

PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação

Outubro | 2017



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. Sentido estratégico | 3 |
| 2. Princípios orientadores e fundamentos para uma Nova Geração de Políticas de Habitação | 6 |
| 2.1 Princípios orientadores | 6 |
| 2.2 Fundamentos às alterações de sentido estratégico para uma Nova Geração de Políticas de Habitação | 8 |
| 3. Objetivos estratégicos e instrumentos de atuação | 13 |
| 3.1 Articulação entre missão, princípios e objetivos | 13 |
| 3.2 Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional | 14 |
| Enquadramento | 14 |
| Instrumentos | 15 |
| 3.3 Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado | 16 |
| Enquadramento | 16 |
| Instrumentos | 17 |
| 3.4 Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano | 20 |
| Enquadramento | 20 |
| Instrumentos | 21 |
| 3.5 Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais | 23 |
| Enquadramento | 23 |
| Instrumentos | 24 |
| 3.6 Matriz dos instrumentos existentes e a criar | 26 |
| 3.7 Dotações orçamentais necessárias por instrumento | 27 |

1. SENTIDO ESTRATÉGICO

A habitação é um bem essencial à vida das pessoas e um direito fundamental constitucionalmente consagrado. A reabilitação é, atualmente, um tema incontornável, quer se fale de conservação do edificado, desenvolvimento sustentável, ordenamento do território, preservação do património, qualificação ambiental ou coesão socioterritorial. Ambas assumem-se, assim, como instrumentos chave para a melhoria da qualidade de vida das populações, para a qualificação e atratividade dos territórios construídos e para a promoção da sustentabilidade no desenvolvimento urbano.

Independentemente do caminho que Portugal tem vindo a percorrer nestas matérias, em particular, ao nível da redução quantitativa das carências habitacionais, o facto é que persistem problemas de natureza estrutural, aos quais ainda é necessário atender, nomeadamente, em termos de:

- Acesso à habitação por parte da população;
- Equilíbrio entre os vários segmentos de ofertas habitacionais e na funcionalidade global do sistema;
- Qualificação do edificado e coesão socioterritorial.

Concomitantemente, manifestam-se novos desafios, decorrentes:

- Das profundas alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações (em termos de estrutura demográfica, dinâmicas familiares, perfis de relação casa-trabalho, mobilidades pendulares e profissionais, entre outros);
- Da combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação de natureza estrutural, derivadas das políticas de habitação anteriores e da mudança de paradigma no acesso ao mercado de habitação, precipitada pela crise económica e financeira internacional; e também
- Da diversidade e especificidade das suas expressões territoriais, à luz quer de processos de desvitalização estruturais, quer de dinâmicas de revitalização socioterritorial em curso.

As questões da habitação e da reabilitação desafiam, assim, a configuração da ação pública pela sua importância estratégica e mais-valia enquanto instrumentos-chave e sinérgicos, bem como pelos velhos e novos desafios que enfrentam e que suscitam a procura de soluções e de respostas de política pública suscetíveis de configurarem uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

Esta Nova Geração de Políticas de Habitação tem por missão:

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

Os múltiplos desafios que se colocam à política de habitação e à reabilitação – económicos, funcionais, ambientais e sociais – mostram a necessidade de uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e do envolvimento dos vários atores. Esta abordagem, embora prosseguindo uma visão global, tem de ser adaptada aos desafios e às características específicas dos edifícios, territórios e comunidades.

Neste domínio, as mais-valias públicas assentam, essencialmente, na capacidade de garantir uma habitação adequada aos que, por situações de carência e vulnerabilidade várias, estão excluídos do acesso à mesma, bem como na capacidade de regulação da oferta e da procura de habitação segundo princípios de equidade, sustentabilidade e justiça social, criando condições para a acessibilidade generalizada a uma habitação condigna e precavendo fenómenos de segregação socioterritorial, gentrificação, despovoamento dos centros urbanos e periferização habitacional. Estes desígnios só podem ser alcançados através de estratégias claras, sobretudo na definição dos seus objetivos, públicos-alvo, recursos e critérios de partilha de competências e responsabilidades entre a esfera privada e a pública e entre os vários organismos e níveis de governo.

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 na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes, orientadas para os cidadãos.

Neste contexto, apontam-se como grandes objetivos em matéria de política de habitação e reabilitação para a presente legislatura:

1. **Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional**, garantindo que a gestão do parque habitacional público concorre para a existência de uma bolsa dinâmica de alojamentos capaz de dar resposta às necessidades mais graves e urgentes de uma forma célere, eficaz e justa;
2. **Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado**, incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis e a melhoria das oportunidades de escolha e das condições de mobilidade dentro e entre os diversos regimes e formas de ocupação dos alojamentos e ao longo do ciclo de vida das famílias;
3. **Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano**, passando a reabilitação da exceção a regra, assumindo a generalização da sua expressão territorial e fomentando intervenções integradas;
4. **Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais**, apostando em abordagens integradas e participativas nos bairros de arrendamento públicos e no reforço da informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade.

No que respeita ao modelo de política, pretende-se convergir com a União Europeia, mediante um alargamento substancial do âmbito dos beneficiários da política de habitação e da dimensão do parque habitacional com apoio público (ver Figura 1). Mais concretamente, pretende-se passar de um modelo dirigido essencialmente para uma população mais desfavorecida (classificado como “Orientado Residual”), para um modelo que tem como universo potencial de beneficiários todos os agregados familiares em falha de mercado, incluindo, por esta via, a população de rendimentos intermédios que não consegue aceder a uma habitação adequada no mercado, sem que tal implique uma sobrecarga sobre o seu orçamento familiar (classificado como “Orientado Generalista”).

Apontam-se ainda como metas de médio prazo (8 anos), também no sentido de convergência com a média europeia:

1. Aumentar o peso da habitação com apoio público na globalidade do parque habitacional de 2% para 5%, o que representa um acréscimo de cerca 170.000 fogos, passando na classificação europeia do escalão “muito pequeno” (<5%) para o “pequeno” (5-10%);
2. Baixar a percentagem de população que vive em agregados familiares com sobrecarga das despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%¹.

Figura 1 - Ambição em termos de modelo de política e dimensão do setor²

| | | Peso do setor de habitação de interesse social | | | | |
|--------|-----------|--|----------------|------------------------------------|---|--|
| | | Grande (>19%) | Médio (11-19%) | Pequeno (5-10%) | Muito Pequeno (0-5%) | |
| MODELO | Universal | Países Baixos, Dinamarca, Suécia | | | | |
| | Orientado | Generalista | Áustria | República Checa, França, Finlândia | Bélgica, Alemanha, Itália, Polónia, Eslovénia | Luxemburgo, Eslováquia, Grécia |
| | | Residual | | Reino Unido | Irlanda, Malta | Bulgária, Chipre, Hungria, Letónia, Lituânia, Estónia, Roménia, Espanha, PORTUGAL |

¹ Percentagem de população que vive em agregados familiares cujas despesas anuais associadas à habitação são superiores a 40% do rendimento disponível.

² Adaptado e atualizado de: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy (2013), *Social housing in the EU*; United Nations Economic Commission for Europe (2015), *Social Housing in the UNECE region: Models, Trends and Challenges*.

2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES E FUNDAMENTOS PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

2.1 PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Os desafios que a política de habitação e reabilitação enfrenta na atualidade, conjuntamente com os objetivos definidos, implicam uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar as políticas públicas neste domínio, acarretando:

- Uma reorientação da sua centralização no objeto – a “casa” - para o objetivo - o “acesso à habitação”;
- A criação de instrumentos mais flexíveis e adaptáveis a diferentes realidades, públicos-alvo e territórios;
- Uma forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre a administração central, regional e locais) e entre os setores público, privado e cooperativo, bem como uma grande proximidade aos cidadãos.

Esta é uma mudança de abordagem que, tendo reflexos tanto em termos de sentido estratégico, como de objetivos e de procedimentos, demanda uma Nova Geração de Políticas de Habitação que tenha na sua génese um conjunto de princípios transversais e estruturantes, traduzindo-se numa passagem:

De uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada

Alargar o âmbito dos beneficiários da política de habitação aos agregados familiares em falha de mercado, incluindo, por esta via, a população de rendimentos intermédios que se encontra em situação de inacessibilidade habitacional.

De uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento

Garantir a existência de instrumentos orientados para a dinamização do mercado de arrendamento e da reabilitação como medidas estruturantes e complementares para o equilíbrio entre segmentos de oferta e regimes de ocupação habitacional, para a utilização eficiente do parque habitacional existente e para o aumento das oportunidades de escolha das famílias e do acesso à habitação.

De uma política de habitação centrada nas “casas” para uma política que coloca no seu centro as “pessoas”

Garantir que todos os cidadãos têm condições de acesso a uma habitação adequada e para uma vida digna e recompensadora, reconhecendo que tal implica soluções diferenciadas e adaptáveis às situações concretas dos agregados familiares, uma graduação dos instrumentos e diversificação das ofertas e uma visão integrada da habitação e do território, contribuindo deste modo para a inclusão social e coesão socioterritorial e evitando situações de iniquidade social.

De uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado e participativo

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 setoriais e em estreita cooperação, envolvendo as autarquias locais, entidades e comunidades locais.

De uma política reativa para uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados

Assegurar a disponibilização, regular e de fácil acesso, de informação rigorosa sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação, que permita uma atitude preventiva face a dinâmicas presentes no território, apoiar a criação e adequação dos instrumentos de política pública aos desafios em presença, avaliar a sua implementação e resultados, apoiar os cidadãos nas suas decisões e funcionar como fator de regulação do mercado.



2.2 FUNDAMENTOS ÀS ALTERAÇÕES DE SENTIDO ESTRATÉGICO PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

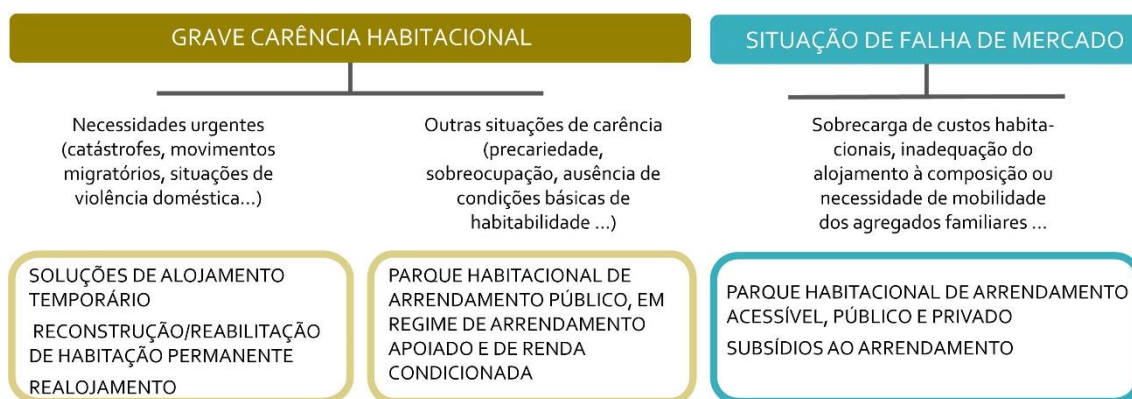
De uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada

O modelo de política de habitação em Portugal focou-se, em grande medida, na disponibilização de uma oferta pública de habitação para os grupos mais vulneráveis e carenciados, não havendo uma oferta com apoio público para as populações que, apesar de terem rendimentos mais elevados, não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado sem que isso implique uma sobrecarga excessiva sobre o orçamento familiar – seja porque residem em zonas sujeitas a uma forte pressão da procura e, portanto, com preços médios mais elevados, seja porque estão expostos a situações laborais precárias com fortes variações dos rendimentos ou ainda porque a composição do agregado levanta necessidades especiais em termos da dimensão e características dos alojamentos.

Este modelo revela-se cada vez mais desajustado face às carências habitacionais da atualidade. Com efeito, o grupo de pessoas em situação ou risco de vulnerabilidade aumentou consideravelmente, em parte pelo envelhecimento populacional, mas também pelo aumento da pobreza, do número de agregados familiares monoparentais e das famílias que, por causa da crise recente, deixaram de poder cumprir com as suas obrigações em matéria de crédito habitacional. No entanto, as estatísticas demonstram que os mais afetados são os jovens que, seja pela falta de oferta de habitação no regime de arrendamento a preços que possam suportar, seja pela dificuldade em conseguir um empréstimo para a compra de casa, veem cada vez mais adiada a oportunidade de se autonomizarem.

É assim urgente dar resposta a estas situações, mediante o alargamento do âmbito dos beneficiários da política de habitação de interesse social aos agregados familiares em falha de mercado, incluindo, por esta via, a população de rendimentos intermédios que se encontra em situação de inacessibilidade habitacional. Na conjuntura atual esta é uma condição necessária para a construção de uma política de habitação mais ampla e justa, que funcione efetivamente como um garante do direito à habitação.

Figura 2 - Alargamento do âmbito da política de promoção do arrendamento



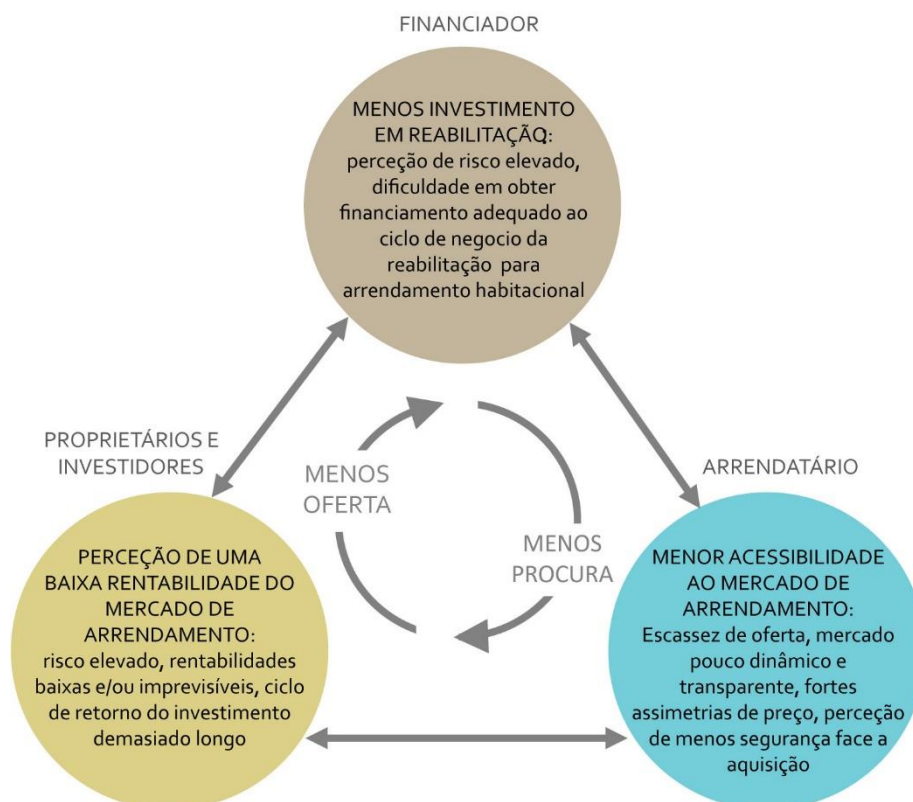
De uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento

O que marca até hoje de forma distintiva o esforço financeiro do Estado em matéria de política de habitação é, sem dúvida, o apoio à compra de casa própria. Com efeito, no período entre 1987 e 2011, perto de três quartos do apoio do Estado foi direcionado para apoiar a compra de casa própria (por via, essencialmente, do crédito bonificado), sendo muito inferior o valor despendido com programas de promoção de habitação de interesse social ou com o apoio ao arrendamento. Tanto os apoios ao arrendamento, como, mais ainda, à reabilitação, tiveram um peso muito reduzido face aos restantes apoios – 8,4% e 1,7% do total de investimento, respetivamente.

Reflexo deste desequilíbrio em termos de política pública, fortemente reforçado por outras dinâmicas presentes no contexto nacional, o arrendamento e a reabilitação nunca tiveram um desenvolvimento e um peso no mercado próximos da média da União Europeia, sendo setores tradicionalmente subdesenvolvidos em Portugal. Dadas as características do mercado de habitação nacional, em que sobressaem a rigidez nas trajetórias residenciais, a degradação do edificado e a expressiva proporção de alojamento vagos, a reabilitação do edificado e urbana, por contraponto à construção nova e à expansão urbana, são indissociáveis da dinamização do mercado de arrendamento, enquanto respostas ao problema do acesso à habitação.

Persistem, no entanto, um conjunto de obstáculos à aposta no arrendamento e na reabilitação e, em particular, na reabilitação para arrendamento habitacional, que é necessário minimizar (Figura 3).

Figura 3 - Articulação entre os obstáculos ao arrendamento e à reabilitação



A reabilitação é hoje considerada consensualmente como um objetivo central das políticas urbanas e como um imperativo a que urge dar resposta. No entanto, convém clarificar que há neste âmbito dois domínios de atuação que, embora proximamente interligados, são de facto distintos e requerem enquadramentos e instrumentos de intervenção diferenciados: a reabilitação do edificado e a reabilitação urbana.

Relativamente à reabilitação do edificado, esta é matéria de interesse público já que está em causa a dignidade humana, a saúde, a segurança e o bem-estar das populações e o direito a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, e que preserve a privacidade pessoal e familiar. Adicionalmente, no caso dos edifícios ou frações devolutos, o não aproveitamento da sua função social é por si só lesivo do interesse público, na medida em que diminui a oferta de fogos e de solo disponível, aumentado por esta via artificialmente os preços, o que dificulta o acesso à habitação e promove a insegurança, a desertificação e o declínio urbano.

Já a reabilitação urbana é muito mais abrangente e complexa que a reabilitação do edificado. Tem implícita uma necessidade de mudança e transformação de um dado território onde se concentram dinâmicas de degradação e declínio que, tendo uma expressão física, são geralmente reflexo de fenómenos mais profundos de carências e vulnerabilidades funcionais, demográficas, económicas, sociais, entre outras. Inverter as dinâmicas de declínio de uma área urbana e inseri-la no processo de desenvolvimento global da cidade implica assim muito mais do que uma mera atuação ao nível da reabilitação de edifícios ou da dimensão física do sistema urbano: implica uma intervenção integrada nas suas múltiplas dimensões - física, económica, social, ambiental e cultural.

Tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana foram direcionadas, na sua origem, para as áreas mais antigas das cidades, sendo tipos de intervenção relativamente excecionais num cenário em que a construção de edifícios novos e a expansão urbana eram a regra.

No caso da reabilitação do edificado, não só as necessidades de construção nova são hoje bastante mais limitadas, como os fenómenos de degradação e abandono do parque edificado já não se cingem aos edifícios mais antigos ou às zonas ditas "históricas", estando cada vez mais disseminados por todo o território construído. No que respeita à reabilitação urbana, também aqui as principais necessidades muitas vezes já não se localizam nos centros das cidades, existindo hoje áreas urbanas menos centrais, onde reside uma parte importante da população, e que se encontram em processos de declínio e com carências múltiplas que justificam uma intervenção integrada de reabilitação.

Adicionalmente, a procura por modelos de desenvolvimento urbano mais sustentáveis leva a que a aposta deva ser feita na contenção da construção nova e da expansão urbana e, conseqüentemente, dos movimentos pendulares, mediante a reabilitação e reutilização dos recursos edificados existentes e a melhoria do seu desempenho energético, necessidade reforçada pelo facto de o parque edificado e a construção ocuparem solos potencialmente agrícolas ou florestais e serem responsáveis por grande parte das emissões de gases com efeito de estufa, do consumo de matérias-primas e energia e da produção de resíduos em ambiente urbano. Neste contexto, os incentivos à dinamização do mercado de arrendamento e à reabilitação são medidas estruturantes e que se complementam para o equilíbrio entre os vários segmentos de oferta e regimes de ocupação habitacional, para a utilização eficiente do parque habitacional existente, incluindo o vago ou expectante, e para o aumento das oportunidades de escolha das famílias e do acesso à habitação.

De uma política de habitação centrada nas "casas" para uma política que coloca no seu centro as "pessoas"

No centro do debate sobre o papel da política de habitação está o reconhecimento que «todos os cidadãos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação adequada e que, neste âmbito, «incumbe ao Estado a criação de políticas e instrumentos que permitam garantir este direito, em cooperação com os municípios, as comunidades e populações locais e os privados» - Artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa.

A este respeito, convém recordar que, como referem as Nações Unidas, «um alojamento adequado significa mais do que um telhado sobre a nossa cabeça. Significa também privacidade adequada;

espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança no arrendamento; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequadas; infraestruturas básicas adequadas, tais como água canalizada, instalações sanitárias e de tratamento de resíduos; qualidade ambiental adequada e fatores relacionados com a saúde; e uma localização e acessibilidade adequada no que diz respeito ao local de trabalho e equipamentos básicos: todos os quais devem estar disponíveis a um custo acessível.»

O objetivo último da política de habitação não deve ser “produzir casas” mas garantir que todos os cidadãos têm acesso a uma habitação adequada e condições para uma vida digna e recompensadora. Mais do que produzir oferta adicional de habitação é hoje necessário promover o acesso dos cidadãos à oferta habitacional existente, quer esta seja pública ou privada, incentivar a mobilização do parque habitacional devoluto ou com outras ocupações para este fim, garantir condições de habitabilidade satisfatórias e incentivar a qualificação e integração socioterritorial das áreas urbanas habitacionais.

Adicionalmente, as lógicas do “apoio à pedra” e do “apoio à pessoa” traduzem-se em diferentes graus de flexibilidade dos instrumentos e, conseqüente, de adaptabilidade a necessidades segmentadas e específicas e de mobilidade dos cidadãos. Uma oferta pública de habitação disponibilizada às famílias com base nos seus rendimentos é fundamental para dar resposta às situações dos grupos mais carenciados. Não obstante, a garantia do acesso de todos a uma habitação adequada exige uma graduação dos instrumentos e uma mobilização da oferta, tanto pública como privada, que permita alcançar esta nova abrangência de beneficiários e de objetivos, otimizando e maximizando a utilização dos recursos públicos.

Uma política de habitação que combine as duas lógicas está, portanto, melhor preparada para fazer face ao carácter mutável das necessidades de habitação das famílias ao longo do seu ciclo de vida e às características específicas dos territórios e aos recursos existentes em cada momento, evitando situações de iniquidade social e contribuindo para o acesso de todos a uma habitação adequada, para a melhoria das condições de vida da população e para a coesão socioterritorial..

De uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado e participativo

Apesar de existirem carências habitacionais e dificuldades no acesso à habitação em todo o país, os problemas concretos, a sua dimensão e as causas que lhes estão subjacentes têm uma expressão muito diferenciada em cada território. Adicionalmente, os obstáculos experienciados por cada agregado familiar no acesso à habitação são também muito diversos, podendo ir de uma total incapacidade de prover um teto a uma necessidade pontual de apoio numa fase mais complicada e transitória da vida.

Por outro lado, frequentemente, nos casos de maior vulnerabilidade o problema habitacional não é o único, existindo outros obstáculos mais profundos à inclusão e autonomia dos indivíduos e famílias, como sejam a pobreza, o desemprego, a falta de qualificações, entre outros. Acresce que o facto de muitos dos bairros habitacionais de arrendamento público não estarem territorial e funcionalmente integrados no tecido urbano não favorece a integração social dos que os habitam, reforçando as dinâmicas de exclusão já em presença.

Neste contexto, é fundamental que as políticas nacionais tenham uma expressão local e a capacidade e flexibilidade para se adequarem aos problemas específicos, quer das famílias quer dos territórios. Com efeito, para dar resposta à diversidade de expressões territoriais das carências habitacionais e das necessidades de integração dos bairros habitacionais de arrendamento público é necessário que os instrumentos de política permitam e incentivem a construção e implementação de respostas locais, em estreita cooperação com as autarquias e outras entidades presentes no terreno.

Para operar uma abordagem integrada ao conjunto complexo e interdependente de problemas que afetam os agregados familiares mais vulneráveis, bem como para integrar social, funcional e territorialmente os bairros habitacionais de arrendamento público, é necessário ainda articular a atuação em matéria de política de habitação com outras políticas setoriais, tanto ao nível central como local, nomeadamente, com as políticas urbanas, sociais, de emprego, educação, saúde, transportes, entre outras.

Por fim, para dar resposta aos diferentes tipos e graus de dificuldade que cada agregado familiar enfrenta, bem como para promover a inclusão e a autonomização dos que estão em situação ou em risco de exclusão social, é fundamental que se integrem na construção das respostas concretas os próprios agregados familiares, fazendo-os participar nas tomadas de decisão sobre a sua vida, acompanhando-os e apoiando-os no processo e permitindo-lhes ser parte ativa das soluções.

Emerge como fator crítico de sucesso, o reforço do papel dos municípios na esteira da lógica de descentralização e de subsidiariedade plasmada no Programa do XXI Governo Constitucional. A implementação da Nova Geração de Políticas de Habitação deve assentar, em grande medida, em estruturas de gestão descentralizadas e de proximidade, atentas às vantagens da cooperação entre setores e níveis de governo.

De uma política reativa para uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados

Tradicionalmente, os instrumentos de política de habitação foram sendo criados ou alterados para dar resposta a graves problemas que se faziam sentir no território, quando a sua visibilidade e presença eram já bastante evidentes. Atualmente, a rapidez com que se operam as mudanças, bem como a necessidade crescente de efetuar uma judiciosa gestão e aplicação dos recursos públicos, aliada a uma vontade de maior escrutínio, rigor e transparência em matéria de políticas públicas, exige a disponibilização de informação rigorosa, de fácil acesso e a uma escala territorial adequada, sobre o mercado habitacional e o acesso à habitação.

Esta informação permitirá, num primeiro momento, diagnosticar com rigor os problemas e dinâmicas presentes no território e apoiar a criação dos instrumentos de política pública, orientando-os para uma resposta adequada aos desafios em presença. Permitirá ainda, num segundo momento, acompanhar e avaliar a eficácia e eficiência destes instrumentos, detetar áreas de aperfeiçoamento e analisar os retornos do investimento público em cada caso. Possibilitará também identificar novas dinâmicas numa fase inicial e ter uma atuação preventiva e proativa.

Adicionalmente, a disponibilização regular e de fácil acesso de informação sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação é, por si só, um instrumento de política do setor, ao apoiar os cidadãos nas suas escolhas e decisões, que passarão a ter por base dados fiáveis, capacitando as famílias para uma das decisões com maior impacto na gestão do seu orçamento. Permitirá também aos proprietários e empresas uma avaliação mais rigorosa do risco e dos retornos dos seus investimentos nos mercados do arrendamento e reabilitação. Por último, contribuirá para evitar dinâmicas especulativas que se desenvolvem com base em informação deficiente ou insuficiente relativa aos mercados de habitação e reabilitação..

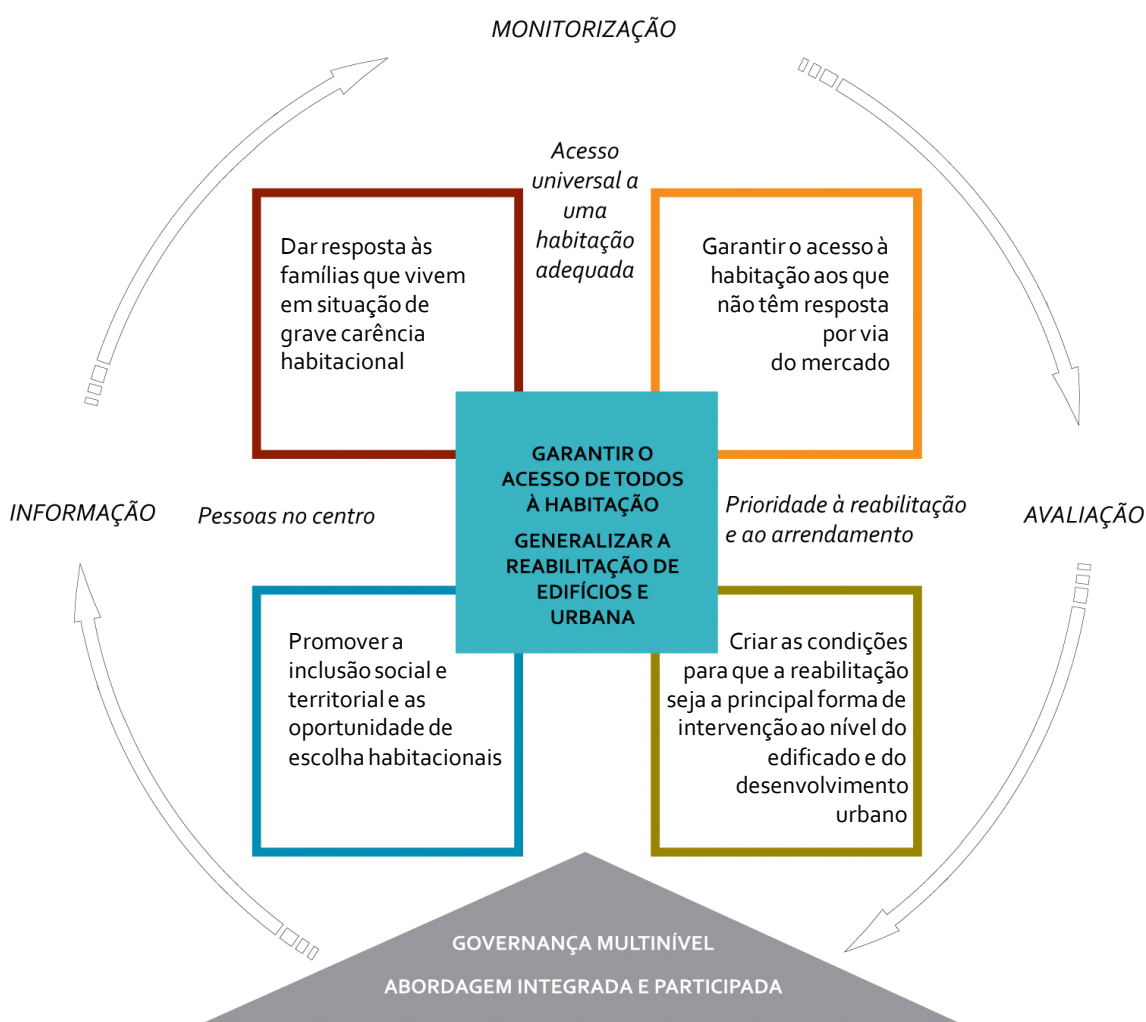


3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO

3.1 ARTICULAÇÃO ENTRE MISSÃO, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Para alcançar a missão da Nova Geração de Políticas de Habitação foram definidos quatro objetivos complementares e com fortes relações sinérgicas entre si. A abordagem à operacionalização destes objetivos, mediante os respetivos instrumentos de atuação, tem em conta, de forma transversal, os princípios orientadores já apresentados. É nesta articulação, complementaridade e orientação transversal que reside o principal fator diferenciador da Nova Geração de Políticas de Habitação.

Figura 4 – Articulação entre missão, princípios e objetivos



3.2 DAR RESPOSTA ÀS FAMÍLIAS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE GRAVE CARÊNCIA HABITACIONAL

Enquadramento

O esforço financeiro do Estado na promoção de habitação de interesse social nas últimas duas décadas centrou-se, em especial, na resolução dos problemas habitacionais das populações residentes em barracas e outros alojamentos precários, maioritariamente assente nos programas PER e PROHABITA. Não obstante tenham permitido a eliminação de um significativo número de núcleos habitacionais degradados, o PER e o PROHABITA foram direcionados de forma praticamente unívoca para a eliminação de um tipo específico de degradação habitacional, concentrada em áreas específicas dos territórios dos municípios.

Estes programas cedo evidenciaram a sua rigidez para poder dar resposta a outras disfunções no domínio da habitação e do edificado, igualmente importantes e graves, tendo algumas dessas lacunas conduzido à revisão pontual dos respetivos regimes jurídicos. Exemplos disso foram as alterações introduzidas no PER para permitir o recurso à solução de reabilitação de imóveis e a revisão do PROHABITA para acolher situações de necessidade de alojamento urgente ou temporário, mas que, ainda assim, não logrou prever uma resposta adaptável a todas as situações de emergência.

De facto, a rigidez do âmbito e das condições de acesso àqueles programas determinaram a ausência de uma resposta a um leque significativo de situações de grave carência habitacional que, como tal, merecem a maior atenção do Governo, desde logo relativas a novos casos de residência em edificações precárias e a necessidades de alojamento urgente e temporário, mas também consubstanciadas em vivências indignas, decorrentes da ausência crónica de um local para habitar, da ocupação de alojamentos sem condições básicas de habitabilidade, da sobreocupação ou da desadequação do alojamento às necessidades de recomposição ou do reagrupamento familiar. A clara vontade de alargar a oferta de habitação acessível não pode deixar para trás as populações mais vulneráveis ao risco de pobreza, nem descurar as soluções para situações de emergência social e para grupos com necessidades específicas de intervenção (pessoas com deficiência, imigrantes, minorias étnicas, vítimas de violência doméstica, toxicodependentes, ex-reclusos e pessoas sem-abrigo, entre outros).

Acresce ainda a necessidade de dar uma resposta à gradual degradação de áreas urbanas de forte concentração do parque habitacional de arrendamento público, onde os problemas construtivos e de habitabilidade se sobrepõem, em muitos casos, aos fenómenos de privação material e exclusão social e territorial.

Importa portanto garantir que a política de habitação concorre para a existência de uma bolsa dinâmica de alojamentos capaz de dar resposta às necessidades mais graves e urgentes de uma forma eficaz e justa, mediante:

- A criação de instrumentos de apoio adequados e suficientemente flexíveis face às diferentes necessidades e situações específicas das famílias, dos promotores e dos contextos locais;
- Um reforço dos instrumentos e dos recursos disponibilizados para apoio à promoção de oferta pública de habitação para este fim;
- Um reforço dos instrumentos e dos recursos disponibilizados para a reabilitação do parque habitacional de propriedade pública.

Instrumentos

1.º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação: este é um programa considerado central no âmbito das políticas de habitação, e que tem por objetivo garantir o acesso a uma habitação adequada e a condições de vida dignas aos agregados familiares em situação de grave carência habitacional. Assentará na concessão de apoio financeiro, combinando diferentes modalidades de financiamento, aos atores públicos e assistenciais locais (municípios, empresas municipais, IPSS), para disponibilização de um leque diverso de soluções habitacionais a valores acessíveis ao universo dos destinatários (com enfoque na renda apoiada) e para a qualificação do seu parque habitacional degradado, cobrindo:

- Reabilitação de imóveis de que são proprietários;
- Aquisição e reabilitação de imóveis para habitação;
- Arrendamento de prédios ou frações autónomas de prédios urbanos destinados a habitação;
- Aquisição de terrenos e construção de empreendimentos habitacionais, em caso excecionais relacionados com comprovada insuficiência de oferta de habitação disponível em determinada área territorial.

Em paralelo, deve ser assegurada a coerência com outros instrumentos de apoio à famílias (apoio à renda, apoio técnico e social, como o Rendimento Social de Inserção), no sentido de consolidar as respetivas soluções habitacionais.

Sempre que possível, este programa será implementado em articulação com outras políticas setoriais, nomeadamente, com instrumentos que respondem a necessidades de grupos mais vulneráveis, como a Estratégia de Integração das Comunidades Ciganas ou medidas de apoio ao processo de autonomização e proteção das vítimas de violência doméstica, bem como no âmbito do objetivo estratégico da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA) "Assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido ativadas as medidas e apoios para garantir um lugar adequado para viver, sempre que se justifique", onde se prevê a realização de atividades relacionadas com a criação de bolsas de alojamentos locais para situações de desinstitucionalização de risco e com o alargamento de linhas de financiamento para a implementação de projetos Housing First dispersos na comunidade. Para além das pessoas em situação de sem abrigo, também outros grupos sociais mais vulneráveis e com necessidades específicas de intervenção devem ser alvo de uma resposta construída à sua medida, emergindo como crítica a articulação entre políticas setoriais e entre a administração central, regional e local.

Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente: tem por objetivo dar resposta às situações de agregados familiares desprovidos de habitação em virtude da privação, temporária ou definitiva, do local em que habitavam decorrente de causa imprevisível e/ou insanável pelos próprios, nomeadamente desastres naturais (inundações, sismos, incêndios), fenómenos de migrações coletivas. Assentará na concessão de apoio aos agregados familiares para a reconstrução dos seus percursos residenciais, procurando salvaguardar as condições de integração e sustentabilidade necessárias quando da saída de alojamento temporário, nomeadamente através da articulação com as autarquias e Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) da Rede Social cobrindo:

- Alojamento temporário em empreendimento turístico ou similar;
- Arrendamento de longa duração de uma habitação adequada no parque de arrendamento público ou privado;
- Reconstrução ou reabilitação de habitação de que os beneficiários são proprietários;
- Construção de nova habitação, em caso excecionais, resultante da transferência da implantação da habitação preexistente para outro local, de que os beneficiários sejam proprietários.

3.3 GARANTIR O ACESSO À HABITAÇÃO A TODOS OS QUE NÃO TÊM RESPOSTA POR VIA DO MERCADO

Enquadramento

A Nova Geração de Políticas de Habitação, ao deixar de estar centrada no objeto – “casa” – e passar a orientar-se para o objetivo – o acesso de todos a uma habitação adequada – tem uma missão reformulada, tanto ao nível do universo de potenciais beneficiários, passando a incluir os agregados familiares de rendimentos intermédios que não consegue aceder a uma habitação adequada no mercado sem que tal implique uma sobrecarga sobre o seu orçamento familiar, como de dimensão do parque habitacional com apoio público, que necessitará de ser significativamente alargado em consonância com o aumento dos beneficiários.

Para alcançar estes desideratos é fundamental não só diversificar os promotores de habitação com apoio público, passando a envolver o setor privado, como equilibrar o setor da habitação em termos de regimes de ocupação, fortalecendo e promovendo o arrendamento habitacional permanente.

No entanto, existem vários obstáculos, tanto do lado da oferta como da procura, ao desenvolvimento do arrendamento habitacional, e, mais ainda, de um segmento de oferta para arrendamento a preços acessíveis, face aos rendimentos dos agregados familiares.

De entre estes obstáculos destacam-se, do ponto de vista da oferta:

- Diferencial de rentabilidade entre arrendamento e compra-venda e alternativas de investimento imobiliário com maior rentabilidade e menor risco;
- Risco de incumprimento do pagamento das rendas (ineficiência e ineficácia do sistema judicial e proteção social insuficiente dos arrendatários nas situações de quebra significativa dos rendimentos);
- Dificuldades relacionadas com sistema bancário e a desadequação os seus produtos e condições de empréstimo ao investimento em arrendamento habitacional;
- Risco de instabilidade das orientações de política.

Do ponto de vista da procura, os principais obstáculos são:

- Falta de mobilidade residencial dos agregados familiares (72% do parque habitacional está ocupado no regime de “casa própria”);
- Preços excessivos das rendas dos fogos disponíveis;
- Oferta de habitação para arrendamento insuficiente em alguns territórios;
- Ausência de proteção contra quebra significativa de rendimento disponível.

Neste contexto, é fundamental promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis, mediante a criação de um conjunto de instrumentos que, de forma integrada e complementar, possam ultrapassar os obstáculos identificados e alcançar as metas definidas.

Pretende-se que estes instrumentos sirvam para minorar uma vulnerabilidade histórica e estrutural de competitividade da habitação permanente face aos outros usos potenciais, e que consiste no facto de a maioria dos agregados familiares disporem de menos recursos financeiros para suportarem os custos com a sua habitação permanente do que os que podem ser mobilizados pela generalidade das atividades económicas (escritórios, lojas comerciais, atividade turística, etc.). Esta vulnerabilidade teve e continua a

ter diferentes expressões nas últimas décadas, levando em muitos casos a uma terciarização dos centros urbanos e ao seu despovoamento, segregação socioterritorial e gentrificação, fenómenos estes que se pretende combater.

Instrumentos

Programa de Arrendamento Acessível: visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis face aos rendimentos dos agregados familiares. Pretende dar resposta às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder ao mercado de arrendamento habitacional, mas é superior ao que usualmente confere o acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado. Terá por base incentivos fiscais para as entidades públicas e privadas, coletivas e singulares, que coloquem os seus prédios ou frações urbanas em arrendamento habitacional permanente com o limite de valor de renda definido pelo programa. Este programa vai estar disponível para os novos contratos de arrendamento a celebrar e que cumpram os requisitos do mesmo. Em complemento, serão criados instrumentos com vista à redução do risco, à promoção da transparência e regulação do mercado, à realização de investimento para arrendamento habitacional a preços acessíveis e à captação de oferta, bem como instrumentos de apoio à procura.

Este programa assume uma abordagem de complementaridade com as políticas e programas municipais de apoio ao arrendamento, em particular a custos acessíveis, e à promoção de oferta pública para este segmento, contribuindo para a sua viabilização económica e para o aumento da oferta.

Com efeito, os municípios têm a capacidade demonstrada de desempenhar um papel importante na promoção da acessibilidade à habitação nos seus territórios, que podem e devem beneficiar dos programas do Estado nesse domínio, bem como complementá-los. Esta articulação pode permitir e viabilizar descidas adicionais dos preços das rendas face ao máximo definido no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, bem como aumentar a dimensão e oferta dos programas municipais.

Por exemplo, algumas das medidas que os municípios podem promover neste domínio são:

- Redução significativa ou eliminação da componente de custo do terreno/edifício;
- Redução ou isenção de taxas municipais para imóveis destinados ao arrendamento acessível;
- Imposição de quota de arrendamento acessível em novos empreendimentos;
- Promoção direta de habitações em arrendamento acessível;
- Utilização dos dispositivos legais disponíveis para compelir à reabilitação de imóveis habitacionais devolutos.

As medidas a implementar no âmbito deste programa são descritas abaixo sendo que, para a operacionalização do mesmo, estas são complementadas e articuladas com os restantes instrumentos descritos neste objetivo, bem como com os instrumentos de apoio ao investimento descritos no objetivo seguinte

- **Viabilização económica e definição de “renda a preços acessíveis”:**
 - a) Isenção da tributação sobre os rendimentos prediais e redução de pelo menos 50% do IMI, podendo chegar à isenção, por decisão da Assembleia Municipal, para prédios urbanos ou frações disponibilizadas para arrendamento dentro do programa. Este programa estará disponível para os novos contratos de arrendamento a celebrar e que cumpram os requisitos do mesmo;

- b) Valor de renda máximo base 20% inferior ao valor de referência de mercado (por m² por tipologia habitacional, para a localização em causa), sendo alvo de reduções adicionais nos casos em que haja recurso a instrumentos de apoio ao investimento (ver abaixo) e/ou programas e medidas que venham a ser desenvolvidos pelos municípios, tornando o apoio público proporcional à função social da habitação.
- **Redução do risco:** incentivos direcionados a proprietários e a arrendatários, promotores de uma maior transparência e segurança nas condições contratuais e previsibilidade dos rendimentos:
 - a) Compatibilização entre o valor das rendas e os rendimentos dos arrendatários (criação de limites à taxa de esforço);
 - b) Proteção dos proprietários em caso de incumprimento por parte dos arrendatários ou de danos no imóvel (seguro ou fundo garantia);
 - c) Dispensa de fiador e proteção dos arrendatários em caso de quebra inesperada e súbita de rendimentos (seguro ou fundo garantia);
 - d) Garantia da manutenção do enquadramento fiscal durante o período de vigência do contrato de arrendamento acessível;
 - e) Definição de um contrato-tipo de arrendamento acessível, com duração mínima;
 - f) Suspensão do acesso ao programa por cinco anos a pessoas e entidades que, por sentença transitada em julgado, tenham sido condenadas na resolução do contrato de arrendamento por violação dos seus deveres legais enquanto senhorios ou arrendatários;

Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento: incentivos direcionados a proprietários e a arrendatários, promotores de uma maior transparência e segurança nas condições contratuais e previsibilidade dos rendimentos, complementares às medidas de redução do risco do Programa de Arrendamento Acessível

- Taxas liberatórias diferenciadas para os arrendamentos habitacionais com contratos de longa duração;
- Proteção dos proprietários em caso de incumprimento por parte dos arrendatários ou de danos no imóvel (seguro ou fundo garantia);
- Dispensa de fiador e proteção dos arrendatários em caso de quebra inesperada e súbita de rendimentos (seguro ou fundo garantia).

Instrumentos de captação de oferta: conjunto de medidas que visam a captação de nova oferta para arrendamento habitacional, por via de promoção do investimento ou da angariação de fogos afetos a outros fins ou noutros regimes de ocupação, designadamente

- Permitir o acesso ao Programa de Arrendamento Acessível como beneficiários (arrendatários) a agregados familiares que residam em casa própria, independentemente do município em que esta se localize, caso a habitação em causa seja disponibilizada para arrendamento no âmbito do programa;
- Isentar de tributação as mais-valias resultantes da restituição ao património particular, para arrendamento habitacional permanente por um período mínimo, de imóvel afeto a atividade empresarial e profissional do seu proprietário;
- Criar um regime fiscal e regulatório para sociedades de investimento em património imobiliário destinado ao arrendamento habitacional, na linha dos "Real Estate Investment Trust" existentes noutros países

Índices de preços e acessibilidade habitacional: disponibilização regular e de fácil acesso de informação rigorosa sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação, que servirão de base para o estabelecimento do limite do valor das rendas no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível e para a monitorização, avaliação e aperfeiçoamento do mesmo. Esta informação terá ainda um papel fundamental no apoio aos cidadãos nas suas escolhas e decisões em matéria de habitação e aos proprietários e empresas na avaliação de alternativas e viabilidade de investimentos. Prevenirá ainda o desenvolvimento de dinâmicas especulativas alimentadas por falta de informação rigorosa e atualizada.

Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE): fundo centrado na reabilitação de imóveis, em particular, património público devoluto ou disponível, para posterior arrendamento e, em especial, para arrendamento habitacional a custos acessíveis, promovendo o aumento da oferta pública de habitação neste segmento e a otimização dos recursos imobiliários públicos. Na fase inicial podem participar entidades públicas da administração central e local e ainda entidades do terceiro setor. Numa fase posterior prevê-se a abertura à participação de outras entidades, públicas e privadas, incluindo pessoas singulares. O FNRE permite aos participantes promoverem a reabilitação dos seus imóveis, sem recurso a endividamento, bem como investirem num fundo de baixo risco com expectativas de rentabilidade apelativas, contribuindo em simultâneo para objetivos de política pública ao nível da habitação e reabilitação

Programa Porta 65 Jovem: visa conceder apoio financeiro ao arrendamento de habitação para residência permanente por jovens entre os 18 anos e os 35 anos. Prevê-se o reforço dos subsídios ao arrendamento ao abrigo deste programa e a sua compatibilização com o Programa de Arrendamento Acessível, visando assegurar a acessibilidade às habitações disponibilizadas no âmbito do programa aos agregados familiares para os quais os valores praticados de “renda acessível” ainda representam uma sobrecarga de custos habitacionais.



3.4 CRIAR AS CONDIÇÕES PARA QUE A REABILITAÇÃO SEJA A PRINCIPAL FORMA DE INTERVENÇÃO AO NÍVEL DO EDIFICADO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Enquadramento

A Nova Geração de Políticas de Habitação, ao ter por missão criar as condições para que a reabilitação passe de exceção a regra e se torne na forma de intervenção predominante, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas, exige uma atuação conjugada sobre o enquadramento legal e regulamentar, adequando-o às especificidades da reabilitação, e sobre o financiamento das intervenções, garantindo a existência de condições favoráveis ao investimento em reabilitação, em particular, com fins de arrendamento habitacional.

A regulamentação da construção e do urbanismo esteve durante décadas orientada para a construção nova e não para a reabilitação de edifícios. Em anos recentes, a resposta dada a esta situação consistiu na criação de “regimes excecionais”, que visam minimizar as desadequações, mas tratam a reabilitação como um caso particular e, em algumas situações, a título temporário.

Hoje, a nova realidade impõe que a reabilitação deixe de ser encarada como “exceção”, passando a ser vista como o tipo de intervenção mais corrente em matéria de edificado, e que a mesma beneficie de um quadro regulamentar adequado às suas especificidades.

Acresce que as dificuldades de aplicar a regulamentação da construção às obras em edifícios habitacionais existentes decorrem também de deficiências estruturais do próprio quadro legal e regulamentar, nomeadamente da sua extensão, complexidade, dispersão e desatualização pontual. Não basta, portanto, intervir sobre o conteúdo técnico da regulamentação para a adequar às intervenções nos edifícios existentes.

É igualmente necessário reformar globalmente o quadro legal e regulamentar da construção. Importa ainda verter no quadro legal e regulamentar da construção a necessidade de compatibilizar as quatro dimensões do desenvolvimento – social, económica, ambiental e cultural. Para tal, devem ser conciliadas as legítimas expectativas em termos de adequação aos padrões de segurança, habitabilidade e conforto atuais e de simplificação do processo de reabilitação com os princípios da sustentabilidade ambiental e da proteção do património.

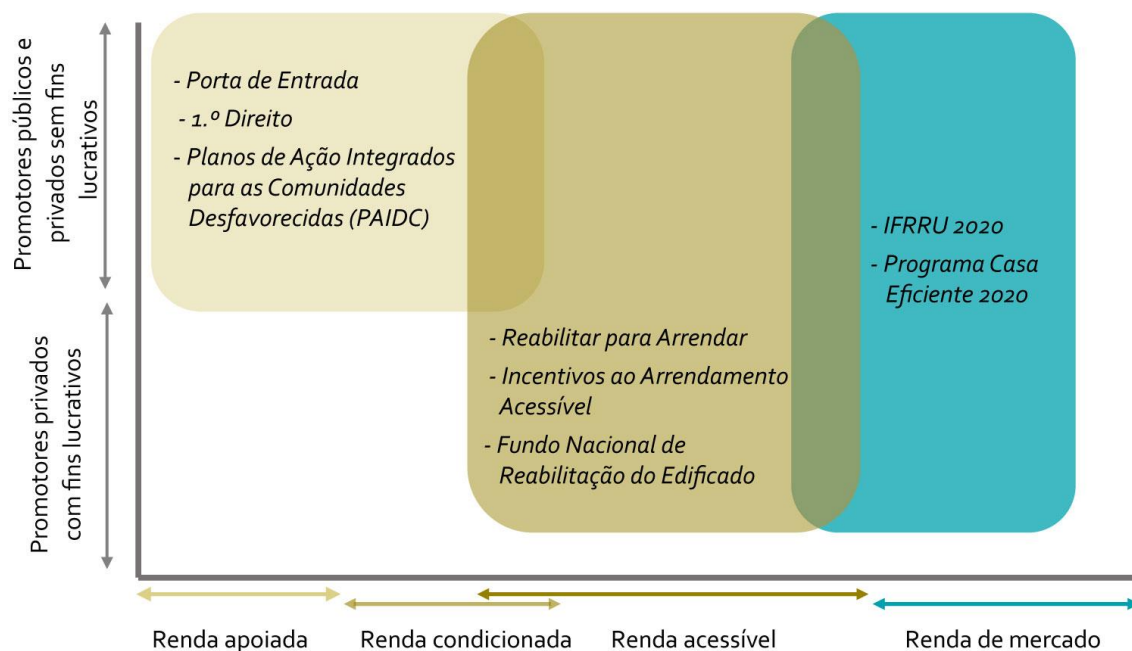
À escala urbana, as áreas territoriais a necessitar de intervenções integradas de reabilitação já não se cingem aos centros ditos “históricos” e exigem instrumentos que permitam uma melhor integração territorial das políticas setoriais nestas intervenções. Justifica-se, por isso, uma revisão do enquadramento legal e regulamentar da reabilitação urbana para o adequar a estes fins.

Por outro lado, os promotores de reabilitação ainda hoje se deparam com dificuldades no financiamento das suas operações junto da banca, muitas destas relacionadas, por exemplo, com a inadequação dos prazos e custos dos empréstimos ao ciclo de negócios da reabilitação e, muito em particular, da reabilitação para arrendamento habitacional.

Para alcançar os níveis desejáveis de desenvolvimento do setor, urge alavancar o investimento privado em prol da reabilitação do edificado e garantir que existe um leque de instrumentos de apoio ao investimento em reabilitação, capazes de dar resposta às condições específicas deste modelo de negócio e suficientemente atrativos para incentivar a captação de investimento de diferentes tipos de promotores, sejam estes públicos ou privados. Por fim, importa ainda que estes instrumentos permitam

uma majoração dos apoios consoante o fim a que se destinam os imóveis, em termos do seu contributo para as prioridades de política e função social.

Figura 5 – Relação entre o tipo de promotores de oferta habitacional, rendas e instrumentos de apoio financeiro mobilizáveis



Instrumentos

Projeto Reabilitar como Regra: revisão do enquadramento legal da construção de modo a adequá-lo às exigências e especificidades da reabilitação de edifícios. Esta revisão deverá articular-se com outras iniciativas em curso, designadamente no domínio da segurança estrutural, e contribuir para um processo faseado de consolidação das normas técnicas da construção, tendente à sua codificação. Através da dinamização da reabilitação, que aumenta a vida útil dos edifícios com conseqüente rentabilização dos recursos ambientais já investidos, a revisão do enquadramento legal da construção deverá, ainda, contribuir para a redução de emissões de gases com efeito estufa, para a minimização dos resíduos da construção e para a conservação da natureza e da biodiversidade. Uma análise comparada das experiências dos vários países mostra que existem vários caminhos possíveis para se proceder a esta adequação. Esta análise revela também que o caminho escolhido deve ter em consideração o contexto normativo próprio de cada país e que percorrer esse caminho é um processo que requer uma participação alargada dos principais parceiros sociais interessados.

Reabilitar para Arrendar: visa o financiamento, em condições favoráveis face às de mercado, de operações de reabilitação de edifícios que, após a conclusão das obras, se destinem ao arrendamento habitacional. Prevê-se a compatibilização deste instrumento com o Programa de Arrendamento Acessível, a adequação das condições de financiamento oferecidas às necessidades específicas deste modelo de negócio e a majoração dos apoios consoante o contributo das operações para as prioridades de política e função social.

Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020): visa apoiar a reabilitação e revitalização urbanas, em particular a reabilitação de edifícios, e complementarmente promover a eficiência energética. Os edifícios objeto de reabilitação devem estar localizados dentro de Áreas de Reabilitação Urbana definidas pelos Municípios (em centros históricos, zonas ribeirinhas, ou zonas industriais abandonadas), ou ser enquadrados por um Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas. São elegíveis operações de reabilitação integral de edifícios, com idade igual ou superior a 30 anos, ou estado de conservação mau ou péssimo. Os apoios são concedidos através de produtos financeiros, criados pela banca comercial, sob a forma de subvenções reembolsáveis. Está também prevista a prestação de garantias financeiras para facilitar a obtenção de crédito em condições adequadas aos investimentos em reabilitação.

Programa Casa Eficiente 2020: visa o financiamento, em condições favoráveis face às de mercado, de operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental de edifícios e frações de habitação, com especial enfoque na eficiência energética e hídrica, bem como na gestão dos resíduos urbanos. O programa é promovido pelo Estado e dinamizado pela Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário (CPCI) que atuará em estreita colaboração com as entidades parceiras estratégicas (áreas governativas do Ambiente, do Planeamento e das Infraestruturas e da Economia) e institucionais (APA, EPAL e ADENE). O Programa beneficiará de financiamento reembolsável do Banco Europeu de Investimento (BEI). Os Bancos Comerciais que se associem ao programa desempenharão as funções de intermediários financeiros entre o BEI e os beneficiários.

Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação de Reabilitação Urbana: instrumentos de programação que suportam a contratualização com os Municípios de apoios financeiros a intervenções, entre outras áreas, no domínio da regeneração de Áreas de Reabilitação Urbana. Financiam intervenções de reabilitação que os municípios tenham incluído nos respetivos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) ou, no caso dos municípios dispensados de apresentar PEDU, nos Planos de Ação de Reabilitação Urbana (PARU). Os apoios são concedidos sob a forma de subvenções não reembolsáveis. A gestão global e operacional deste programa é assegurada pela área governativa do planeamento e infraestruturas.

Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas: instrumentos de programação que suportam a contratualização com os Municípios de apoios financeiros a intervenções, entre outras áreas, no domínio da regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, incluindo bairros sociais ou conjuntos urbanos similares onde residam comunidades desfavorecidas, e respetivos equipamentos de utilização coletiva para a promoção da inclusão social. Financiam intervenções de reabilitação que os municípios tenham incluído nos respetivos Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), integrantes dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU). Os apoios são concedidos sob a forma de subvenções não reembolsáveis. A gestão global e operacional deste programa é assegurada pela área governativa do planeamento e infraestruturas.

Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética: apoia intervenções que visem aumentar a eficiência energética e a utilização de energias renováveis para autoconsumo em edifícios de habitação social. Podem candidatar-se aos apoios os municípios ou empresas municipais proprietárias ou gestoras de fogos de habitação social, das regiões abrangidas. Os concursos são lançados através dos Programas Regionais do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo, e disponibilizam meios que financiarão investimentos na reabilitação de bairros sociais num valor potencial de 115 M€, com base em 82 M€ de fundos comunitários. A gestão global e operacional deste programa é assegurada pela área governativa do planeamento e infraestruturas.

3.5 PROMOVER A INCLUSÃO SOCIAL E TERRITORIAL E AS OPORTUNIDADES DE ESCOLHA HABITACIONAIS

Enquadramento

A Nova Geração de Políticas de Habitação adota uma abordagem ampla à habitação, percecionando-a como parte do sistema urbano em que esta se insere e como um meio para o objetivo geral de melhoria das condições de vida das populações.

Anteriormente, as políticas de habitação orientadas para a resposta aos agregados familiares com graves carências habitacionais assentaram, essencialmente, na produção de oferta habitacional concentrada em áreas urbanas específicas – os denominados “bairros sociais”. Este modelo contribuiu frequentemente para fenómenos de periferização e homogeneidade social, tendo como resultado a segregação territorial e a continuidade ou, em certos casos, agravamento de dinâmicas de exclusão social. Um sinal indicativo deste ciclo é o facto de muitos dos moradores destes bairros, para os quais a carência habitacional foi, teoricamente, resolvida, permanecerem, décadas depois do realojamento, em situações de pobreza, desemprego, entre outras vulnerabilidades económicas e sociais.

Tendo-se dado um passo importante, e de mérito inegável, na minimização das carências habitacionais quantitativas, importa agora assumir a necessidade de complementar este avanço criando as condições para que os referidos bairros passem a ser parte integrante e integrada das áreas urbanas onde se inserem, bem como para que os seus moradores possam beneficiar de uma melhoria, que vá além da questão habitacional, e abranja de forma global as suas condições de vida. Para este fim, assume especial importância a implementação de intervenções com base em modelos de governança multinível e participativos e que promovam respostas integradas, ao nível das diferentes políticas setoriais (urbanas, transportes, educação, emprego, ação social, saúde, entre outras) aos desafios específicos dos territórios e agregados familiares em causa.

Por outro lado, existem ainda agregados familiares que, a diferentes níveis, ainda não têm as suas necessidades habitacionais resolvidas, e para os quais é necessário que as novas respostas a desenvolver sejam mais próximas e mais integradas desde o primeiro momento. Importa ainda que estas sejam diferenciadas quanto aos instrumentos, meios e recursos a mobilizar e adaptadas às características e aptidões específicas dos agregados em causa, promovendo, por esta via, de forma mais efetiva, o acesso à habitação, a melhoria global das condições de vida e a otimização dos recursos públicos. Esta capacidade de diferenciação e integração é particularmente crítica na abordagem a grupos mais vulneráveis e com necessidades específicas de intervenção (as pessoas com deficiência, os imigrantes, as minorias étnicas, as vítimas de violência doméstica, os toxicodependentes, os ex-reclusos e as pessoas sem-abrigo, entre outros).

Por fim, os instrumentos a desenvolver e modelos a implementar não só devem prevenir a criação de novos fenómenos de exclusão socioterritorial, mediante a promoção da dispersão territorial da oferta habitacional de interesse social disponível, como evitar a segregação social nos bairros de arrendamento públicos existentes e facilitar a mobilidade dos agregados familiares entre os diferentes territórios e segmentos de oferta habitacional. A questão da mobilidade habitacional dos agregados familiares residentes no parque de arrendamento público reveste-se de uma importância particular, dado que a rigidez de ocupação atual pode constituir um obstáculo ao aproveitamento de oportunidades (por exemplo, de emprego ou melhoria profissional quando a oferta se localiza num município afastado do de residência). Contribui ainda para a inclusão e o empoderamento desta população, mediante a

oportunidade de escolha habitacional e de percursos de vida, para a disseminação das soluções de realojamento pelo território e para a disponibilização de fogos no parque de arrendamento público que podem ser mobilizados para promover a miscigenação social.

Instrumentos

Programa “Da Habitação ao Habitat”: visa promover a coesão e integração socioterritorial dos bairros públicos de arrendamento e dos agregados familiares nestes residentes, mediante o desenvolvimento de projetos experimentais, com base numa abordagem integrada, inclusiva, participada e adaptada aos contextos locais. O programa terá como âncora soluções inovadoras de gestão integrada e participada do bairro e do território onde este se localiza, que articulem a decisão e a construção de compromissos de ação com objetivos concertados envolvendo os diferentes atores territoriais (do nível central ao municipal e local), em particular:

- os que têm responsabilidade e competências relacionadas esta gestão (proprietários, gestores, etc.);
- os que possuem a informação, os recursos e as competências necessárias para a conceção de uma estratégia integrada e a implementação do respetivo plano de ação (designadamente, em termos de políticas urbanas, sociais, económicas, de educação, saúde e emprego, entre outras, e articulação com instrumentos nesses domínios, como a Rede Social, o programa Escolhas, as DLBCs, etc., destacando-se o papel das autarquias neste domínio);
- os que sejam afetados ou que afetem as decisões e ações a implementar (em particular, os moradores, associações de moradores e a comunidade local e os decisores das várias áreas e políticas setoriais a mobilizar).

Assume-me, portanto, como orientação, o estabelecimento de equipas de intervenção locais e de canais de comunicação específicos e permanentes entre as partes envolvidas, visando a identificação de necessidades de intervenção, o planeamento flexível e a monitorização da ação concertada. Este programa poderá ser implementado em complementaridade com o programa 1.º Direito, e sempre em forte articulação com instrumentos que respondem a necessidades de grupos mais vulneráveis, como a Estratégia de Integração das Comunidades Ciganas. Numa primeira fase propõe-se a implementação de projetos-piloto que permitam testar soluções inovadoras em termos de modelos organizacionais e de governança e estabelecer boas práticas para, numa fase subsequente, se proceder ao alargamento do programa.

Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação: visa apoiar os agregados familiares em matéria de acesso à habitação, entendida numa conceção ampla de melhoria das condições de vida. De modo a adequar as respostas, os meios e os recursos a mobilizar à grande diversidade de características, situações específicas e necessidades dos agregados familiares, este programa terá três vertentes:

- **Plataforma de Apoio ao Acesso à Habitação** - criação de uma plataforma digital que funcione como uma “porta de entrada única” para a identificação e caracterização das habitações com apoio social disponíveis (localização, tipologia, valor de renda, etc.), comunicação com os respetivos gestores, simulação e validação de elegibilidade dos agregados familiares como beneficiários dos programas de apoio ao arrendamento (Porta 65 Jovem e Programa de Arrendamento Acessível), operacionalização de candidaturas, entre outros serviços. Este instrumento será implementado em articulação com outras políticas setoriais, nomeadamente, a ENIPSSA 2017-2023, onde se prevê a realização de atividades relacionadas com a criação de bolsas de alojamentos locais para situações de desinstitucionalização de risco;

- **Linha de Apoio ao Acesso à Habitação** - linha telefónica de apoio, que terá um primeiro nível de resposta que funcionará como um serviço informativo e, caso se justifique, de “triagem” e encaminhamento para o segundo nível de resposta. Este segundo nível consistirá no direcionamento para uma resposta urgente, nas situações que necessitem de atuação imediata e em articulação com a Linha Nacional de Emergência Social, sempre que pertinente, ou no encaminhamento para os serviços técnicos adequados responsáveis pelos apoios disponíveis, quer em termos de oferta habitacional quer em termos de outros apoios complementares à melhoria das condições e percursos de vida;
- **Reforço do acompanhamento integrado e de proximidade** - pretende-se que o tema do acesso à habitação seja trabalhado no quadro mais amplo das várias respostas sociais disponíveis ao nível local, mediante, entre outros, o apoio às autarquias locais, a qualificação dos serviços e entidades locais com competências na área habitacional e social, o apoio à atuação das associações de moradores, e a promoção da plena integração da temática da habitação e das entidades com responsabilidade nesta matéria (IHRU, departamentos municipais da área da habitação, gestores do parque habitacional público, entre outros) nos Conselhos Locais de Ação Social e na Rede Social. Promover-se-á ainda a articulação com a ENIPSSA 2017-2023, no âmbito do objetivo estratégico “Garantir a eficácia e eficiência na intervenção”, em particular na implementação do Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado, a adotar pelas entidades a nível local que a operacionalizam.

Programa de mobilidade habitacional: visa possibilitar a mobilidade habitacional aos moradores do parque de arrendamento público, designadamente face a necessidade de mudança de área de residência, bem como a coesão social nestes bairros e a inclusão dos seus moradores. Será introduzido um sistema de troca de casa no parque habitacional de arrendamento público e privado com apoio público, onde os proprietários podem disponibilizar os seus alojamentos vagos. A mobilidade pode ser efetuada entre fogos originalmente afetos a diferentes segmentos de arrendamento (renda apoiada, renda condicionada ou renda acessível), desde que fique garantida a manutenção do regime de renda aplicado ao agregado familiar e a não diminuição da oferta habitacional no segmento de renda apoiada, mediante acordo entre os proprietários.



3.6 MATRIZ DOS INSTRUMENTOS EXISTENTES E A CRIAR

| | Instrumento existentes | | Novos instrumentos |
|--|------------------------|-----------|--|
| | Continuidade | Adaptação | |
| 1.º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação | | | ✓ |
| Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente | | | <i>Em substituição do ProHabita e do PER</i> |
| Programa de Arrendamento Acessível | | | ✓ |
| Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento | | | ✓ |
| Instrumentos de captação de oferta | | | ✓ |
| Índices de preços e acessibilidade habitacional | | | ✓ |
| FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado | ✓ | | |
| Porta 65 - Jovem | | ✓ | |
| Projeto Reabilitar como Regra | | | ✓ |
| Reabilitar para Arrendar | | ✓ | |
| IFRRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas | ✓ | | |
| Programa Casa Eficiente 2020 | ✓ | | |
| Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Reabilitação Urbana | ✓ | | |
| Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas | ✓ | | |
| Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética | ✓ | | |
| Programa "Da Habitação ao Habitat" | | | ✓ |
| Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação | | | ✓ |
| Programa de mobilidade habitacional | | | ✓ |

3.7 DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS NECESSÁRIAS POR INSTRUMENTO

| | Dotações orçamentais | Justificação |
|--|---|---|
| 1.º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação | * | * Dado que o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento está ainda em curso, não é ainda possível ter uma estimativa rigorosa das necessidades no âmbito deste programa, pelo que não é ainda avançado um valor para a dotação. |
| Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente | 4,6 Milhões de euros Previsível aumento das necessidades de dotação (2018) | A dotação orçamental deste programa variará bastante em função da ocorrência de acontecimentos imprevisíveis ou excecionais que resultem em necessidades de alojamento urgentes. |
| Programa de Arrendamento Acessível | 1 Milhão de euros (2018) 5 Milhões de euros (2019) | A dotação orçamental prevista inclui a previsão de custos relativa aos instrumentos de redução de risco (seguros/garantias). |
| Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento | – | Dotação orçamental necessária incluída no Programa de Arrendamento Acessível. |
| Instrumentos de captação de oferta | – | – |
| Índices de preços e acessibilidade habitacional | – | – |
| FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado | – | Este instrumento, para além de não ter custos orçamentais, tem o potencial de gerar rentabilidade para as entidades participantes, entre estas o Estado. |
| Porta 65 - Jovem | 15 Milhões de euros (2018) 20 Milhões de euros (2019) | A previsão do aumento da dotação do programa faz-se tendo como cenário a recente aprovação do alargamento do programa ao nível: <ul style="list-style-type: none"> - do grupo etário elegível, dos 30 para os 35 anos; - do período máximo de renovação das candidaturas, dos 36 para 60 meses. |
| Projeto Reabilitar como Regra | 200 Mil euros (2018) | Valor global do projeto a ser financiado pelo Fundo Ambiental. |
| Reabilitar para Arrendar | – | Atualmente o instrumento aplica uma linha de financiamento BEI/CEB com dotação total de 50 milhões de euros. |
| IFRRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas | 20,5 Milhões de euros | O montante total de financiamento que poderá ser mobilizado no período 2016-2023 ascende a cerca de 1400 M€. Este montante provém dos FEEL, do BEI, do CEB e dos intermediários financeiros, bem como do Orçamento de Estado (20,5 milhões de euros) a disponibilizar a título de Contrapartida Pública Nacional (CPN) dos financiamentos dos FEEL. |
| Programa Casa Eficiente 2020 | – | O valor total de financiamento é de 200 M€, para o período de 2017 a 2020 (100 M€ da linha de financiamento BEI, a que acresce 100 milhões de euros disponibilizados pelos intermediários financeiros). |
| Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Reabilitação Urbana | – | No período entre 2016-2020, o valor do investimento disponível é de 785 M€, para os centros urbanos de nível superior, e 197 M€, para os centros urbanos complementares, proveniente dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL). |
| Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas | – | |
| Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética | – | O financiamento é assegurado pelos Programas Regionais do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo, que disponibilizam meios que viabilizam investimentos na reabilitação de bairros sociais num valor potencial de 115 M€, com base em 82 M€ de fundos comunitários. |
| Programa "Da Habitação ao Habitat" | 500 Mil euros/ano (2018 e 2019) | Dotação para assegurar a gestão dos Projetos-piloto a implementar na presente legislatura. |
| Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação | 1,3 Milhões de euros/ano (2018 e 2019) | Inclui o desenvolvimento das três vertentes do programa: plataforma informática, linha de atendimento e acompanhamento de proximidade. |
| Programa de mobilidade habitacional | – | – |

