacionais.

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.

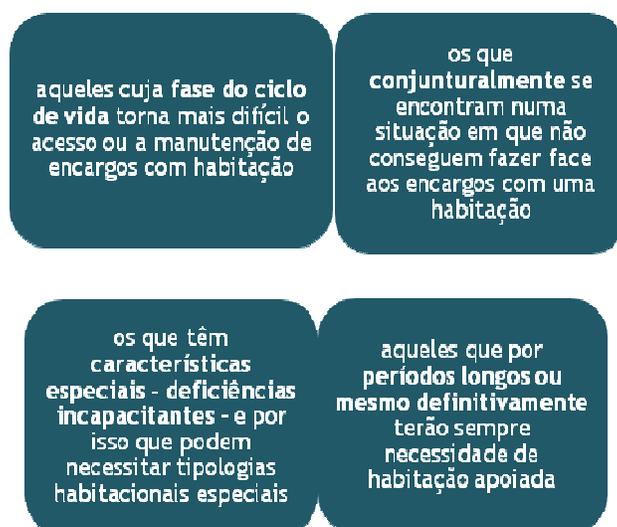
Isso corresponde à elaboração de Programas Locais de Habitação, de médio prazo, elaborados segundo as regras de elegibilidade do IHRU, nomeadamente com a hierarquização das necessidades, a localização e tipos de intervenção sob a forma de candidaturas regulares e integrando as diferentes soluções aos recursos nacionais.

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.



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:



4.3 OBJECTIVOS, EIXOS E MEDIDAS DO PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO

Objectivos globais

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.

Eixos e Medidas

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

Os dois primeiros eixos (1 e 2) reflectem a opção pelo interconexão 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 3 e 4 estruturam-se em torno da Intervenção habitacional, da gestão técnica, inovação.

O eixo 5 sustenta a necessidade de 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).

Eixos e Medidas: Fichas Síntese

1. Dinamização do Mercado de Arrendamento		
	Medidas	
	1.1	Dinamização da oferta de arrendamento privado
	1.2	Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado
	1.3	Aquisição pública de imóveis
2. Dinamização da Habitação a Custos Limitados		
	Medidas	
	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
3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público		
	Medidas	
	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
4. Adequação e Inovação na Habitação		
	Medidas	
	4.1	Incentivo à experimentação habitacional extensiva
	4.2	Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes
5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação		
	Medidas	
	5.1	Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana
	5.2	Programa Local de Habitação

Justificação do Eixo 1

EIXO 1	
Eixo Estratégico	Dinamização do Mercado de Arrendamento
Justificação do Eixo:	<p>No Plano Estratégico as medidas de dinamização e promoção do mercado de arrendamento 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"> ▪ um aumento de oportunidades de escolha das famílias do regime de acesso à habitação; ▪ um potencial aumento de mobilidade habitacional e geográfica que pode proporcionar a alguma franjas populacionais; ▪ a adesão expectável de actores sociais de índole muito alargada (das populações beneficiárias do arrendamento aos proprietários de habitações vagas ou expectantes); ▪ a melhor relação custo/benefício que as medidas de arrendamento e reabilitação poderão permitir face às medidas de construção e aquisição. <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"> • 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; • por outro lado, aumentar a quota de participação pública na oferta de habitação. <p>Factores que justificam o reforço deste eixo/ medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de oportunidades de escolha das famílias no regime de acesso à habitação; • Potencial aumento de mobilidade habitacional e geográfica que pode proporcionar a alguma franjas populacionais; • Adesão expectável de actores sociais de índole muito alargada (das populações beneficiárias do arrendamento aos proprietários de habitações vagas ou expectantes); • Melhor relação custo/benefício que as medidas de arrendamento e reabilitação poderão permitir face às medidas de construção e aquisição; • 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). <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"> • Dificuldades no controlo dos rendimentos das famílias candidatas; • Diversidade de públicos, de custos de arrendamento regionais, de localizações, de tipologias habitacionais; • Complexidade na gestão centralizada dos programas.

Objectivos do Eixos:	<p>Obj.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.</p> <p>Obj. 2 – Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado.</p>
Medidas:	<p>MEDIDA 1.1 Dinamização da oferta de arrendamento privado 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>MEDIDA 1.2 Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado 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>MEDIDA 1.3. Aquisição pública de imóveis 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>

Justificação do Eixo 2

EIXO 2	
Eixo Estratégico	Dinamização da Habitação a Custos Limitados
Justificação do Eixo	<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>
Objectivos do Eixos	<p>Obj. 2 – Garantir o acesso a habitação a valores mais baixos que os de mercado.</p> <p>Obj. 3 – Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.</p>
Medidas	<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>MEDIDA 2.1. Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição) 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>MEDIDA 2.2. Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e auto-construção 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>

Justificação do Eixo 3

EIXO 3	
Eixo Estratégico	3. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público
Descrição / Justificação:	<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. 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 “incorecções” 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>
Objectivos do Eixos:	<p>Obj. 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.</p> <p>Obj. 2 — Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado.</p> <p>Obj. 4 — Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
Medidas:	<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>Medida 3.1. Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades Situções de bairros ou conjuntos habitacionais (“ilhas” e semelhantes) que de alguma forma se associam aos meios urbanos e periferias que se tem vindo a denominar de “áreas críticas”;</p> <p>Medida 3.2. Intervenção habitacional em imóveis degradados Situções de forte degradação do edificado que apresenta falta de infra-estruturas básicas de conforto e que se identificam sobretudo, mas não só, com as zonas rurais e a presença de populações envelhecidas;</p> <p>Medida 3.3. Reabilitação do parque público 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>Medida 3.4. Gestão eficaz e participada do parque público 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) 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>

Justificação do Eixo 4

EIXO 4	
Eixo Estratégico	4. Adequação e Inovação na Habitação
Justificação do Eixo:	<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 teórico-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>
Objectivos do Eixos:	<p>Obj. 2 — Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado.</p> <p>Obj. 3 — Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.</p> <p>Obj. 4 — Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
Medidas:	<p>4.1. Incentivo à experimentação habitacional extensiva</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>4.2. Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes</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>

Justificação do Eixo 5

EIXO 5	
Eixo Estratégico	5. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação
Justificação do Eixo:	<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>
Objectivos do Eixos:	<p>Obj.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.</p> <p>Obj.2. – Garantir o acesso a habitações a valores mais baixos que os de mercado</p> <p>Obj.3. – Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas nomeadamente as políticas sociais e as políticas de cidade.</p> <p>Obj.4. – Aumentar os níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento da política pública de habitação.</p>
Medidas:	<p>5.1. Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana 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>5.2. Programa Local de Habitação 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>

O quadro seguinte sistematiza os mais significativos programas propostos.

**PRINCIPAIS PROGRAMAS DE INTERVENÇÃO PROPOSTOS NO PLANO ESTRATÉGICO DE
HABITAÇÃO 2008/2013**

	Oferta	Procura
Dinamização do mercado de arrendamento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dinamização da Oferta de arrendamento privado (apoio a proprietários) ✓ Contrapartidas em operações de urbanização e de reabilitação para a disponibilização de HCC para arrendamento ✓ Instrumentos de fiscalidade: benefícios (obras de reabilitação) e agravamentos (fogos vagos, degradados, etc.) ✓ Aquisição pública de imóveis para arrendamento ✓ Intervenção habitacional em áreas críticas ✓ Reabilitação de fracções degradadas para disponibilização para arrendamento ✓ Reabilitação do parque público ✓ Gestão eficaz e participada do parque público 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento ✓ Reabilitação de fracções degradadas ocupadas como 1.^a habitação
	Instrumento de gestão da Oferta/ Procura de arrendamento (Bolsa) Programa de apoio à gestão participativa dos Bairros Sociais	
Dinamização de mercado de compra/venda a custos controlados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contrapartidas em operações de urbanização e de reabilitação para a disponibilização de HCC para venda ✓ Aumento da oferta a custos controlados (CHE's e CDH): modalidade venda e arrendamento+venda 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apoio a aquisição e auto-construção
Adequação e Inovação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivo à experimentação habitacional 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes
Instrumentos de gestão	Plano Estratégico da Habitação Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana Programas Locais de Habitação	

4.4 MODELO DE FINANCIAMENTO DE REFERÊNCIA E INSTRUMENTOS FINANCEIROS

A) MODELO DE FINANCIAMENTO

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 “economia”:

❶ pública ❷ privada ❸ social

— com capacidade para integrar, articular e equilibrar três tipos de contributos financeiros:

❶ Estado (administração central e administração local) ❷ empresas ❸ 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 alavancar os meios financeiros e as 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:

- agilização da “divisão de trabalho” pressuposta na articulação das agendas dos programas operacionais regionais e dos programas operacionais temáticos;
- optimização da capacidade de alavancar as 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.

O contexto de mudança 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>1. Maior envolvimento e responsabilização do sector privado</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>2. Maior eficiência na utilização dos apoios públicos</p>	<p>... através da progressiva adopção de um referencial alargado de “fazer fazer”, alavancar 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>3. Maior diversificação das condições de acesso à habitação</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>
<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</p>	<p>...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.</p>

O valor central do modelo de financiamento do Plano Estratégico para a Habitação deve ser, neste quadro (i) 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 (ii) o da procura sistemática de **mecanismos financeiros de apoio suficientemente flexíveis e diversificados**, de acordo com os seguintes princípios:

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

B) INSTRUMENTOS FINANCEIROS

A mudança de concepção de um “Estado provisor” para um “Estado regulador” não implica, no campo da habitação, 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 os recursos disponíveis.

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 em determinados grupos 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 apresentadas é efectuado com base num conjunto de instrumentos se podem agrupar de acordo com a tipologia apresentada na tabela seguinte.

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.

Transferências a fundo perdido	Crédito	Incentivos fiscais	Seguros e Garantias (não bancárias)
Transferências monetárias temporárias para os beneficiários, sendo útil neste ponto diferenciar entre participações do Estado em obras ou projectos e subsídios atribuídos aos beneficiários.	Crédito bonificado (bonificações), condições de financiamento (prazos, períodos de carência, juros, celeridade processual...), garantias que permitam diminuir o risco que as instituições financeiras associam ao crédito, 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.
Contrapartidas			Apoio Técnico
Contrapartidas de natureza diversificada que podem ser disponibilizadas, por um lado, pelas administrações públicas (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, pelos beneficiários/promotores (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.

4.5 ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO

As mudanças societárias 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 maior proximidade” com os actores intervenientes sem perder de vista a legitimidade 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.

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 na sua adequação à realidade e à diversidade regional.

Há assim alguns princípios a garantir:

- **uma gestão de proximidade** mais 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 inevitavelmente pesadas em função das competências de racionalidade administrativa;
- apelo a **estruturas de parcerias com entidades ligadas ao mercado habitacional** e à acção social que permitam equacionar soluções e recursos de forma mais aberta e inovadora.

a) PAPEL DINAMIZADOR DO IHRU E 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”:

- Definição das Políticas e Programas
- Criação de sinergias com os Vários Actores interessados
- Inovação, flexibilidade e Pragmatismo nas formas de gestão

Face ao reconhecimento de que uma parte significativa da ineficácia e de desperdício dos recursos 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.

Por um lado, um 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, em co-responsabilização na efectivação das políticas de habitação.

Mas também a defesa do papel dinamizador do Estado e das Autarquias na capacidade de alicerçarem modelos de regulação mais eficazes. Defendendo-se a 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.

b) PAPEL CENTRAL DAS AUTARQUIAS E PROGRAMA LOCAL 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 propõe 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 local dos diferentes eixos das políticas públicas do alojamento e renovação urbana que interessam à respectiva área geográfica.

Isto 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 indispensáveis quando integrem conurbações cuja proximidade permita a mobilidade interna de residência, por razões de emprego ou escolaridade dos potenciais beneficiários.

A proposta do Plano Estratégico 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 também na definição, implementação 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 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 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, e tendo em conta a co-responsabilização dos vários parceiros locais, a optimização 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 melhor as necessidades de habitação sobre as suas características quantitativas e qualitativas;
- Conhecer o mercado habitacional local e construir as suas políticas de intervenção em equilíbrio com essas dinâmicas;
- Propor a distribuição hierarquizada dos recursos elegíveis;

- Contratualizar com os parceiros locais as medidas adequadas à alocação óptima de recursos, o acompanhamento das mobilidades dos beneficiários.

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 ou 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 funcione 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.

