

**CONSULTA PÚBLICA DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO
PL 1226/XXII/2021 DE 17 DE SETEMBRO**

CONTRIBUTO DA ORDEM DOS ARQUITECTOS

NIF 500 802 025

1. Considerações introdutórias

Em Portugal, a importância da qualidade da arquitetura e da paisagem para o desenvolvimento do País, assim como para o bem-estar dos cidadãos, é reconhecida, desde logo, na Constituição da República Portuguesa (CRP).

O artigo 66.º da CRP estabelece que “[t]odos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, entre outros “[o]rdenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem” e “[p]romover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas”.

Da mesma forma, o direito à habitação está consagrado na CRP, a qual prevê no seu artigo 65.º que “[t]odos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”.

A Ordem dos Arquitectos é a associação pública representativa de todos os que exercem a profissão de arquiteto, em Portugal – mais de 28 000 profissionais – em conformidade com o seu Estatuto e com a Lei, prossequindo as atribuições de interesse público que lhe são legalmente cometidas (cf., Artigo 3.º do Estatuto da Ordem dos Arquitectos, anexo à Lei n.º 113/2015 de 28 de agosto). Tem por fim assegurar a salvaguarda do interesse constitucional por um correto ordenamento do território, por um urbanismo de qualidade, pela defesa e promoção da paisagem, do património edificado, do ambiente, da qualidade de vida e pelo direito à arquitetura, e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

É o reconhecimento deste interesse público de particular relevo para o país – o direito a uma arquitetura de qualidade, que assegura a sustentabilidade ambiental, económica, social e cultural, de eficiência energética e do combate às alterações climáticas, e contribui para uma economia mais competitiva, para uma sociedade mais digna, justa e inclusiva – que está no fundamento da Ordem dos Arquitectos, a quem o Estado acometeu a responsabilidade de zelar por um interesse que é de todos os cidadãos.

Prossequindo as atribuições de interesse público que lhe são legalmente cometidas, designadamente a defesa e promoção da arquitetura, no reconhecimento da sua função social e cultural, a Ordem dos Arquitectos, participa na elaboração da legislação que diz respeito ao exercício da profissão, uma das suas atribuições, nos termos da Lei n.º

2/2013, de 10 de janeiro, que publicou o Regime Jurídico de Criação, Organização e Funcionamento das Associações Públicas Profissionais, bem como do seu Estatuto.

Prezamos a absoluta necessidade e premência dos arquitetos e das suas instituições participarem ativamente na vida pública e política do nosso país e, assim, vimos por este meio, e, em particular, na sequência dos contributos às anteriores consultas públicas aos documentos “Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica e Social de Portugal 2020 – 2030”, “PRR – PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA, Recuperar Portugal, Construindo o futuro” e “ACORDO DE PARCERIA PORTUGAL 2030”, dar o contributo da Ordem dos Arquitectos à redação do Programa Nacional de Habitação (PNH) atualmente em consulta pública, publicado pela Proposta de Lei PL. 1226/XXII/2021, de 17 de setembro.

Conscientes da ambição, mas também dos desafios, que se colocam a todos no horizonte próximo e do papel desempenhado pela habitação no quadro de uma recuperação económica e social, tendo presentes os danos causados pela pandemia COVID-19’, num modelo de crescimento económico sustentado, o Conselho Diretivo Nacional da Ordem dos Arquitectos constituiu uma Comissão Técnica de Habitação, com o objetivo garantir um corpo de reflexão e debate, composto por profissionais de diversas áreas, com experiência comprovada no tema da habitação, empenhando-se com particular relevo na participação e na discussão deste tema.

A Ordem dos Arquitectos congratula, assim, a publicação do documento que constitui o instrumento programático da política nacional de habitação, e que se propõe a definir um novo quadro de políticas de habitação, cuja valorização reconhece como prioritária. O PNH está previsto no artigo 17.º da Lei de Bases da Habitação (LBH), aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Neste diploma, este programa é enunciado como um instrumento programático da política nacional de habitação, que estabelece numa perspetiva plurianual, os seus objetivos, prioridades, programas e medidas.

Confirmando-se que a atual redação do PNH é datada de setembro de 2021, e perante a reconhecida importância deste instrumento, não podemos deixar de salientar o reduzido prazo disponível para a consulta pública, que se iniciou a 30 de novembro de 2021, julgando-se que teria sido mais profícuo o seu alargamento, pois trata-se de um assunto complexo e sensível, que suscita diversas interpretações e opiniões técnicas, sendo difícil encontrar consensos relativamente à sua apreciação num prazo tão reduzido.

Pese embora a exiguidade do tempo disponível para a consulta, a Ordem dos Arquitectos manifesta, atempadamente, o conjunto dos seus contributos para a discussão de um tema e instrumento de manifesto interesse público.

2. Apreciação da Proposta de Lei

2.1 Enquadramento na Lei de Bases de Habitação

Em essência, é nosso entendimento que o Programa Nacional de Habitação em consulta pública não responde ao disposto na LBH, que regulamenta a sua redação.

Limitando-se a verter para o documento principal a estratégia, a visão e a missão da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), a proposta de PNH apresentada não vai ao encontro das componentes requeridas no n.º 3 do 17º artigo da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, designadamente:

- o diagnóstico das carências habitacionais, quantitativas e qualitativas, bem como informação sobre o mercado habitacional, nomeadamente eventuais falhas ou disfunções;
- o levantamento dos recursos habitacionais disponíveis, públicos e privados, e o seu estado de conservação e utilização;
- a definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo de vigência do PNH;
- o elenco, calendário e enquadramento legislativo e orçamental dos programas e medidas propostos;
- a identificação das fontes de financiamento e dos recursos financeiros a mobilizar;
- a identificação dos diversos agentes a quem cabe a concretização dos programas e medidas propostos;
- o modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação do PNH.

Coincidindo a consulta pública com o fim do XXII Governo Constitucional, e depois de dissolvida a Assembleia da República, este documento, que cremos ser incompleto e frágil do ponto de vista técnico, científico e operativo, afigurasse-nos, também, politicamente extemporâneo, à semelhança da Estratégia Nacional para a Habitação de 2015.

2.2 Diagnóstico e levantamento

O diagnóstico das carências habitacionais, quantitativas e qualitativas, apresentado parece-nos insuficiente e incongruente com os objetivos propostos. Apesar de, de forma genérica, indicar algumas problemáticas associadas à habitação de forma, persiste uma clara ausência de prioridades transversais que percorrem na atualidade os vários problemas da habitação.

Por outro lado, este diagnóstico encontra-se já ultrapassado pelo avançado estado de crise económica e social, reflexo da crise pandémica, com a agravante de que o momento presente do mercado imobiliário se caracteriza pelo aumento geral dos custos de produção na indústria da construção civil.

O incremento do preço dos materiais de construção, falta de mão-de-obra e encarecimento do seu custo, teve como consequência o aumento significativo do preço de construção do m2. Assim, a evolução dos valores fundiários e preços da construção tornam os orçamentos inicialmente previstos ultrapassados.

Refere a proposta de lei que o diagnóstico foi feito, "(...) de forma exaustiva, através das Estratégias Locais dos municípios, que o volume de carências é muito superior ao identificado no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, realizado pelo IHRU, I. P., em 2018. (...)".

Sabemos, hoje, que estes levantamentos foram efetuados sob a pressão de terem que se elaborar Estratégias Locais de Habitação para se garantirem a 100% os fundos do PRR e que, como tal, não refletem a verdadeira situação no terreno.

2.3 Modelo de Acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação

É explícita a obrigatoriedade de um modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação, na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º da LBH. No entanto, esta componente está completamente ausente desta proposta de PNH, não sendo sequer indicadas metas e indicadores que permitam a sua avaliação.

Também não é claramente enunciado que entidades competentes devem ser mobilizadas para a concretização das medidas propostas, nem são previstos os mecanismos de apoio aos municípios que não têm estrutura, técnica ou financeira, para assumir este conjunto de tarefas no acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação do PNH, o que entendemos ser fundamental na perspetiva de implementação.

Considera-se também indispensável que se garantam condições para criar uma verdadeira base de dados, integrada, de dimensão supramunicipal que reflita a situação da habitação em Portugal nas suas múltiplas dimensões, que devem incluir não só as condições básicas de habitabilidade, segurança e salubridade, como as relacionadas com o conforto térmico, acessibilidades e integração urbanística, entre outras.

2.4 Habitação_ construção de qualidade versus quantidade

A proposta de PNA orienta-se em quatro eixos:

- Garantia de acesso a uma habitação condigna às pessoas que não dispõem de capacidade financeira para aceder ao mercado (Programa 1.º Direito);
- Promoção de respostas habitacionais a preços acessíveis (Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis);
- Efetivação de alojamentos que respondam a situações de emergência e de transição destinadas a pessoas em situação de risco (Bolsa de Alojamento Urgente e Temporário);
- Melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional público, através da reabilitação do edificado na esfera do IHRU, em complemento às obras de reabilitação previstas no Programa 1.º Direito.

Tendo sido levantadas necessidades que configuraram programas distintos para três públicos específicos, não podemos entender que estes três eixos configurem ofertas de habitação diferentes.

Segundo o artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, que define o princípio da igualdade, todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Assim, ainda que contextos económicos ou uma emergência social definam a circunstância de ocupação de habitação pública, não é admissível que o parque habitacional seja categorizado em função dos seus ocupantes, um cenário que configura a criação de guetos e comunidades fechadas, propícias a graves problemas sociais.

Em termos de conteúdo técnico, e tendo em conta os aspetos associados à qualidade arquitetónica dos novos conjuntos residenciais e urbanos a programar no âmbito do PNH, julga-se que esta matéria, que se considera vital para os respetivos moradores e contextos urbanos, está ausente.

Considera-se, ainda, que esta preocupação é essencial do ponto de vista do bem-estar social e da defesa do património urbano, e não apenas a partir do ponto disciplinar da Arquitetura, não só pelas razões que acabaram de ser apontadas, mas também por se considerar que o muito significativo número de fogos previstos configura riscos claros no que se refere ao indesejável retorno dos estigmatizados "bairros sociais".

Ainda em termos de conteúdo técnico, e tendo em conta as bem adequadas exigências construtivas e ambientais que são previstas e bem, com carácter obrigatório, nos milhares de fogos planeados no âmbito do PNH, julga-se oportuno propor a introdução, de medidas de apoio aos promotores no sentido do cumprimento específico de tais exigências; e a propósito lembra-se que o Movimento Cooperativo Habitacional (MCH) foi pioneiro na implementação de aspetos amplos de sustentabilidade ambiental na Habitação de Interesse Social (HIS) e de introdução de um seguro decenal referido à garantia da construção.

Em termos do âmbito temático abarcado pelo texto agora previsto para o PNH, considera-se que um dos aspetos mais interessantes, em termos de qualidade arquitetónica e vivencial proporcionadas, e de eficácia promocional dos respetivos conjuntos residenciais e urbanos de HIS desenvolvidos nos últimos 30 anos em Portugal, se refere à espantosa diversidade de soluções, autonomia e agilidade promocional e disseminação nacional das soluções desenvolvidas, contribuindo-se, assim, entre outros muitos aspetos qualitativos, para a essencial e natural integração e adequação local dos novos conjuntos de HIS.

Julga-se, portanto, que seria oportuna a introdução no atual PNH de algumas referências neste sentido e, designadamente, ao processo de controlo de qualidade e de custos da construção residencial de interesse social promovido durante os últimos 30 anos pelo INH/IHRU, com a participação ativa de municípios, cooperativas e empresas, e que resultou no desenvolvimento de algumas centenas de conjuntos residenciais e urbanos de HIS e de muitas dezenas de milhares de fogos com uma qualidade arquitetónica aliada a adequados níveis de satisfação dos respetivos residentes; uma rica e longa experiência que valerá a pena ter em conta, e, naturalmente, tentar melhorar nas novas promoções de HIS agora previstas.

Em termos do conteúdo proposto para o PNH, considera-se que seria adequado referir e tentar aproveitar, ao máximo, a experiência e as capacidades múltiplas do MCH associado no âmbito da Federação Nacional de Cooperativas de

Habitação Económica (FENACHE), no próximo e muito significativo desafio de construção de algumas dezenas de milhares de fogos e de conjuntos urbanos que se querem viáveis e concretizados num curto período temporal; e sobre este assunto importa referir que a experiência prática do MCH está bem evidente em dezenas de milhares de fogos e muitas centenas de agrupamentos e pequenos bairros construídos por todo o país, que aliam, muito frequentemente, boa arquitetura e boa qualidade de vida diária e urbana, e que ao fim de uma geração, 20 a 30 anos, garantem uma qualidade vivencial superior à que tinham quando recém-inaugurados, continuando a proporcionar uma integração social natural e isto praticamente sem quaisquer apoios diretos estatais em termos de gestão local.

E este papel do MCH é, e poderá ser, claramente positivo, não só na promoção direta de HIS, como na promoção indireta através de parcerias com municípios e ainda na essencial atividade de gestão diária e de proximidade dos conjuntos e pequenos bairros residenciais.

Todavia, é muito importante que no PNH se frise que o modelo urbanístico de implantação dos novos bairros (ou dos novos fogos previstos em ELH) não repita o paradigma de nova construção seguido no PER, no qual, em geral, os novos bairros se implantaram de forma isolada e desintegrada da malha urbana existente, bem como da rede de infraestruturas e dos serviços existentes, dificultando a sua integração na continuidade do tecido urbano envolvente, reforçando a fragmentação socioespacial, a segregação residencial e um território desprovido de coesão social e territorial.

Parece-nos também difícil de aceitar uma "Nova Geração de Políticas de Habitação" que não assuma em definitivo a ideia do "habitar" em detrimento do "alojar". Uma abordagem integrada tem que considerar a mobilidade, o trabalho e o lazer, na sua dimensão planeada e construída, evitando assim o que tem sido, em largas porções do nosso território, uma abordagem casuística e desregrada, com impacto negativo evidente na qualidade do espaço construído, tanto em cidade como em meio rural.

A qualidade do ambiente natural e construído – pode dizer-se, da arquitetura – tem sido objeto e objetivo nas políticas europeias ligadas ao desenvolvimento sustentável. "Respeitar a estética e a qualidade arquitetónica." Este é um dos sete princípios estratégicos da vaga de renovação para a Europa, lançada em 2020. A "arquitetura de qualidade" não é apenas estética. A "arquitetura de qualidade" não é apenas funcionalidade. A "arquitetura de qualidade" é aquela que contribui para a qualidade de vida das pessoas e para o desenvolvimento sustentável das nossas cidades e zonas rurais.

No passado dia 30 de novembro, o Conselho da UE publicou as suas conclusões sobre "Cultura e uma arquitetura e paisagem construída de elevada qualidade como elementos-chave da Nova Bauhaus Europeia".

As conclusões convidam os Estados-Membros a ter em conta uma abordagem orientada para a qualidade, como base para tomar decisões informadas ao longo de todo o ciclo de vida dos edifícios, bem como no planeamento e gestão ao nível da paisagem. Convidam a criar estruturas favoráveis para sustentar as regras de contratação pública, e procedimentos que promovam uma avaliação da qualidade, em vez de uma abordagem exclusivamente baseada na avaliação de custos. Incitam a promover a consciência, o conhecimento e as competências de quem decide, planeia e encomenda, em todos os níveis de governança e a que se criem equipas técnicas de acompanhamento a fim de capacitar os decisores na tomada de decisões com vista à elevada qualidade da arquitetura e ambiente construído.

O PNH é uma oportunidade para repensar a produção da habitação, mas também as questões da qualidade construtiva e reformular o modelo urbano para uma cidade mais resiliente, inclusiva, coesa e sustentável, que não podemos descurar.

2.5 Habitação_ Acesso democrático à habitação

O PNH traça um diagnóstico geral que estabelece objetivos para as políticas públicas e aponta o conjunto de programas e ações com vista a perseguir tais objetivos.

Reconhece, fundamentalmente, o papel reforçado do Estado enquanto principal garantidor e provisor direto de respostas habitacionais, de forma a inverter um paradigma de resposta pública fundamentalmente centrado no mercado privado e cujas contradições e limitações demonstraram nos últimos decénios uma grande incapacidade de assegurar a provisão e acesso universal à habitação por toda a população no território nacional.

O documento estratégico chega mesmo a evidenciar o papel do Estado não só como agente de políticas públicas de promoção direta, mas também enquanto regulador do mercado, tendo em vista um processo que inverta a mercadorização e financeirização da habitação como tendências dominantes no contexto contemporâneo.

Existe menção à necessidade de regulação do mercado, mas pouca ou nenhuma referência à necessidade de se chamar o sector privado a ser parte da solução. Portanto, o PNH carece de uma profunda identificação dos diversos agentes a quem cabe a concretização dos programas e medidas propostos.

O sector privado poderia ser mais chamado, fora de uma lógica assistencialista do Estado Social, para soluções de compromisso público-privado mais próximas de um paradigma de habitação acessível, por exemplo, com a obrigatoriedade de cedência até 25% do número fogos para habitação pública, como contrapartida da construção de novos projetos imobiliários, prática recorrente no planeamento urbano das principais cidades restante Europa Central e do Norte.

Em momento algum se apontam objetivos, eixos de intervenção e medidas concretas de regulação do mercado. E este não se regula única e exclusivamente pelo simples e genérico aumento da oferta pública de habitação, mesmo que em formatos diversificados, tal como em tese se afirma na NGPH. A regulação do mercado habitacional carece, na atualidade portuguesa, de uma discussão ampla a nível cívico, técnico, científico e político.

Para além das medidas e programas avançados não responderem cabalmente às necessidades apontadas no diagnóstico, até porque os instrumentos criados por vezes são redundantes e sobrepostos (quando seria também importante compreender a diferença entre programas que se sobrepõem nos seus objetivos, como por exemplo a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário e o Programa Porta de Entrada); os aspetos de calendário e o

enquadramento legislativo e orçamental colam-se ao PRR, reduzindo a Política Pública de Habitação a nível nacional a um programa de fundos comunitários.

Este PNH, tal como se apresenta, serve essencialmente para enquadrar o investimento previsto pelo PRR e que continua os programas já estabelecidos pela NGPH, correndo-se o risco de afunilarmos uma visão estratégica e de longo prazo de um paradigma maior para a Política Nacional de Habitação, a um calendário e agenda comunitárias que, portanto, transcendem a Política Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território.

Um mercado de arrendamento eficiente, ajustado entre oferta e procura, constitui uma resposta importante e alternativa a procuras insolventes em períodos de crise de habitação, nos quais a oferta pública de habitação por nova construção é demorada a responder.

A maior mutabilidade na composição da família (novos tipos de família: monoparentais, solteiros, casais sem filhos), associada a um eventual incremento da mobilidade residencial em função de uma flexibilidade e incerteza do mercado de trabalho, aconselha a uma maior flexibilidade do mercado de habitação.

Porém, o mercado de arrendamento, por natureza mais facilmente adaptável às opções individuais e familiares, permanece com uma expressão muito inferior à opção de aquisição de casa própria em Portugal.

Além de parco, este mercado é muito incerto, frágil e não oferece garantias quer à oferta quer à procura, para além de que a carga fiscal sobre os contratos de arrendamento legais é elevadíssima – ronda os 28% – o que também é um convite ao arrendamento informal, num país onde o sector não é alvo de nenhum tipo de fiscalização ou monitorização.

É também possível que a promoção de contratos de longa duração no mercado de arrendamento beneficie da aplicação de taxas autónomas diferenciadas para os contratos de arrendamento habitacional em função da sua duração (Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro).

Contudo, seria igualmente pertinente neste contexto, de forma a estimular a vigência de rendas com valores acessíveis, avançar com uma proposta de redefinir a fiscalidade sobre o rendimento das rendas habitacionais, de modo a combater a especulação e a pressionar o valor das rendas para montantes compatíveis com o rendimento médio das famílias e dos cidadãos.

Assim, no caso da tributação em sede de IRS, devia providenciar-se a criação de escalões na base do cálculo da renda sobre o m² da área útil do locado, distinguindo as diferenças entre as tipologias dos locados e as rendas pagas, podendo considerar-se fatores minoritários ou majoritários consoante os coeficientes de localização dos fogos arrendados; bem como estabelecer benefícios fiscais progressivos de modo a incentivar a continuidade/renovação dos contratos de arrendamento.

Nos desafios que se colocam às políticas públicas de habitação, o 4º ponto relativo à necessidade de revitalizar e reforçar o mercado de arrendamento, melhorando as condições de investimento e acesso e reequilibrando, deste modo, o peso

relativo das diferentes modalidades de ocupação, deveria ser complementado com uma referência ao esforço necessário de criação de um quadro jurídico e marco regulatório que transmita credibilidade, estabilidade e segurança às formas contratuais entre oferta e procura, e um efetivo direito à habitação por via do arrendamento acessível, reconhecendo este tanto pela sua função económica quanto social.

E existe hoje um consenso social e científico de que o NRAU 2012 não responde aos desafios nesta matéria, pelo que uma reforma profunda do regime de arrendamento urbano afigura-se como um imperativo.

Seria de ter no PNH uma visão estratégica forte para o sector do arrendamento público e privado, implicando uma reforma que fizesse avançar com a revogação do NRAU de 2012 e aprovação de um novo Regime do Arrendamento Urbano que garanta um equilíbrio de direitos e deveres de inquilinos e senhorios, conduzindo a um ajustamento entre oferta e procura que traga estabilidade e segurança a um mercado que é historicamente frágil.

Neste domínio, urge reforçar a proteção dos moradores abrangidos pela renda apoiada no sentido de adequar os valores de renda aos rendimentos reais do agregado familiar. É necessária uma nova lei do arrendamento que permita a criação de um ambiente de confiança no mercado de arrendamento, contrário ao desenvolvido nos últimos 60 anos, com garantias efetivas de proteção aos senhorios, no caso do incumprimento dos contratos, mais proteção, estabilidade e segurança de contrato para os inquilinos, para além de boas condições habitacionais e prestação de serviço.

O Estado deve comprometer-se com uma coordenação eficaz de políticas de arrendamento que medeie os mais diversos e contraditórios interesses, agentes e organizações envolvidas no sector; exigir e permitir que todas as partes interessadas relevantes nos sectores público e privado desempenhem um papel na realização de metas de habitação acessível e inclusiva; estabelecer e monitorizar padrões para arrendamento adequado e acessível em todas as formas.

O que significa que deve esforçar-se por fazer coexistir de forma equilibrada os três modelos de regime de propriedade previstos na Constituição da República Portuguesa, e cuja lógica se deve estender também ao arrendamento: o do sector privado (portanto mercado livre), o do sector público e o do sector cooperativo e social; sendo que começam a surgir interessantes iniciativas que procuram renovar o movimento cooperativo de habitação, as cooperativas de inquilinato, entre outras formas inovadoras de habitação que as parcerias público-comuns podem trazer ao modelo de cidade, aliando-se às comunidades e a uma lógica participativa verdadeiramente de base que garanta melhor escrutínio público das políticas e da sua implementação.

Compreende-se, contudo, que as metas de acesso universal a habitação adequada estabelecidas pela NGPH só serão alcançáveis equacionando, naturalmente, o provisionamento de habitação acessível por nova construção e a mobilização do património devoluto público e privado, com a sua atração para o mercado de arrendamento acessível.

Define a proposta de lei a intencionalidade política de criação de um "(...) Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, alargando a resposta do Estado a segmentos da população com rendimentos intermédios, para lá da supressão das carências mais prementes e das situações de habitação indigna. (...)".

Para tal considera necessário "(...) mobilizar, pela primeira vez, um processo exaustivo de inventário sistemático do património imobiliário público com aptidão habitacional, permitindo a criação e consolidação de uma bolsa de terrenos e imóveis, essencial para a prossecução das diferentes medidas de política de habitação."

Perante esta intenção volta a reforçar-se a necessidade de dotar as instituições de capacitação técnica para a criação de equipas multidisciplinares que trabalhem em proximidade com as autarquias locais. Por outro lado, considera-se importante, desde já, estabelecer medidas para integrar o terceiro sector, as cooperativas e mesmo os privados, na concretização deste objetivo político.

Perpassa por toda a normativa e por esta proposta de lei, a necessidade de abordagens integradas. Embora sabendo que o Plano Nacional de Habitação versa sobre a "(...) política nacional de habitação para o período temporal 2021-2026. (...)" e que será revisto de cinco em cinco anos, e sem deixar de concordar que a regulação do mercado se faz também pelo aumento do peso do parque público de habitação, estranhámos a ausência de propostas dirigidas ao sector cooperativo e colaborativo.

Emerge também a necessidade de promover soluções que tenham em conta os desafios sociais e demográficos (envelhecimento, novos modelos de família, etc.), através da criação de modelos de habitar e soluções de alojamento adequadas a novas realidades.

Também em termos de conteúdo técnico não se encontraram referências nesta redação do PNH ao apoio às novas necessidades e aos novos modos de habitar ("casa", vizinhança e cidade), considerando-se importante tê-las em conta, designadamente, num plano a cinco anos e referido a uma tão ampla previsão de novas unidades habitacionais (construção nova e reabilitadas); e neste sentido visam-se, entre outros aspetos, as problemáticas colocadas, em primeira linha, pela habitação adequada (nova e adaptada) para o enorme e crescente grupo social de idosos, mas também para processos colaborativos inovadores como é o caso do cohousing (um retomar das soluções cooperativas habitacionais, mas numa perspetiva de acentuado sentido de vivência coletiva), das soluções habitacionais intergeracionais e para as soluções habitacionais mais adequadas a jovens, estudantes, famílias monoparentais e outras situações habitacionais frequentemente marcadas pela previsão de pequenos fogos eventualmente associados a serviços comuns e comunitários.

Neste sentido, julga-se que esta preocupação com novos modos e exigências de vida diária e com significativos grupos sociais emergentes é, pelo menos, tão importante como a importante preocupação com a habitação aplicável a situações de emergência.

2.6 Habitação_ uma oportunidade de requalificação dos espaços urbanos

O papel, as responsabilidades e os encargos das autarquias locais e outros agentes da esfera não-governamental, no âmbito do PNH, no aproveitamento e reabilitação do parque edificado no passado para Habitação de Interesse Social, parecem estar minorizados no texto.

Especificamente, os chamados "quatro principais eixos de intervenção" (ponto 2 da secção III. Programas e medidas em desenvolvimento e a desenvolver) incluem, como quarto eixo, a "Melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional público, através da execução do plano de reabilitação do parque habitacional público na esfera do IHRU, I. P., em complemento das soluções de reabilitação previstas no Programa 1.º Direito."

Sucedem que o parque habitacional público na esfera do IHRU, estimado em 14 mil fogos (p. 36) – que devem sem dúvida ser conservados, e renovados quando necessário (o PNH estima esta necessidade, urgente, em 4 mil fogos, p. 37) – corresponde apenas a uma parte do parque à escala nacional, sendo a restante parte da responsabilidade, desde a sua edificação, dos municípios, mutualidades e entidades do terceiro sector (tais como misericórdias).

Não existem dados consolidados e fiáveis sobre a extensão verdadeira do parque habitacional público que está fora da esfera do IHRU. Contudo, investigação académica recente tem destacado a expressão significativa de alguns programas de maior impacto local no passado, em conjuntos e fogos que não fazem parte (e nunca fizeram) do parque habitacional do IHRU.

Por exemplo, até à década de 1970 terão sido realizados: 536 conjuntos de fogos erguidos no contexto do programa Casas para Famílias Pobres; 106 conjuntos do programa Casas para Pescadores; 62 conjuntos promovidos pelas Casas do Povo; 34 conjuntos promovidos pelo Património dos Pobres; 118 conjuntos erguidos pelo programa Casas de Renda Económica (Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, IHRU 2018).

Trata-se de um património valioso, fundamental para a qualidade de vida e do ambiente construído, distribuído por todo o país e com particular importância nas comunidades mais pequenas e em desvantagem geográfica, que deve fazer parte da solução do problema habitacional em Portugal: deve ser gerido, mantido, recuperado e/ou substituído pelos agentes que têm responsabilidade sobre ele, e estas ações devem ser incluídas no Programa Nacional de Habitação.

Trata-se, assim, de um eixo de intervenção essencial, que parece exceder a capacidade dos instrumentos já criados (nomeadamente, o Programa 1.º Direito, que prevê intervenções casuais, mas não uma abordagem sistemática) e, como tal, deverá ser claramente integrado no PNH.

2.7 Implementação no território

A transferência de competências para as autarquias locais no domínio da habitação, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, estará em curso, segundo refere o ponto 2.4 (Reabilitação do parque habitacional público na esfera do IHRU), com vista à "eventual transferência da gestão de bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado, cuja propriedade é igualmente transferida para os municípios."

Trata-se da repetição de um processo já ensaiado a partir de 1987, com a criação do Instituto e Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e o lançamento de uma política de "Right to Buy" em Portugal e de transferência de conjuntos de fogos para a tutela das autarquias locais.

Diversos estudos assinalam este momento como a origem do processo de afastamento do Estado central relativamente às responsabilidades públicas no campo da habitação, que começou por ser um afastamento técnico (da elaboração de projetos e acompanhamento da execução) e acabou por resultar também na diminuição do investimento financeiro (em benefício do apoio à compra individual, pela bonificação do crédito). O mesmo processo resultou, por outro lado, em grandes dificuldades para os municípios de menor dimensão e/ou capacidade financeira, os quais, em alguns casos, não aceitaram a tentativa de transferência.

Existem numerosos indícios de que esta situação se poderá agora repetir. Muitos municípios permanecem sem capacidade, técnica ou financeira, para erguer, gerir e manter um parque habitacional que junta: 1) o seu património existente, muito dele já antigo (v. acima); 2) o património agora a transferir do Estado central; e 3) os novos conjuntos de fogos, a erguer no âmbito dos instrumentos recentemente criados.

Assim, urge incluir no PNH os mecanismos de apoio aos municípios que não têm estrutura, técnica ou financeira, para assumir este conjunto de tarefas, novas e antigas. Importa também evitar que a carência destas capacidades resulte na mercadorização dos programas gizados para resolver o problema da habitação em Portugal, por exemplo pelo florescimento de entidades consultoras que estão, já hoje, a substituir-se ao serviço público no fornecimento de apoio técnico aos municípios.

Está definido no capítulo II. Linhas estratégicas, objetivos e metas do Programa Nacional de Habitação, como Eixo de atuação "Promover políticas habitacionais participativas e inclusivas, nomeadamente com o reforço da presença do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.), no território, tendo em vista uma maior coesão territorial na gestão das políticas públicas de habitação e o fomento de abordagens integradas, (...)". É de facto essencial a presença do IHRU, I. P no território, enquanto entidade que coordena a implementação das políticas públicas de habitação.

Questiona-se, no entanto, se este é o modelo mais eficaz de governação. Pergunta-se se não seria esta, uma excelente oportunidade para desenhar um (novo) modelo de gestão, de natureza diferente, integrador das diferentes escalas de ação e intervenção no território, tecnicamente transversal e com um mandato claro, tanto no tempo como nos objetivos a cumprir – uma estrutura de missão.

É igualmente difícil definir prioridades, quando não se contempla uma articulação da política de habitação com a política de solos. As cartas municipais de habitação (CMH), tal como previstas na LBH, estão ausentes de referência e enquadramento na atual versão do PNH.

Enquanto instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial imprescindível em matéria de habitação, a articular, no quadro do Plano Diretor Municipal (PDM), e com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal, a definição e elaboração das CMH permitem uma mais

eficaz intervenção direta na gestão fundiária a favor do direito à habitação, pois são um instrumento essencial de territorialização da política de habitação.

Permitem o diagnóstico das carências de habitação na área do município. Identificam os recursos habitacionais e as potencialidades locais, nomeadamente, em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados. Garantem um planeamento e ordenamento prospetivos das carências e a definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo da sua vigência.

Como referido no artigo 34º da LBH, a prossecução do direito à habitação pressupõe uma definição clara e eficiente das regras de ocupação, uso e transformação dos solos, articulando com a lei de bases da política de solos e ordenamento do território.

A política de habitação implica a disponibilização e reserva de solos de propriedade pública em quantidade suficiente para assegurar uma regulação do mercado habitacional, promovendo o aumento da oferta e prevenindo a especulação fundiária e imobiliária.

É um garante da possibilidade de localização de uma oferta pública de forma a fazer face às carências habitacionais e à (re)qualificação do habitat e do direito ao lugar, com instalação de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva que promovem o bem-estar e a qualidade de vida das populações.

Porém, no PNH é latente a necessidade de garantir que a política pública de habitação, tendo âmbito nacional, tem uma expressão local e respostas diferenciadas e integradas para os problemas específicos, quer dos agregados familiares quer dos territórios, operacionalizadas em articulação com outras políticas sectoriais e em estreita cooperação, envolvendo as autarquias, entidades e comunidades locais.

Destaca-se, em particular, o papel imprescindível das autarquias locais na efetivação do direito à habitação, na medida em que a sua relação de proximidade com os cidadãos e o território lhes permite ter uma noção mais precisa dos desafios e dos recursos passíveis de mobilização, sendo a sua ação instrumental, operativa e executora na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes, orientadas para as comunidades.

Esta abordagem da descentralização, autonomia local, subsidiariedade e cooperação, implica todos os níveis da administração pública, com vista a reforçar uma abordagem de proximidade e adequar as competências e recursos às necessidades identificadas.

Por conseguinte, percebe-se que, pelo princípio da subsidiariedade e governança multinível e participada que o suporta, um PNH, à semelhança de uma NGPH, da LBH e do PRR, preveja uma descentralização para os municípios na execução das políticas de habitação.

Contudo, deve atentar-se à forma de como esta municipalização da política de habitação poderá vir a ser concretizada, pois corre-se o risco desta tentativa se restringir a uma mera desconcentração das competências do poder central para

o poder local, em matéria de cuja responsabilidade de resolução em primeiro lugar pertence ao Estado central, e que não sendo acompanhada da transferência dos devidos meios e recursos financeiros, técnicos e humanos, se mantenham os problemas estruturais da habitação e se complique a situação de endividamento dos municípios mais pobres.

A situação dos recursos económicos encontra-se parcialmente resolvida atualmente pelo período de vigência do PRR e pela execução dos seus fundos, permitida pela aprovação e implementação das ELH.

Todavia, a questão das lacunas ao nível dos recursos técnicos e humanos mantém-se. Esta mesma problemática reproduz-se à escala do próprio IHRU que, sem prejuízo da estreita articulação já reconhecida entre autoridades e entidades, será a entidade pública promotora que, direta ou indiretamente, garantirá a concretização da política nacional de habitação.

O reforço significativo de competências, acompanhado pelas alterações à lei orgânica do IHRU, deve ser acompanhado do reforço orçamental de verbas económicas suficientes para permitir uma consecução eficaz dos desígnios que presidem à sua ação e áreas de competências atuais.

Considerando-se todo o protagonismo que se está a dirigir para os municípios, enquanto agentes privilegiados da nova geração de políticas habitacionais, julga-se que seria oportuno ter em conta no PNH a situação de um importante apoio à habilitação para estes processos, dirigida para municípios pouco equipados nesse sentido, designadamente, em termos de técnicos adequadamente especializados; caso contrário parece ser grave o risco de se proporcionarem situações menos qualificadas, designadamente, em termos de promoção de HIS.

3. Conclusões

Face à proposta do Programa Nacional de Habitação (PNH) atualmente em consulta pública conclui-se que:

- a sua estrutura não está enquadrada no regulamentado na Lei de Bases da Habitação;
- não é patente uma política de qualidade na habitação face aos eixos de intervenção propostos;
- os seus objetivos são praticamente encerrados nos programas previstos no PRR, sem definição de políticas e instrumentos de médio e longo prazo que envolvam o sector privado, cooperativo e terceiro sector;
- esta proposta carece de alcance geográfico, essencialmente na promoção da habitação como impulso para a reabilitação urbana e coesão territorial.

Atento o objetivo de estabelecer um novo quadro de políticas públicas de habitação, garantindo um efetivo e universal direito à habitação, entendemos que o documento não pode deixar de dar resposta às situações identificadas.

Importa dar resposta à urgência que o PRR impõe, mas, perante este quadro de enorme investimento, a resiliência que se pretende não pode deixar de perspetivar o tempo longo e apresentar um programa fundado em políticas de

CONSELHO DIRECTIVO NACIONAL

Travessa do Carvalho, 23
1249-003 Lisboa, Portugal
T: +351 213 241 113

presidencia@ordemdosarquitectos.org
www.arquitectos.pt



qualidade, transversais e que garantam a coesão territorial, a sustentabilidade, que promovam um legado construído qualificado e melhorem a qualidade de vida dos cidadãos.

Lisboa, 15 de dezembro de 2021



Gonçalo Byrne
Presidente