

# **REABI(LI)TAR LISBOA: CONTRIBUTOS DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO**

**ANDREIA ABREU DO ROSÁRIO**

---

**Dissertação de Mestrado em Gestão do Território**

**Especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território**

**SETEMBRO, 2010**



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Maria Júlia Ferreira e com co-orientação da Professora Doutora Dulce Pimentel.

[DECLARAÇÕES]

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

---

Lisboa, \_\_\_\_\_ de Setembro de 2010

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

As orientadoras,

---

---

Lisboa, \_\_\_\_\_ de Setembro de 2010

Aos meus verdadeiros mestres, modelos de perseverança, dedicação e ambição.

*Aos meus pais José e Otília;*

*À minha irmã Flávia;*

*Ao meu namorado e companheiro Nuno;*

*Às minhas amigas Márcia, Carla, Anabela e Filomena.*

*Às minhas orientadoras, pela dedicação.*

*Prof. Dra. Maria Júlia Ferreira e Prof. Dra. Dulce Pimentel.*

*“Antes de sentirmos que somos bons mestres,*

*estejamos seguros de que somos bons estudantes”.*

**PITÁGORAS**

## RESUMO

### DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

#### REABI(LI)TAR LISBOA: CONTRIBUTOS DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO

ANDREIA ABREU DO ROSÁRIO

PALAVRAS-CHAVE: LISBOA, RE-HABILITAR, REABILITAÇÃO URBANA

No âmbito da realização de um estágio curricular na Câmara Municipal de Lisboa, na colaboração com a equipa definida para o desenvolvimento do primeiro Programa Local de Habitação (PLH), surgiu a hipótese de desenvolver um estudo aprofundado na temática das políticas de habitação e reabilitação urbana, como tema da dissertação de Mestrado. Nesse sentido, o trabalho que ora se apresenta, corresponde a uma análise descritiva das políticas e dinâmicas das sociedades, sobretudo no caso de Lisboa, que conduziram a Câmara Municipal na intenção de ser pioneira na elaboração do PLH. Os Programas Locais de Habitação correspondem a uma das medidas de intervenção defendida pelo Plano Estratégico (Nacional) da Habitação (PEH), a cargo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. São considerados uma óptima ferramenta de trabalho não só para a gestão do mercado habitacional concelhio e para o conhecimento das dinâmicas demográficas, como também, e essencialmente, para a prossecução dos objectivos da implementação de uma nova e integrada política de reabi(li)tação. Os programas locais de habitação têm um carácter estratégico sectorial, são de âmbito local, e definem medidas de intervenção e monitorização, para um período temporal muito curto, mas pela abordagem integrada e pela aposta na sustentabilidade podem e devem trazer efeitos mais visíveis na dinamização dos tecidos urbanos. O Programa Local de Habitação de Lisboa foi o primeiro programa a ser desenvolvido ao abrigo das intenções defendidas pelo PEH. Aposta, entre outros objectivos, na reabilitação do parque habitacional (devoluto) da cidade, no rejuvenescimento da população e na dinamização das áreas centrais e consolidadas. Assim, através do conhecimento das alterações e dinâmicas ocorridas no parque habitacional concelhio e das tendências populacionais verificadas, a reabilitação surge como o elemento catalisador para a re-habitação da cidade. Desta forma, considera-se que a reabilitação urbana é um instrumento fundamental no desenvolvimento da política de habitação e povoamento. Nesse contexto, a tese defendida considera que a implementação das estratégias do PLH contribui para o alcance dos objectivos estipulados na reabilitação e re-habitação de Lisboa uma vez que metodologia utilizada, os recursos aplicados e as sugestões estratégicas identificadas podem contribuir, bastante, para o cumprimento do fim para o qual o PLH foi criado.

## ABSTRACT

### DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

#### REABI(LI)TAR LISBOA: CONTRIBUTOS DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO

ANDREIA ABREU DO ROSÁRIO

KEYWORDS: LISBON, RE-ENABLE, URBAN RENEWAL

In the context of the completion of a curriculum internship in Town Hall of Lisbon, in collaboration with the team set for the development of Local Housing first Program (PLH), came the possibility to develop an in-depth thematic study on policy of housing and urban regeneration, as theme of dissertation. Accordingly, the work that now stands, corresponds to a descriptive analysis of policies and dynamic societies, particularly in the case of Lisbon, which led Lisbon in the intention to be a pioneer in the development of PLH. The Local Housing Programs correspond to one of the intervention measures allowed by the (National) Strategic Housing Plan, under the Office of Housing and Urban Renewal orientations. They are considered an excellent working tool not only for the municipal housing market management and for the knowledge of the population dynamics but also, and above all, for further objectives such as implementing a new integrated policy and infrastructure rehabilitation. Housing programs have a strategic sector, local in scope, and define intervention and monitoring measures, for a very short period of time, but their integrated approach and commitment to sustainability can and should bring even more substantial effects on the urban development planning. The Lisbon Local Housing Program was the first program to be developed under the intentions defended by the Strategic Housing Plan. It aims, amongst other objectives, for objectives such as, the (vacant) housing rehabilitation, the population rejuvenation and the promotion of central consolidated areas. Thus, through the knowledge of the changes and dynamics which occurred in the municipal stock housing and through the analysis of population trends, rehabilitation appears to be the means for re-housing in the city. This way, the urban regeneration is a key instrument in the development of housing and settlement policy. In this context, the thesis defended considers that the implementation of the strategies of PLH contributes to the achievement of the objectives stipulated in rehabilitation and re-housing of Lisbon since methodology, directed and identified strategic suggestions can contribute, rather, for fulfillment of the purpose for which the PLH was created.

## ÍNDICE

<b>PARTE I – JUSTIFICAÇÃO, OBJECTIVOS E METODOLOGIAS DA DISSERTAÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1 JUSTIFICAÇÃO E PERTINÊNCIA DA TEMÁTICA .....	10
1.2 MOTIVAÇÕES PESSOAIS.....	12
1.3 OBJECTIVOS E PLANO DE INVESTIGAÇÃO .....	14
1.4 METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO .....	15
<b>PARTE II –A REABI(LI)TAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL URBANO.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 2: ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>21</b>
2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO .....	21
2.2 OS OBJECTIVOS DA REABI(LI)TAÇÃO URBANA.....	28
2.3 CONCEITOS E MODELOS DE INTERVENÇÃO SEGUIDOS EM PORTUGAL.....	32
A. <i>O CASO FRANCÊS</i> .....	32
B. <i>O CASO BRASILEIRO</i> .....	35
C. <i>O CASO PORTUGUÊS</i> .....	43
2.4 AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DE REABI(LI)TAÇÃO, EM PORTUGAL.....	49
A. AS POLÍTICAS E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA – EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	49
<b>PARTE III –REABI(LI)TAR LISBOA: ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>65</b>
<b>CAPÍTULO 3. O PARQUE HABITACIONAL EM LISBOA: AS DINÂMICAS RESIDENCIAIS E AS ORIENTAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>65</b>
3.1 AS DINÂMICAS DO SECTOR DA HABITAÇÃO EM LISBOA.....	65
3.2 DOS PROBLEMAS À NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO INTEGRADA .....	67
3.3 AS ORIENTAÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO .....	68
3.3.1 <i>DO PLANO ESTRATÉGICO DE LISBOA AO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL</i> .....	68
3.3.2 <i>DA VISÃO ESTRATÉGICA – LISBOA 2010 À CARTA ESTRATÉGICA 2010-2024</i> .....	72
3.3.3 <i>A REVISÃO DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL</i> .....	76
3.3.4 <i>DO PLANO ESTRATÉGICO [NACIONAL] DA HABITAÇÃO AO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO</i> .....	83

<b>CAPÍTULO 4. O PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO (PLH): UMA FORMA INOVADORA DE INTERVIR NO PARQUE HABITACIONAL DE LISBOA .....</b>	<b>86</b>
4.1 UM PLANO OU UM PROGRAMA?.....	87
4.2 PROCESSO, OBJECTIVOS E METODOLOGIA DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO DE LISBOA .....	89
4.3 OBJECTIVOS E METODOLOGIA DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO .....	90
4.4 A PROGRAMAÇÃO DA EXECUÇÃO.....	92
4.5 AS ACÇÕES E EVENTOS PROGRAMADOS PELA UNIDADE PROJECTO DO PLH .....	93
<b>CAPÍTULO 5. UMA VISÃO INTEGRADA PARA A INTERVENÇÃO PREVISTA: AS ACÇÕES A DESENVOLVER NAS TRÊS FASES DO PROJECTO DO PLH.....</b>	<b>95</b>
5.1 PRIMEIRA FASE: “CONHECER”.....	95
5.2 O DIAGNÓSTICO DO PARQUE HABITACIONAL DE LISBOA: O ATLAS DO PLH.....	96
A. A POPULAÇÃO RESIDENTE .....	97
B. OS EDIFÍCIOS: IDADE DO PARQUE, RESIDENCIALIDADE E GRAU DE CONSERVAÇÃO... ..	101
C. OS ALOJAMENTOS OCUPADOS E VAGOS E AS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE.....	104
D. A PROPRIEDADE DO PARQUE DE HABITAÇÃO: A PROPRIEDADE DO OCUPANTE, O ARRENDAMENTO E AS DATAS DOS CONTRATOS.....	106
E. O VALOR PATRIMONIAL E OS ENCARGOS COM A HABITAÇÃO.....	108
5.3 SEGUNDA FASE: “ESCOLHER” .....	110
5.4 ACÇÕES A DESENVOLVER.....	115
5.5 TERCEIRA FASE: “CONCRETIZAR” .....	117
<b>PARTE IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS «O CAMINHO A SEGUIR» .....</b>	<b>118</b>
<b>CAPÍTULO 6. A REABILITAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL DE LISBOA: QUE ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO? .....</b>	<b>118</b>
6.1 A VISÃO DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO .....	118
6.2 AS POTENCIALIDADES DO COOPERATIVISMO HABITACIONAL.....	121
6.3 A EXPERIÊNCIA DAS SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA.....	126
6.4 OS PROCESSOS DE GENTRIFICAÇÃO E O PERFIL DOS NOVOS RESIDENTES.....	129
6.5 A REUTILIZAÇÃO DO PARQUE DE HABITAÇÃO PARA JOVENS E ESTUDANTES .....	131

<b>PARTE V – CONTRIBUTOS DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO PARA REABI(LI)TAR LISBOA .....</b>	<b>134</b>
<b>CAPÍTULO 7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFIA SEGUIDA .....</b>	<b>141</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>152</b>

# PARTE I – JUSTIFICAÇÃO, OBJECTIVOS E METODOLOGIAS DA DISSERTAÇÃO

## CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 JUSTIFICAÇÃO E PERTINÊNCIA DA TEMÁTICA

As transformações ocorridas na sociedade, resultado da manifestação de novos estilos de vida, marcados por uma enorme transformação dos hábitos quotidianos e, sobretudo, na alteração dos padrões sociais, culturais e económicos, resultaram na alteração da paisagem urbana e na forma de vivenciar o espaço. Estas alterações resultaram, em grande parte, de condições tão díspares como o crescimento da mobilidade; a diversificação das causas das migrações; o aumento da esperança média de vida e, conseqüentemente, o envelhecimento da população; a alteração da tipologia das famílias e do número de pessoas por agregado familiar; das novas condições de trabalho/emprego e ainda na variação das aspirações e ambições dos indivíduos. Todas estas alterações tiveram impactos morfológicos nas cidades, designadamente na fragmentação do território, transformando a cidade *“incómoda, antes de mais, porque custa a perceber, a interpretar, a diagnosticar e a remediar nos seus dualismos e fragmentações (...) porque desafia as formas de governação estabelecidas”* (PORTAS, 2003: 213). No entanto, e de entre todas as mutações ocorridas, podemos utilizar uma componente que actua como factor-chave na identificação e na análise da evolução do planeamento urbano e do grau de desenvolvimento e de coesão social de uma sociedade: o sector da habitação.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da Organização das Nações Unidas, no artigo 25º, pode ler-se que *“toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários (...)”*<sup>1</sup>. Apesar de se constituir como um direito fundamental do Ser Humano, o acesso à habitação não está ao alcance de todos. A habitação revela um papel nas sociedades e territórios não só de elemento diferenciador da paisagem urbana, mas também, e particularmente, como o motor da economia e da sociedade, designadamente através do

---

<sup>1</sup> Consultado em 04-08-2010: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm); a ênfase na palavra “alojamento” é da autora, sendo pertinente no âmbito do presente trabalho.

mercado imobiliário. Apesar do conceito de «habitação» estar relacionado (em primeira instância) como o abrigo/alojamento de suporte familiar, a verdade é que se trata de uma das componentes mais importantes na sociedade.

Ao nível mundial, a questão do direito à habitação tem sido debatida com a finalidade de afirmar o sector da Habitação como uma das áreas onde é necessário investir para se conseguir alcançar o desejado desenvolvimento sustentável e a coesão social. São de destacar algumas dessas conferências-debate e alguns documentos que evidenciam a pertinência, cada vez maior, da habitação no contexto do desenvolvimento territorial: Declaração Universal dos Direitos Humanos (de 1948); Carta de Aalborg (de 1994); Carta Social Europeia (de 1996); Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano – Habitat; European House Fórum (de 1997); Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (de 2007) e a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (de 2007).

Em Portugal, só recentemente se desenvolveu um plano estratégico nacional para o sector da habitação, o Plano Estratégico da Habitação (PEH) 2007-2013. Até então, as intervenções feitas eram enquadradas por várias directrizes e orientações, dispersas e desconexas, presentes em diferentes normas e legislação. São exemplo o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação; o Novo Regime de Arrendamento Urbano; as intervenções das Sociedades de Reabilitação Urbana; as normas para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI'S); as intervenções em Bairros Críticos e Áreas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU); o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística ou o Novo Regime de Reabilitação Urbanas em Áreas de Reabilitação Urbana. Ao longo dos anos têm sido implementadas várias políticas públicas com incidência na habitação, com graus de eficácia muito diversificados e pouco integradas; estando-se longe de resolver o problema da habitação, mesmo ao nível das condições básicas de habitabilidade, em todo o território português. Dos programas ensaiados podemos referir alguns pela importância que tiveram nesta temática: as políticas de realojamento (PIMP, PER, PROHABITA); os programas de Reabilitação e Requalificação Urbana (PRAUD, RECRUA, REHABITA, SOLARH e RECRIPH); as operações SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local); o PROQUAL; o Programa de Apoio ao Arrendamento Jovem e os Incentivos (financeiros) do QREN, no âmbito da política de cidades, programas de regeneração urbana e programas de reabilitação dos centros históricos ou frentes ribeirinhas; ou ainda a Iniciativa Bairros Críticos (IBC), do IHRU. A execução das

medidas dos vários programas fez-se ao nível local mas, na falta de uma política geral que as integrasse, resultou num mosaico sem coerência e com poucos efeitos sobre a qualificação do território urbano. Segundo Cátia Madeira *“é possível concluir que todos os programas [de reabilitação habitacional – RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH] apresentam uma reduzida aplicabilidade devido a questões de natureza diversa e que reflectem também a diversidade do parque habitacional e a situação socioeconómica do país. Mas este balanço negativo não rediz a importância da reabilitação e têm sido feitos numerosos esforços no sentido de consagrar a reabilitação dos tecidos construídos, onde a habitação se inclui, como um elemento estratégico para a qualificação da vida urbana e para a posição das cidades na competição internacional, sendo então necessário primar por um novo paradigma na política de habitação”* (MADEIRA et al., 2010: 926).

O enquadramento da temática e os conceitos do urbanismo e do planeamento integrado, para a definição de uma política de habitação e reabilitação, não são recentes. Porém, e atendendo às actuais dinâmicas populacionais e tendências residenciais, são entendidos como instrumentos determinantes para a análise, estudo e monitorização da qualidade de vida dos cidadãos e da imagem do território, num processo de prossecução dos objectivos da reabilitação habitacional. A questão da reabilitação do parque habitacional e da consequente procura de medidas e programas que resultem na re-habitação das cidades, sobretudo nas áreas centrais e históricas, tem sido assunto debatido em vários fóruns e artigos de opinião, sendo um tema dominante na actualidade. Este facto demonstra que, apesar do atraso na implementação dos processos de reabilitação urbana, o seu papel e a sua importância ganharam um novo impulso no contexto do esforço desenvolvido para incrementar e aplicar este tipo de políticas e programas. Assim, o Programa Local de Habitação é uma esperança e um grande desafio no sentido de dar mais eficácia à intervenção pública na área da habitação e do urbanismo integrado.

## 1.2 MOTIVAÇÕES PESSOAIS

A realização de trabalhos de investigação revela-se um processo que requer uma grande concentração e reflexão. Exige também um esforço acrescido para aprender a pensar e a relacionar factos que, em conjunto, devem permitir alcançar os nossos objectivos. Considero, e defendo, que a execução deste exercício é uma mais-valia para o desenvolvimento de uma atitude mais pró-activa e a capacidade de perceber e responder aos

desafios e problemas que se podem colocar no nosso quotidiano. Determinei como objectivo principal o aperfeiçoamento de competências e *know-how* mais específico, científico, na temática da habitação e reabilitação urbana, por considerar que se trata de um assunto pertinente e muito actual. A escolha da problemática a tratar nesta dissertação - *reabi(li)tação* - resultou, em parte, do trabalho desenvolvido na Câmara Municipal de Lisboa, designadamente no Departamento de Planeamento Estratégico, para a elaboração do primeiro Programa Local de Habitação (PLH), em Portugal. A participação no projecto apelava ao sentido crítico, sobretudo na análise e fundamentação de opiniões sobre a temática, mas também do próprio processo de desenvolvimento e elaboração do Programa Local de Habitação. O uso da experiência adquirida ao longo do estágio curricular permitiu compreender e contribuir na decisão das metodologias utilizadas e do processo desenvolvido na definição de um programa estratégico tão direccionado e temático, como é o caso do PLH. Tratou-se, desta forma, de um processo de aprendizagem e de desenvolvimento de aptidões e qualificações que muito podem beneficiar os trabalhos que poderão surgir no futuro. Da mesma forma, sente-se um enriquecimento pessoal e intelectual que muito contribuem para o contínuo acumular de conhecimentos e saberes, não só para operacionalizar tarefas com distinção, mas sobretudo para saber como proceder e trabalhar em equipas multidisciplinares. O facto de ter sentido a pressão dos *timings* e inquietações partilhados pela unidade projecto do PLH, sobretudo no que respeita aos compromissos políticos a cumprir, promoveu a utilização plena dos conhecimentos adquiridos, do empenho e da dedicação, direccionando-os para o sucesso das operações a realizar. Por fim, entende-se que esta dissertação é como um “estágio” assente na educação e treino do pensamento sobre uma temática muito actual - considerada essencial numa política de planeamento e desenvolvimento local. A dissertação é ainda um desafio pessoal, na medida que apresenta um repto importante: conseguir trabalhar e compreender a variedade de medidas e o conjunto da informação tão diferenciada e dispersa que as temáticas da re-habitação e da reabilitação urbana apresentam; e ao mesmo tempo conseguir cumprir os objectivos profissionais determinados. Considerando todos os contratempos que surgiram durante o período da produção do documento referente à componente não lectiva do mestrado, que condicionaram o desenvolvimento da tese, entendo que o trabalho produzido, apesar de não corresponder totalmente aos objectivos desejados, foi um desafio superado. A ambição, a determinação e a dedicação aplicada na execução deste trabalho, e a experiência e valores conseguidos foram factores motivadores para a conclusão deste exercício, recompensado pela entrega da dissertação.

### 1.3 OBJECTIVOS E PLANO DE INVESTIGAÇÃO

O objectivo da dissertação é a demonstração do papel inovador e importante do Programa Local de Habitação (PLH), de Lisboa, na definição de uma política de re-habitação e reabilitação urbana da cidade.

Os Programas Locais de Habitação correspondem a uma das medidas de intervenção defendida pelo Plano Estratégico Nacional da Habitação (PEH), a cargo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. São considerados uma óptima ferramenta de trabalho não só para a gestão do mercado habitacional concelhio e para o conhecimento das dinâmicas demográficas, como também, e essencialmente, para a prossecução dos objectivos da implementação de uma nova e integrada política de reabi(li)tação. Os programas de habitação têm um carácter estratégico sectorial, são de âmbito local, e definem medidas de intervenção e monitorização, para um período temporal muito curto; mas pela abordagem integrada e pela aposta na sustentabilidade podem e devem trazer efeitos mais visíveis na dinamização dos tecidos urbanos. O Programa Local de Habitação de Lisboa foi o primeiro a ser desenvolvido ao abrigo do PEH. Aposta, entre outros objectivos, na reabilitação do parque habitacional da cidade (sobretudo o devoluto), no rejuvenescimento da população e na dinamização das áreas centrais e consolidadas. Assim, através do conhecimento das alterações e dinâmicas ocorridas no parque habitacional concelhio e das tendências populacionais verificadas, a reabilitação surge como o elemento catalisador para a re-habitação da cidade. Não é por acaso que têm surgido vários autores a referir que *“a reabilitação urbana apresenta-se actualmente como uma componente indispensável no âmbito da política das cidades e da habitação”* (CALADO et al., 2009: 38).

O plano de trabalho estrutura-se em três fases (figura 1): uma primeira mais teórica e de enquadramento da temática; uma segunda, com maior exposição da “componente prática” da dissertação e que traduz, em parte, o trabalho desenvolvido na equipa do Programa Local de Habitação de Lisboa; e por fim uma parte de considerações finais e conclusões. Isto é, a parte do trabalho mais relevante e “inovadora” que apresenta considerações sobre a exequibilidade e o benefício das estratégias definidas no PLH enquanto contributos para a reabi(li)tação de Lisboa.

#### 1.4 METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO

O plano de trabalho desenvolvido no âmbito da presente dissertação engloba sete (7) capítulos, que em termos lógicos, na construção metodológica da tese se aglutinam em cinco (5) partes (figura 1):

- **Parte I** – Justificação, objectivos e metodologias da dissertação: *Capítulo 1*.
- **Parte II** – A reabi(li)tação do parque habitacional urbano: *Capítulo 2*.
- **Parte III** – Reabi(li)tar Lisboa - Estudo de Caso: *Capítulos 3, 4 e 5*.
- **Parte IV** – Considerações Finais: «O caminho a seguir»: *Capítulo 6*
- **Parte V** – Os contributos do Programa Local de Habitação para Reabi(li)tar Lisboa: *Capítulo 7*.

Os vários capítulos e subcapítulos pretendem conduzir o leitor ao entendimento e conhecimento da temática da reabi(li)tação urbana no contexto que aqui se apresenta. Isto é: a importância e os contributos dos Programas Locais de Habitação, para re-habitar e reabilitar as cidades, designadamente a de Lisboa. A *primeira parte* do trabalho refere-se à apresentação do tema da tese através da demonstração da pertinência e relevância científica da temática em análise. Inclui ainda a definição dos objectivos a alcançar e a melhor metodologia a utilizar com vista à prossecução dos fins propostos. A *segunda parte* marca o início efectivo da reflexão teórica da tese, e corresponde ao enquadramento da temática: a reabi(li)tação do parque habitacional urbano. Ou seja o enquadramento histórico, os objectivos, os conceitos e os modelos ensaiados, num âmbito mais geral; e, posteriormente, um ponto dedicado às políticas e programas praticados em Portugal. Estes conhecimentos teóricos são essenciais para preparar e conduzir o estudo aos resultados pretendidos. São de salientar algumas das razões para o actual estado de degradação do parque habitacional, nomeadamente: (i) a transformação das áreas centrais e tradicionalmente residenciais em áreas de comércio e serviços, o que elevou o preço do solo e das habitações; (ii) a anterior permissividade do(s) Plano(s) Director(es) Municipal(is) no licenciamento e estabelecimento de solos para a construção nova; (iii) a urbanização e o crescimento das cidades registado nas últimas décadas, quando o número de edifícios/alojamentos cresceu de uma forma muito intensa; (iv) existem, actualmente, mais fogos do que agregados familiares; (v) o poder de compra e a facilidade de acesso ao crédito bancário, que permitiu aos residentes adquirir casa própria e a

# REABI(LI)TAR LISBOA

## PARTE I - Justificação, objectivos e metodologias da dissertação (Capítulo 1)

Justificação e pertinência da temática

Motivações pessoais

Objectivos e plano de investigação

Metodologias e estrutura do trabalho

## PARTE II - A reabi(li)tação do parque habitacional urbano (Capítulo 2)

Enquadramento Histórico

Os Objectivos da Reabi(li)tação Urbana

Conceitos e os Modelos de Intervenção Seguidos em Portugal

As Políticas e os Programas de Reabi(li)tação, em Portugal

## PARTE III - Reabi(li)tar Lisboa - Estudo de Caso (Capítulos 3, 4 e 5)

### O parque habitacional em Lisboa: as dinâmicas residenciais e as orientações das políticas públicas

- As dinâmicas do sector da habitação em Lisboa
- Dos problemas à necessidade de intervenção
- As orientações para as políticas públicas
  - Do PEL ao PDM
  - Da Visão Estratégica Lisboa 2010 à Carta Estratégica 2010-2014
  - A revisão do PDM
  - Do PEH ao PLH

### O Programa Local de Habitação (PLH): uma forma inovadora de intervir no parque habitacional de Lisboa

- Um plano ou um programa?
- Processo, objectivos e metodologias :
- Objectivos e metodologias do PLH
- Calendário de execução do programa
- Acções e eventos a desenvolver pela unidade projecto

### Uma visão integrada para a intervenção do Programa: as acções a desenvolver nas três fase do PLH

- Primeira fase «Conhecer»
- O diagnóstico do parque habitacional de Lisboa: O Atlas do PLH
  - A população residente; Os edifícios; Os alojamentos ocupados e vagos e as condições de habitabilidade; A propriedade do parque; O valor patrimonial e os encargos com a habitação
- Segunda fase «Escolher»
- Estratégias de intervenção propostas pelo PLH
- Terceira fase: «Concretizar»

## Parte IV - Considerações Finais

### «O Caminho a Seguir» (Capítulo 6)

A visão do programa Local de Habitação  
 As potencialidades do cooperativismo habitacional  
 A experiência das Sociedades de Reabilitação Urbana  
 Os processos de gentrificação e o perfil dos novos residentes  
 A reutilização do parque habitacional para jovens e estudantes

## Parte V - Contributos do Programa Local de Habitação para Reabi(li)tar Lisboa (Capítulo 7)

Figura 1- Esquema do Plano de Trabalho da Dissertação

(vi) a facilidade que a mobilidade habitacional permitiu na busca pela satisfação residencial, criando novas centralidades urbanas e despovoando as áreas centrais/históricas; (vii) o envelhecimento da população sobretudo nos núcleos históricos; (viii) um parque habitacional antigo, de edifícios históricos, que não se compadece com a qualidade e modernidade que é exigida na actualidade; (ix) e o número de edifícios e alojamentos que ficaram vagos e devolutos (alguns em ruína). Segundo Cátia Madeira<sup>2</sup>, *“esta nova paisagem urbana evolui a partir de um conjunto de acumulações/transformações resultantes da actuação de uma diversidade de actores com objectivos bastante diferenciados entre si. Isabel Guerra defende que «a transformação das cidades, das instituições e dos grupos não acontece como fruto de uma varinha mágica, ela é, antes de mais, fruto de um sistema económico-político global» e de «jogo complexo de dinâmicas movimentadas e induzidas por actores diversificados cujas estratégias, projectos e relações contribuem de forma significativa para estas dinâmicas, engendrando especificidades locais<sup>3</sup>».* Hoje, a cidade é um produto social que traduz os múltiplos efeitos das constantes reestruturações económicas” (MADEIRA et al., 2010: 899). Esta será, também, a razão para a apresentação dos conceitos que estão intrinsecamente relacionados com «Reabi(li)tar Lisboa»: reabilitação urbana, área de reabilitação urbana, acupunctura urbana, urbanismo, rejuvenescimento da população, gentrificação, reabi(li)tação e re-habitação,

No subcapítulo das teorias serão abordadas as várias concepções que têm fundamentado as propostas de intervenções para a cidade em matéria de reabilitação urbana. Considerando-se o solo como um recurso finito, a crescente diminuição do número de licenças concedidas para construção nova e a percepção dos agentes imobiliários do potencial destas áreas “degradadas e abandonadas” das cidades; entende-se que a reabilitação de edifícios/alojamentos será uma mais-valia para a adequação da oferta à procura, servirá para reajustar o mercado imobiliário e para a promoção da re-habitação e rejuvenescimento do território, incluindo uma componente de sustentabilidade ecológica do processo. Os objectivos inerentes à reabi(li)tação do parque habitacional (re-habitação da cidade, rejuvenescimento da população, renovação urbana, qualidade de vida e qualidade da cidade, dinamização do comércio de proximidade e equipamentos de base local) são identificados num terceiro subcapítulo. Por fim, serão identificadas as políticas e os programas de habitação. É importante identificar e referir a eficácia dos Programas

---

<sup>2</sup> Citando Álvaro Domingues “Novas Paisagens Urbanas”, in *Jornal de Arquitectura*, n.º 206, Maio – Junho de 2002, Lisboa.

<sup>3</sup> Remete para GUERRA, Isabel et al (1999), *A Baixa Pombalina – diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*, Celta Editora, Oeiras.

Especiais de Apoio à Reabilitação Urbana (RECRUA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH, PROHABITA), do Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação das Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística revogado pelo Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU).

*A terceira parte*, correspondente ao "trabalho prático", e resultou, sobretudo, nas aprendizagens, conhecimentos e colaboração desenvolvida com a equipa técnica do Programa Local de Habitação de Lisboa, sendo este o elemento fundamental para a definição do tema da tese. Neste grande capítulo encontram-se caracterizados os planos e os instrumentos de gestão territorial em Lisboa, que incluem os princípios da reabi(li)tação, as metodologias e o processo de elaboração do PLH, o diagnóstico do parque habitacional de Lisboa e ainda as fases e o trabalho desenvolvido pela unidade de projecto. Desta forma, podemos identificar como característica dominante da tese uma abordagem descritiva da informação existente, consequência da utilização do trabalho desenvolvido no estágio curricular – e que serviria de matéria para a realização do «Relatório de Estágio» enquanto componente não lectiva do Mestrado -, mantendo-se na dissertação, em detrimento do aprofundamento da componente mais teórica dos conceitos e teorias, do tema em análise. Esta abordagem é também consequência da falta de tempo para estruturar um novo plano de trabalho para a dissertação, tendo em conta o tempo decorrido entre o pedido de alteração da componente não lectiva e a data de entrega da tese. Outro factor importante para a abordagem utilizada é o facto de existir muita informação disponível sobre os vários domínios evidenciados (autores especialistas na matéria, teses de doutoramento e documentos oficiais) e que se encontra dispersa, optando-se pela metodologia da sistematização dos conhecimentos.

*As considerações finais* correspondem às medidas que podem ser desenvolvidas e implementadas para reabi(li)tar Lisboa – o caminho a seguir. Para além de estarem contempladas no PLH, são também consideradas e defendidas como o futuro para o desenvolvimento da reabilitação do parque habitacional e do tecido urbano como factor preponderante para a re-habitação da cidade. Por fim, e *na última parte* do plano de trabalho, surgem as conclusões. Este é o culminar de todo um trabalho que concorre para a apresentação dos resultados que devem evidenciar quais são os contributos do PLH para reabi(li)tar Lisboa: serão os objectivos do programa concretizáveis? Serão medidas utópicas? Quais as medidas mais importantes? Qual o futuro do projecto do PLH? O processo de elaboração do PLH foi bem sucedido? Qual o papel do cooperativismo

habitacional e das sociedades de reabilitação urbana no contexto da re-habitação e reabilitação da cidade?

Relativamente aos diferentes tempos dedicados à pesquisa e investigação, podemos descrever o trabalho desenvolvido em três momentos específicos:

- a) *Estágio Curricular na Câmara Municipal de Lisboa, em colaboração com a unidade de projecto do Programa Local de Habitação (cerca de 450 horas), decorrido entre Janeiro e Julho de 2009:*

Incluiu a recolha e tratamento de dados estatísticos dos censos de 1991 e 2001, do Instituto Nacional de Estatística (INE), referentes ao concelho de Lisboa (incluindo todas as freguesias) e ao enquadramento deste na NUT II e país. Foram definidas e estudadas várias temáticas de estudo, nomeadamente a população, os edifícios, os alojamentos e as famílias. A organização dos dados recolhidos, no INE, foi feita utilizando um modelo de tabela/legenda pré-definida pela equipa do PLH, em formato Excel (figura 2). Posteriormente a equipa produziu mapas (em anexo), com base nas tabelas efectuadas, que compilados resultaram no Atlas do PLH.

**Figura 2 - Base para a Elaboração das Legendas dos Mapas do Atlas do PLH**

Dados por zona geográfica	1991	Clas.	2001	Rank
Portugal				
Lisboa (NUT II - Lis. + Set.)				
Grande Lisboa (NUT III)				
Lisboa (Concelho)				

1	Ajuda			
2	Alcântara			
3	Alto do Pina			
4	Alvalade			
5	Ameixoeira			
6	Anjos			
7	Beato			
8	Benfica			
	(...)			

III - Lisboa Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra, Vila Franca de Xira  
 III - Setúbal Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal

**Fonte:** Unidade de Projecto do Programa Local de Habitação, CML, 2009

Este instrumento permitiu realizar um diagnóstico e obter um maior conhecimento das condições do parque habitacional de Lisboa e das dinâmicas e transformações ocorridas no concelho, e foi introduzida no Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação 1ª Fase: "Conhecer", sendo o Atlas do PLH um documento anexo. Para a elaboração deste primeiro relatório foi, igualmente, consultada bibliografia sobre a temática da habitação, da população (incluindo os sem-abrigo), das políticas públicas (nomeadamente a constituição de Sociedade de Reabilitação Urbana) e programas de reabilitação e realojamento ensaiados. Essa pesquisa traduziu-se na elaboração de textos que foram incluídos no relatório referido em epígrafe. Na fase da elaboração da matriz de análise estratégica foi-me permitido participar e colaborar com a unidade projecto do PLH nas catorze sessões realizadas com o Professor Bana e Costa, – *Bana Consulting Lda.*, na hierarquização de objectivos-fins; objectivos-meios, “cachos de medidas” e estratégias de intervenção, através do método MACBETH. Estas sessões foram importantes para perceber o método utilizado para a análise da contribuição e da exequibilidade de cada um dos cachos de medidas (e medidas de intervenção) para a concretização dos objectivos-meios, e objectivos-fins para reabi(li)tar Lisboa. Estas sessões foram marcadas pelo diálogo, debate e interacção entre os técnicos da unidade de projecto do PLH, Directora de Departamento do Planeamento Estratégico da Câmara Municipal de Lisboa (Dra. Teresa Craveiro), Vereadora Helena Roseta e os técnicos da empresa *Bana Consulting Lda.* A possibilidade de participar nestas sessões e na elaboração dos relatórios daí resultantes foi uma mais-valia que permitiu perceber o método escolhido e utilizado pela equipa para definir quais as medidas estratégicas mais pertinentes para a prossecução do objectivo principal do programa.

*b) Recolha e análise bibliográfica*

No que se refere à recolha e análise bibliográfica podemos afirmar que foram utilizados três sistemas de recolha de informação: documentos e referências bibliográficas sobre a temática disponíveis online, em páginas como o Instituto Nacional de Estatística, Câmara Municipal de Lisboa, Confidencial Imobiliário, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo ou o Portal da Habitação, do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Foram também utilizados e consultados diplomas e normas que regulam e orientam as operações desenvolvidas no tecido urbano. E ainda actas de conferências, livros e trabalhos académicos realizados sobre a mesma temática. Por fim, foi utilizado o trabalho desenvolvido e o conhecimento adquirido no estágio curricular.

A principal dificuldade resultou na selecção da informação que garantisse a total compreensão e justificação da temática, visto existir uma enorme quantidade de dados disponível (ideias/opiniões, políticas, programas, legislação). Isso resulta do facto desta temática ser bastante actual e mais recorrente impondo um sentido analítico mais apurado e uma nova abordagem e “criatividade” em lidar com o tema. Por esse motivo, e também pelo facto de inicialmente a componente não lectiva resultar num relatório de estágio, optou-se pela análise e resumo da informação recolhida numa abordagem mais descritiva da temática.

*c) Desenvolvimento e conclusão da dissertação de mestrado*

A última etapa da dissertação corresponde à redacção do documento da tese a apresentar para efeitos da obtenção do grau de Mestre. É a fase mais exigente que obriga a uma grande disciplina e espírito crítico. É preciso cumprir os prazos estabelecidos e desenvolver uma metodologia de trabalho que concilie tempos de execução das tarefas académicas e profissionais. A conclusão da tese deve corresponder aos objectivos propostos inicialmente e efectivar algum grau de “inovação” e novo conhecimento intelectual.

Apesar de a abordagem ser essencialmente descritiva, acreditamos ter conseguido esse grau de inovação na temática abordada, no relato de experiências singulares na participação de um programa-piloto e no esforço de sistematização de informação que vai aparecendo em dissertações de mestrado e doutoramento muito recentes.

## **PARTE II – A REABI(LI)TAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL URBANO**

### **CAPÍTULO 2: ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

#### **2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO**

A evolução do conceito e dos objectivos da reabilitação urbana resultou da necessidade de adaptação das intervenções no tecido urbano aos problemas do desenvolvimento das cidades e territórios. Os desequilíbrios na ocupação urbana agravaram-se, durante o século XIX, com os efeitos da revolução industrial, nomeadamente pelo

surgimento de problemas relacionados com a quantidade de habitação disponível para o crescente número de trabalhadores que afluía à cidade, e as questões de mobilidade que lhe estavam intrínsecas. Estas alterações exigiram uma adaptação dos espaços urbanos aos novos padrões de crescimento, traduzindo-se na expansão das cidades e no esvaziamento das áreas centrais. Esta tendência teve como consequências a decadência dos espaços centrais, originando grandes vazios urbanos com debilidades ao nível social, económico e cultural. É nessa sequência, que no século XX, se desencadeia o sentido da preservação e conservação dos edifícios históricos, não só pela necessidade da manutenção dos edifícios em si, como também na intenção da conservação da função e uso que desempenham no contexto da cidade, especialmente pela importância que têm ao nível cultural, histórico, arquitectónico e de identidade. Nesse sentido foi organizada, pelo Conselho Internacional de Museus, uma conferência sobre a importância dos monumentos históricos, que se concretizou na aprovação da *Carta de Atenas – Para o Restauro de Monumentos Históricos, em 1931* (TERCUD), que define claramente os fundamentos e objectivos do restauro/conservação dos monumentos, todavia de âmbito limitado ao edifício e não à “reabilitação” da envolvente do mesmo. Um dos principais intervenientes nesta conferência foi o italiano Gustavo Giovannoni - arquitecto, engenheiro civil, historiador, urbanista e crítico de arquitectura – que estabeleceu as bases fundamentais da “reabilitação urbana”, por assim dizer, ao defender que os tecidos urbanos envolventes aos edifícios históricos merecem e devem ser, também, alvo de intervenções de conservação e reabilitação, pois estes conferem uma identidade e carácter ao espaço de intervenção. Segundo Ana Pinho (2009: 31), “ (...) Giovannoni faz uma previsão das suas tendências de evolução e conclui que os tecidos antigos poderão ter um importante papel a desempenhar, não só no presente, como no futuro. Assim, a preservação dos tecidos antigos não é vista de uma perspectiva estritamente conservacionista, mas é integrada pela primeira vez na escala mais alargada do planeamento territorial”. Este facto vem permitir que as operações passem a ser cada vez mais integradas, transformando o planeamento territorial em algo mais alargado. É este o princípio para a emergência do conceito de planeamento urbano, em que se atribui uma componente social aos espaços, caracterizando-os como territórios de vivência, de cultura, de história, de uso e especialmente de habitat humano. Esta ideia inovadora só mais tarde foi valorizada pois entendeu-se que, com a contínua degradação da cidade, os tecidos urbanos históricos de interesse deviam ser conservados e mantidos para que a cidade pudesse ter “*espaços identitários de residência e de encontro, ao mesmo tempo que o seu valor artístico e histórico acrescentava as dimensões estética e pedagógica, base da criatividade, ao*

*cenário do habitat humano: vista duplamente como monumento e organismo vivo”* (PINHO, 2009: 31). Posteriormente, e durante a II Guerra Mundial, grande parte do território europeu foi destruído. Inevitavelmente este tipo de catástrofes acarreta um grande número de alterações no território, não apenas em termos físicos, mas também em termos socioeconómicos e políticos. Um dos principais problemas identificados foi a total destruição do parque habitacional das cidades, sendo por isso necessário começar a reconstruí-las através da construção de fogos para alojar toda a população atingida pela guerra. Assistiram-se, portanto, a dois fenómenos: a demolição das áreas atingidas e irrecuperáveis e a expansão das cidades para a periferia. Neste contexto, Cátia Madeira defende que “ (...) assim, se por um lado se desencadeou o fenómeno de Renovação Urbana - alteração da tipologia pré-existente, via demolição e substituição da mesma de acordo com as novas e modernas teses arquitectónicas – por outro, a urbanização das periferias foi consumada sem qualquer preocupação qualitativa (...) ” (MADEIRA et al., 2010: 900).

Este tipo de intervenções, de renovação e reestruturação urbana, passaram a ser muito mais comuns depois da II Grande Guerra Mundial, generalizando-se um pouco por todo a Europa. Com a implementação de grandes indústrias nas cidades, e com a afirmação das migrações, a população começou a procurar nas cidades uma melhor qualidade de vida. É a partir de então que se acentua o crescimento das áreas periféricas das grandes cidades e a perda de coesão e sustentabilidade na forma de crescimento e desenvolvimento dos territórios. São de salientar as descontinuidades territoriais e a construção ilegal, de onde se destaca a falta de equipamentos e infra-estruturas básicas. Esta propagação das operações de renovação e crescimento urbano pode ser analisada sob duas perspectivas: a mudança e alterações das preocupações inerentes ao desenvolvimento territorial e a revisão interna dos princípios do urbanismo moderno. Isto é, as questões relacionadas com a demografia, com a sustentabilidade ambiental e social, implicam uma mudança nos princípios inerentes ao planeamento urbano. Este último, passa a incluir questões de relevante pertinência relacionadas com as políticas sociais, territoriais, culturais e políticas, assentes numa visão mais estruturada dos objectivos do urbanismo e da arquitectura, e da importância e função do património. Todavia, o desejo de construir e de revitalizar as cidades destruídas resultou numa fragmentação e descontinuidade no tecido urbano que provocou uma perda de identidade do território e dos espaços públicos. Apesar da renovação dos tecidos urbanos centrais ter melhorado substancialmente, as condições de higiene, a economia e a imagem das áreas de intervenção, a verdade é que foram intervenções que alimentaram os problemas de segregação social, especulação imobiliária e ainda conflitos e problemas sociais. Nos

Congressos Internacionais de Arquitectura Moderna seguintes (posteriores à II Guerra Mundial) demonstrou-se que a nova arquitectura e o urbanismo deviam conseguir dar uma identidade às cidades, o que é um princípio totalmente diferente do defendido até então, ou seja, a conservação dos monumentos isolados e não do património urbano edificado como um conjunto. Percebeu-se, desta forma, que o sistema urbano é muito mais complexo do que aparenta, funcionando como uma grande e complicada rede que se interliga com as mais diversas componentes, das mais variadas áreas. É esta rede que quando analisada evidencia a satisfação residencial e as relações entre habitantes e o espaço público num determinado território, mas que também demonstra como é percebido, utilizado e vivido o espaço que é de todos. A imagem da cidade, a relação que com ela se estabelece, as relações entre indivíduos e a preservação da história e cultura são o ponto-chave para que se crie e estabeleça a identidade dos lugares. (MADEIRA et al., 2010: 41-42).

Com o passar dos anos, emerge um sentimento de nostalgia pela cidade histórica, agora modificado ou inacessível, e por aquilo que representava. Os primeiros passos para a definição de uma política internacional de «reabilitação» surgiram na Convenção Cultural Europeia, de 1954, em Paris. Esta convenção foi importante para *“forjar uma personalidade europeia rica da diversidade de todas as suas tradições (...) quer na área do desporto, dos lazeres, da história, do património cultural ou da criação artística”* (GDDC, Gabinete de Documentação de Direito Comparado, 2010). Das conclusões da Convenção destacam-se a necessidade de se preservar aquilo a que chamou uma “identidade europeia” e a definição de um programa de cooperação cultural. Depois, em 1962, a UNESCO apresentou uma Recomendação Relativa à Salvaguarda da Beleza e do Carácter das Paisagens e Sítios onde aconselhava a salvaguarda da beleza e carácter das paisagens e dos sítios, assente na ideia da preservação do património urbano como um conjunto. Desta forma começam a surgir muitos mais instrumentos e documentos referentes aos processos de reabilitação urbana. Também é de destacar-se a Lei Malraux, de 4 de Agosto de 1962, *“lei francesa (que) foi determinante no contexto das políticas urbanas de reabilitação porque privilegiou a preservação e recuperação dos conjuntos urbanos com valor arquitectónico ou histórico, sobrepondo-se às anteriores estratégias substitutivas de renovação urbana”* (MADEIRA et al., 2010: 902).

Mais tarde, a Carta de Veneza (ou Carta Internacional de Restauro), datada de 1964, alarga o conceito de reabilitação dos monumentos históricos à reabilitação dos espaços que os envolvem e ainda a conservação da utilização dos monumentos para as funções para as quais foram concebidos. Nas palavras de Ana Pinho *“a reabilitação estava orientada*

*essencialmente para a melhoria da dimensão física de edifícios e grupos de edifícios com interesse patrimonial, o que quer dizer que tinha um âmbito bastante restrito – edifícios com valor social, histórico, arqueológico, científico ou artístico, ou com carácter típico ou pitoresco, que formassem um todo coerente ou fossem notáveis pela forma como se integravam na paisagem e suficientemente agrupados para permitir que os edifícios, as estruturas que os ligavam e o local que ocupavam fosse delimitado geograficamente. Aplicava-se ainda à envolvente dos monumentos e sítios. Como se pode depreender, nesta altura a reabilitação não abarcava sequer todos os edifícios do tecido urbano antigo”* (PINHO, 2009: 81-82). Assim, a natureza das operações devia também incluir aspectos físicos, económicos, de coesão social, ambiental e de habitação que em conjunto culminassem no desencadear do desenvolvimento urbano. O planeamento foi o instrumento encontrado que tinha esse objectivo e finalidade. Importa, também referir a Carta Europeia do Património Arquitectónico (1975)<sup>4</sup> que introduz o conceito de “conservação integrada”, ou seja, para além da conservação e preservação dos [conjunto de] edifícios de interesse cultural, histórico ou artístico este tipo de intervenções também tinha por objectivo a erradicação dos problemas de segregação social (ARAÚJO, 2005). O desenvolvimento do conceito da reabilitação passa, também e indiscutivelmente, pela Resolução (76) 28 do Comité de Ministros do Conselho da Europa (CMCE), relativa à adaptação das leis e regulamentações às exigências da conservação integrada do património arquitectónico, que anexou um conjunto de princípios subjacentes ao desenvolvimento de políticas nacionais de conservação integrada e as medidas necessárias para a sua implementação. Apesar de direccionado para áreas claramente definidas que incluíssem edifícios ou conjuntos de edifícios de interesse que merecessem ser conservados, é talvez o primeiro documento que fixa uma política de conservação que engloba áreas urbanas e estipula a criação de programas nacionais de conservação (integração, salvaguarda, conservação, preservação, restauro e beneficiação) integrada. A reabilitação será, então, definida como um sinónimo de conservação integrada (PINHO, 2009: 70). Esta nova perspectiva do conceito faz surgir um novo problema: as dificuldades de compatibilização das técnicas e recursos existentes com as operações de reabilitação urbana. Esta dificuldade confere uma importância maior à definição de políticas públicas que tivessem por objectivo, não só a formação de mão-de-obra para as intervenções especializadas na conservação e preservação dos tecidos urbanos, mas também para *“impulsionar a reabilitação dos tecidos antigos através de processos de gestão do desenvolvimento, que incluíssem incentivos à instalação e ao desenvolvimento de*

---

<sup>4</sup> Adoptada pelo Concelho da Europa em Outubro de 1975.

*actividades económicas nas áreas em questão. Torna-se premente uma maior ligação entre a conservação do património cultural e a vida da comunidade” (PINHO, 2009: 103). É assim um romper de prioridades e ideais: enquanto as políticas dos anos sessenta/setenta “tinham por objectivo principal preservar o passado, pouco fazendo pela sua reabilitação, as que agora eram necessárias pretendiam dar um futuro a esse passado” (PINHO, 2009: 103). Considerando que anteriormente a profunda alteração nos tecidos urbanos históricos desencadeou o crescimento das actividades terciárias nos centros e a perda da função residencial, surgem processos de gentrificação: ou seja, a vinda de novos moradores consequência da recuperação das unidades de residência, muitas vezes ao nível apenas dos alojamentos e outras vezes estendendo-se a toda a unidade edificada; ou pode ainda ocorrer como efeito de uma acção concertada que pode mesmo passar pela renovação urbana, substituindo-se a tipologia do edificado e da população residente. Este facto evidencia a inutilidade e a falta do cumprimento dos objectivos que se entendem fundamentais numa política de habitação, que nestas décadas definiu como objectivo realojar as populações mais desfavorecidas em periferias que, com o passar dos anos, e o desenvolvimento da sociedade (por exemplo: desindustrialização, aumento da mobilidade e acessibilidades) também se vieram a tornar espaços degradados e obsoletos. Nos anos 80, as preocupações com o desenvolvimento urbano e as renovações urbanas ocorridas passaram a incluir um outro tipo de inquietações: a necessidade de imposição da equidade social; pôr fim à insegurança e segregação social, espacial e económica; preservação da identidade, património urbano e valores locais; melhorar globalmente o ambiente urbano; compatibilizar espaços urbanos históricos com as novas centralidades e necessidades das áreas urbanas e desenvolver processos de reabilitação mais participativos e integrados. É então que, em 1982, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS)<sup>5</sup>, realizou um encontro de peritos sobre a reabilitação das áreas habitacionais existentes onde estabeleceu a verdadeira dimensão urbana da reabilitação: “dois tipos de programas de reabilitação podem ser identificados: a reabilitação de edifícios e a reabilitação integrada de áreas ou bairros. (...) Apesar da reabilitação de edifícios individuais ser exequível e praticada em diferentes países, o stock habitacional das áreas urbanas não deve ser considerado como uma colecção de edifícios individuais. Os edifícios individuais fazem parte de ruas, quarteirões, e bairros habitados pelas comunidades. É por esta razão que a ênfase deve ser posta num*

---

<sup>5</sup> “O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) é uma agência especializada da ONU dedicada à promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado” (in <http://pt.wikipedia.org> em 08 de Setembro de 2010).

*conceito mais amplo de reabilitação, que vise a beneficiação de áreas inteiras. As unidades habitacionais que se tornaram sub-regulamentares ao longo de um período de tempo são muitas vezes habitadas por famílias que necessitam de melhor educação, emprego, cuidados de saúde, etc.; e proporcionar a estas famílias habitações melhoradas, sem ao mesmo tempo assegurar-lhes o acesso a oportunidades adicionais, seria fútil e auto-enganador. Por último, certas áreas centrais têm importância histórica ou arquitectónica e dão aos habitantes de uma cidade ou país um sentimento de identidade cultural ou política. A preservação destas áreas não deve ser considerada como uma deslocação de recursos (...), mas antes como um meio de mobilizar recursos” (PINHO, 2009: 117).*

No ano de 1983 é adoptada a Carta de Torremolinos, na Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Planeamento Territorial (CEMAT), sobre o planeamento regional e urbano na Europa. Consequência das alterações ocorridas até então, e da consciência da importância do planeamento urbano para o desenvolvimento harmonioso dos territórios - estabeleceu-se como o instrumento integrador das áreas temáticas que englobam todo o funcionamento de uma área urbana - em especial nas estratégias de desenvolvimento futuro onde se reúnem as operações e intervenções de conservação, preservação e renovação urbana, no contexto da reabilitação urbana. Na década de 90, as premissas da reabilitação urbana compreendiam toda a rede de interligações que tinham de ser estabelecidas para o correcto funcionamento e implementação do conceito. Incluíam, também, a enumeração de todas as vantagens em executar operações de reabilitação em substituição da construção nova, não só para a consolidação da imagem mas também da competitividade das cidades. É também nesta década que se adopta e coloca na agenda política o conceito de desenvolvimento sustentável, nomeadamente na Cimeira da Terra, em 1992, e na Conferência Habitat II, em 1996. Daqui resultam três documentos muito importantes para o futuro das cidades em matéria de ambiente e sustentabilidade: a Declaração do Rio e a Agenda 21 e a Agenda Habitat, respectivamente. No entanto, face aos problemas inerentes aos territórios urbanos (povoamento, construção, poluição, parque edificado envelhecido, ambiente urbano degradado e apropriação [indevida] dos espaços) assiste-se a uma redução da intervenção do Estado nas políticas sociais – por se entender que deveria ser o sector privado a operar -, nomeadamente na promoção de habitação e reabilitação urbana. O agravamento do declínio e envelhecimento do parque edificado resultou na diminuição do crescimento económico, no enfraquecimento da coesão social e no aumento dos problemas ambientais. Posteriormente, no IV Congresso Internacional de Arquitectura Moderna, em Atenas, adoptou-se uma nova Carta de Atenas (2003), desta vez de âmbito mais alargado,

introduzindo os problemas e organização das cidades, nomeadamente no que respeita à habitação. Foram considerados alguns princípios que revelaram a situação das cidades: a falta de condições de habitabilidade, consequência do grande número de habitantes e reduzida capacidade de alojamento; a falta de espaços verdes; o mau estado de conservação dos edifícios; a quantidade de população de baixos rendimentos incapaz de contornar situações de pobreza; grande crescimento das cidades em extensão; o crescimento das áreas periféricas, sem organização e planeamento; a falta de organização e distribuição dos usos do solo; a distribuição da população no espaço (ricos vs pobres) e a organização das redes de acessibilidades em desacordo com as necessidades. A reabilitação foi assim entendida como um instrumento que incita à boa gestão urbana, à criação de parcerias público-privadas e à participação e integração da população na definição de estratégias de intervenção no território. Não obstante, também é o elemento fundamental na actual definição da política de cidades e de habitação. Relativamente às políticas de habitação importa referir que esta política de reabilitação urbana visa a resolução da falta de condições de habitabilidade e questões relacionadas com a segurança e a diminuição de habitantes nos centros urbanos; assim como permitem o desenvolvimento socioeconómico e têm impactos na recuperação de áreas em decadência. Sabendo-se que existem muitos edifícios a necessitar de reparações (profundas, grandes ou pequenas intervenções) e atendendo ao actual cenário de crise e nível de endividamento das famílias, a reabilitação urbana e a re-habitação dos centros das cidades funcionam como forma de contrariar as tendências instituídas da aquisição de casa própria distante das áreas históricas, e concorrem para o cumprimento dos objectivos estabelecidos para a reabi(li)tar das cidades.

## **2.2 OS OBJECTIVOS DA REABI(LI)TAÇÃO URBANA**

O conceito e os objectivos da reabilitação urbana remontam aos anos 60, quando foram pela primeira vez definidos, embora num âmbito mais restrito, e direccionado para a conservação e reabilitação do património urbano histórico. Posteriormente, os objectivos passaram a incluir a conservação, a salvaguarda e o restauro dos monumentos históricos. No entanto, a consciencialização da importância dos tecidos urbanos antigos foi, também, emergindo por se considerar que estes espaços de valor histórico, artístico e cultural, mereciam ser conservados e reabilitados, especialmente pela função que desempenhavam nos territórios: edifícios de uso habitacional, espaços de encontro e de identidade que deviam ser vistos no âmbito de uma perspectiva integrada do planeamento territorial. Os

objectivos passam, então, a compreender a salvaguarda da beleza e carácter das paisagens e sítios através do incentivo à *“preservação e restauro do aspecto da paisagem e dos sítios naturais, rurais e urbanos que tivessem interesse cultural ou estético ou formem o ambiente natural característico”* (PINHO, 2009: 57). Mais tarde, a reabilitação urbana passa a abarcar nos seus objectivos a inventariação, o planeamento urbanístico, a criação/adaptação de legislação e de regulamentos adequados, a sensibilização, a informação e o apoio à população através da implementação de uma política de preservação e reabilitação de edifícios antigos e sítios históricos e artísticos. A conservação integrada é, depois, incluída como novo fim nos propósitos da reabilitação, bem como a participação e cooperação das autoridades locais, regionais e nacionais na definição de uma política de reabilitação urbana. Porém, apesar de muito concretos e bem definidos, os objectivos da reabilitação urbana, continuam a registar algumas variações, induzidas pelo desenvolvimento das sociedades e pelos problemas que os territórios apresentam. No entanto, os objectivos da reabilitação urbana são ainda desvalorizados, uma vez que a caracterização e as intervenções implementadas correspondem, em grande parte, a uma visão mais restritiva da conservação e renovação do edificado, e não a uma abordagem mais ampla, de intervenções alargadas e integradas. Entende-se, por isso, que uma política urbana sustentável para o sector da habitação, que não descuidasse intervenções integradas no património edificado - com vista à sua preservação e conservação -, faria sentido para a concretização de uma verdadeira política de reabilitação urbana.

Para a arquitecta Ana Pinho, *“a reabilitação urbana é actualmente um tema incontornável quer se fale de conservação e defesa do património, de desenvolvimento sustentado, de ordenamento do território, de qualificação ambiental ou de coesão social. É cada vez mais um instrumento-chave para a qualificação e o desenvolvimento dos territórios construídos”* (PINHO, 2009: Resumo). Esta afirmação representa, de uma forma geral, os objectivos da reabilitação urbana, os quais devem concorrer para intervenções ao nível do *“combate da degradação física dos edifícios; do fornecimento de alojamento, de um nível equivalente, a custos mais baixos do que a construção nova, especialmente por dispensar a construção de novas infra-estruturas e serviços públicos; do poder resultar na preservação de um ambiente familiar e digno, mediante as melhorias necessárias das condições gerais e dos equipamentos; e no evitar a fragmentação em larga escala do ambiente físico, que se considera nefasta para a vida comunitária, fazendo diminuir os movimentos da população”* (PINHO, 2009: 67). Assim, impõe-se que a reabilitação actue como um instrumento que consiga concretizar esses objectivos de conservação e

preservação do património construído existente, e ao mesmo tempo adaptando-o às exigências da sociedade e ambições do planeamento urbano actual. Segundo Davide Alpestana, “ *o conceito de reabilitação está há muito identificado pela Geografia Urbana. As principais notas para uma nova ideia de reabilitação recaem nas dinâmicas residenciais e atracção das novas procuras actualizando as exigentes centralidades históricas às necessidades actuais. Para tal, a reabilitação deverá ser menos conservadora integrando novas soluções, menos intransigente nas regras, adequando as tipologias dos imóveis e dos estabelecimentos comerciais ou realizando renovações pontuais*” (ALPESTANA, 2009). As intervenções de reabilitação têm, desta forma, de conseguir relacionar e integrar as políticas (e respectivos objectivos) sociais, ambientais e culturais, mas também funcionar como o catalisador para o desenvolvimento e consolidação económica e sustentável das áreas intervencionadas.

Apesar de estar em vigor o Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, referente aos conceitos técnicos do ordenamento do território e urbanismo, importa salientar os objectivos de reabilitação urbana preconizados no Decreto-Lei 104/2004, de 7 de Maio, que cria um regime jurídico excepcional de reabilitação das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística onde a reabilitação urbana é caracterizada como “ *o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*” (PORTUGAL, 2004: Art.º 1, n.º 2). No que respeita ao desenvolvimento de políticas de reabilitação urbana, em Portugal, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), que é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, tem como objectivo concretizar e implementar as políticas estabelecidas pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana. Um dos aspectos fundamentais é a articulação destas políticas “ *com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução*” (IHRU, 2010, Site). Desta forma, a missão do IHRU passa pelo desenvolvimento de uma política integrada nas áreas da habitação, da reabilitação urbana e da salvaguarda do património arquitectónico, actuando “ *como o coordenador na identificação dos problemas específicos dessas áreas; como incentivador da pesquisa de novos modelos e dinâmicas habitacionais;*

*como dinamizador de novos suportes legislativos e regulamentares; como entidade nacional certificadora de projectos de habitação e reabilitação urbana; como entidade coordenadora dos instrumentos de financiamento aplicáveis; como entidade gestora de um largo património de habitação do Estado e como mobilizador de estudos e intercâmbio de experiências com vista a propor medidas de melhoria nas áreas de habitação e reabilitação urbana”* (IHRU, 2010, Site). Neste sentido, e face à degradação do edificado, e consequentemente da estrutura urbana das cidades, a reabilitação urbana integrada surge como um instrumento da política que estimula intervenções de reabilitação nos edifícios e nas habitações. A reabilitação urbana não pode ser, assim, entendida apenas como um “*sinónimo de recuperação, com a utilização principalmente no campo da acção arquitectónica e urbanística, incluindo simultaneamente a conservação e o restauro, reforma ou ampliação e a transformação, a reconstrução e a renovação, permitindo dotar o objecto ou conjunto histórico de melhores condições de habitabilidade ou uso*” (IHRU, 2010, Site); uma vez que estes são apenas um dos objectivos que concorrem para a concretização da finalidade primordial da reabilitação urbana. Esta não se encerra na conservação e reabilitação de espaços construídos, mas sim num conjunto de operações que reúnem uma série de vantagens para as cidades e, consequentemente, para o estabelecimento de uma nova imagem que se estabelece com a reabi(li)tação dos centros históricos das cidades. Essas operações devem visar a requalificação das áreas degradadas e dos tecidos urbanos em declínio para a qualificação e protecção do espaço e ambiente; a sustentabilidade e eficácia das intervenções e dos processos de desenvolvimento urbano através da hierarquização de prioridades e objectivos a alcançar; o maior poder de decisão por parte dos actores e intervenientes nos processos de reabilitação urbana, que podem e devem manifestar-se e reagir às mudanças, numa maior partilha de responsabilidades; o efeito multiplicador dos investimentos efectuados nas operações de reabilitação para uma maior coesão social e económica, qualidade de vida e satisfação residencial; o aperfeiçoamento de um processo contínuo; mais apoios do governo para o desenvolvimento das capacidades de actuação dos particulares e para a organização e gestão de projectos e processos em prol da mudança; maior integração das componentes das políticas social, económica, ambiental e física para a optimização dos recursos e maior crescimento económico; capacidade para atrair e fixar empresas (captação de investimento); a qualificação, protecção e aumento dos espaços verdes e da componente ambiental; a competitividade das cidades e a redução de assimetrias, especialmente as disparidades sociais; a reabilitação e conservação do património e do edificado classificado; um estímulo

ao desenvolvimento local para criar capacidades para fixar e atrair população (sobretudo a mais jovem) e para a reutilização de áreas e vazios urbanos (desaproveitados) numa política de habitação que invista na qualidade e no bem-estar dos cidadãos, e nos fogos a ocupar, através de uma arquitectura, ambiente e imagem da cidade mais qualificada e adaptada às necessidades quotidianas.

### 2.3 CONCEITOS E MODELOS DE INTERVENÇÃO SEGUIDOS EM PORTUGAL

No intuito de criar um termo de comparação para as diversas políticas de habitação e re-habitação (programas e formas de actuar no sector) entendeu-se pertinente apresentar dois exemplos: o caso brasileiro e o caso francês. Apesar de serem realidades bastante diferentes da portuguesa, são dois casos paradigmáticos que merecem ser estudados no intuito de aprendermos com as ideias, as estratégias, as preocupações e as medidas implementadas. Esta escolha tem que ver com os modelos que têm inspirado as medidas de política de habitação adoptadas em Portugal.

No caso particular do Programa Local de Habitação, alguns exemplos brasileiros ajudaram na consolidação das ideias e na formulação das metodologias a seguir. Em notas muito breves, apresenta-se a política de habitação em França e no Brasil, desde os finais do século XIX, de forma a situar a criação e o desenvolvimento dessa nova ferramenta de gestão territorial, isto é, os Programas Locais de Habitação (de Interesse Social, no caso brasileiro) que têm objectivos e procedimentos diferentes nos países que foram inspiradores para o caso português.

#### A. O CASO FRANCÊS

Em França, os problemas de habitação tomaram visibilidade logo no período da Revolução Industrial, época marcada pelo êxodo rural e pela procura de melhores condições de vida que a cidade industrializada oferecia. Porém, o “*mercado imobiliário dos proprietários ricos e dos inquilinos pobres*” (MAIO et al., 2006: 11) não estava preparado para receber esta população operária, tendo sido desenvolvido um mercado de arrendamento para estes cidadãos. Ora, consequência da industrialização, as cidades cresceram e modificaram-se as estruturas urbanas, surgindo problemas relacionados com a pobreza ou a insegurança. Nesse sentido, e como forma de resolução das reclamações da burguesia, foram

desenvolvidos planos de re-urbanização das cidades que incentivavam os operários a poupar para adquirir a sua própria habitação. Não obstante, também apresentavam os primeiros esboços de uma **política de habitação social**. No período entre a I e a II Guerras Mundiais, o problema da habitação agravou-se verificando-se um *deficit* habitacional enorme. Na construção de novas habitações o factor qualidade foi diminuindo, “*chegando ao ponto de suprimir as instalações sanitárias, por considerarem um luxo para o operário*” (MAIO et al., 2006: 13). No período pós 2ª Guerra Mundial, a França era um verdadeiro cenário de destruição. A possibilidade da recuperação e regeneração do país só foi possível através dos incentivos financeiros provenientes do Plano Marshall, dos Estados Unidos da América, que propunha, pelo menos, a reconstrução para um cenário idêntico ao anterior à guerra – habitações, infra-estruturas e equipamentos básicos. Em 1948 desenvolveu-se o programa das **habitações de aluguer moderado** (Habitation à Loyer Modéré - HLM), destinadas às classes populares e aos trabalhadores, e que foram utilizadas para alojar a mão-de-obra que trabalhava na reconstrução e na industrialização da França. Entre 1950 e 1990 apostou-se no programa de HLM e desenvolveu-se o programa das **Villes Nouvelles**:

- “*a moradia social HLM torna-se uma moradia digna e se inscreve numa política de eliminação da moradia insalubre, das favelas e dos pardieiros. Até os anos 1970, a moradia social estava massivamente nas áreas de periferia, agente de renovação urbana e de luta contra a moradia insalubre. É a moradia da população empregada, a moradia familiar alugada de “início na vida”. Em seguida, a moradia social alugada é substituída pela moradia com direito à propriedade (em imóvel colectivo ou em casa individual), e esse fenómeno acentua o povoamento da periferia mais distante, com habitações mais baratas*”. (SANTANA et al., 2006);
- as Villes Nouvelles (cidades novas) corresponderam a novas centralidades nas periferias das cidades, numa tentativa de desenvolvimento de um planeamento e ordenamento que se coadunasse com o período de crescimento económico e social verificado à época. O objectivo fundamental deste programa era a construção de novas habitações; contudo, e inicialmente, falhou no desenvolvimento de infra-estruturas, equipamentos e na fixação de empresas.

Não obstante, os processos de viabilização das novas cidades, através do sector privado e da cooperação entre o poder local e os particulares, transformaram-nas em pólos urbanos inovadores, sustentáveis, bem equipados e infra-estruturados e independentes das grandes cidades tradicionais. Nos anos 90 surgiram novas leis que defendiam **a habitação como um direito básico do cidadão**, na luta por uma maior segurança sobretudo nos

contratos de arrendamento; e a defesa do direito à cidade, numa promoção da diversidade e coesão social. No início do século XXI, é aprovada a **Lei SRU – Solidariedade e Renovações Urbanas**, que se propunha desenvolver operações de renovação urbana, nomeadamente na minimização de problemas de segurança, limpeza e insalubridade do território e na aposta no sistema de HLM para a prossecução dos objectivos da solidariedade e desenvolvimento sustentável. Mais recentemente foi desenvolvido o **Plano Nacional sobre Habitação** que defende a criação e mobilização de um fundo de terrenos e imóveis que possa ser utilizado para o desenvolvimento de novas habitações; a criação e oferta de habitação social ou o desenvolvimento do mercado de habitação própria. Em termos gerais, o Estado Francês foi o grande promotor e responsável em matéria de habitação. No entanto, essa competência tem sido, cada vez mais, partilhada com os privados, na procura por um equilíbrio na satisfação das necessidades habitacionais, e na definição e aplicação da política de habitação social.

Nesse contexto, também foi lançado em França, o **Plano Social de Habitação** que consiste num programa com um conjunto de medidas para o sector da habitação destinadas a suprimir as necessidades e carências sociais: a *“habitação social é considerada um bem de primeira necessidade, sendo por isso favorecida há alguns anos com taxas reduzidas, tanto para as construções novas quanto para as reformas”* (MAIO et al., 2006: 22). Este plano aprova ajudas financeiras individuais e ajudas destinadas aos agentes sociais na provisão de habitação à população de baixos recursos; a promoção de um mercado de arrendamento social privado que beneficie de incentivos fiscais; o estímulo à promoção e dinamização do mercado habitacional vago; o acesso a empréstimos sociais para aquisição de casa própria; incentivos à utilização do sistema de poupança habitação e a reabilitação de moradias. Esta última também é financiada por fundos públicos de ajuda à *“reabilitação dos edifícios e alojamentos quer para arrendatários sociais quer para os proprietários privados”* (MAIO et al., 2006: 23-29).

Em 2007, o Governo de Sarkozy, por seu turno, determinou uma agenda política de habitação com uma visão e paradigma ligeiramente diferente, que se fixa nos seguintes pontos<sup>6</sup>:

- Uma reforma justa, que pretende desbloquear o acesso à habitação para as famílias de classe média e média baixa; e que visa “libertar e permitir” a subida da classe média alta a um nível de vida melhor;

---

<sup>6</sup> Tradução Livre, (FRANÇA, 2010).

- Uma reforma que promova o controlo da despesa pública e da eficiência económica através da redução da despesa pública com a habitação e do impulso e dinamização do mercado de casa própria;
- Uma reforma suportada pela produção e construção de mais habitações.

Esta alteração na estratégia de implementação de uma nova política de habitação corresponde a uma mudança que aproxima a nova visão às intervenções verificadas noutros países europeus; mas também uma ruptura com as estratégias anterior.

## B. O CASO BRASILEIRO

Importa apresentar a experiência e os resultados alcançados no Brasil, apesar da escala de análise, da dimensão do país, dos problemas de habitação e dos níveis e tipos de carências, serem totalmente distintos da situação em Portugal. O Brasil caracteriza-se por ser um país bastante populoso e com uma grande percentagem de população com baixos recursos económicos. Esse facto teve como consequências alterações no padrão e imagem da malha urbana, pelo desenvolvimento de grandes bairros de habitações precárias e sem o mínimo de conforto ou condições de habitabilidade, higiene ou segurança (exemplo: proliferação de cortiços e favelas). Numa tentativa de resolução deste problema, *“as autoridades recomendavam a demolição de habitáculos, estimulando a construção de habitações fora do perímetro urbano. Eram orientações que, oferecendo incentivos convidativos à iniciativa privada, faziam com que se articulassem interesses dispostos a colaborar na busca de uma solução da questão. Muitos aceitaram o convite e uma verdadeira “teia” de relações entre esses interesses e a administração pública foi realizada. Esta última, naquele momento, chegou a modernizar a área central; mas, ainda hoje enreda acumulação na indústria da construção e preocupação social da habitação fazendo persistir ambiguidades e contradições essenciais na construção da cidade”* (SAMPAIO et al., 2003: 1). O primeiro passo na definição da política habitacional brasileira começou em 1964 com a criação do **Banco Nacional de Habitação** e do **Sistema Brasileiro de Habitação**<sup>7</sup>, assente na produção de casa própria, numa política *“permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o sector da construção civil*

---

<sup>7</sup> Estruturava-se com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio a somar-se aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (BONDUKI, 2007: 72).

*habitacional*” (BONDUKI, 2007: 72). Apesar de todas as críticas efectuadas a estes dois mecanismos, e da incapacidade destes na resolução das grandes carências registadas, Nabil Bonduki entende que o período entre “1964-1986 foi o único em que o país teve, de facto, um Política de Habitação” (BONDUKI, 2007: 73). Porém, esta posição do governo brasileiro resultou numa “*expansão da área urbana muito superior à que seria necessária para abrigar a população e os serviços urbanos*” (SAMPAIO et al., 2003: 1), transformando as cidades num contínuo urbano que se estende para fora dos seus limites territoriais – metrópoles. Nos anos 70 e 80 (séc. XX) a autoconstrução, sobretudo a multiplicação da construção de favelas, disseminou-se; concomitantemente os edifícios nos centros das cidades, pela falta de conservação, foram-se degradando, sobretudo os velhos cortiços<sup>8</sup>, o que complicou ainda mais a situação e a carência habitacional. A (aparente) desorganização territorial, representada pela marginalização de certas áreas da cidade, caracterizadas por edifícios devolutos e obsoletos, contrastava com as áreas mais ricas, bem equipadas e que proporcionavam uma qualidade de vida superior aos cidadãos. Verificou-se assim a verdadeira desigualdade na distribuição da riqueza, promovida “*pela ausência do poder público na produção de formas mais racionais de ocupação do solo, o que permitia à iniciativa privada agir com grande desenvoltura, visando principalmente ao ganho imobiliário, combinando o lucro e a renda*” (SAMPAIO et al., 2003: 2). Nos anos de 1980, a crise económica fomentou uma redução na procura de habitação (consequência da incapacidade da população para adquirir casa própria) o que conduziu à diminuição da oferta; e consequentemente registou-se uma subida no preço dos alojamentos. Mais uma vez evidenciaram-se as desigualdades sociais e habitacionais promovidas pela inexistência de uma política eficaz, à qual se juntou a decadência do Sistema Brasileiro de Habitação. Em 1988, o Brasil consagrou na **Constituição o direito à habitação e atribuiu competências aos Estados e aos Municípios** para a construção de moradias e para a consolidação e afirmação de uma nova política de habitação. Surgiram então as “*primeiras experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. (...) Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adoptam pressupostos inovadores como o desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, (...), emergem programas alternativos como a urbanização de favelas e*

---

<sup>8</sup> Tipo de moradia colectiva muito comum no Rio de Janeiro do século XIX e início do século XX, os cortiços eram geralmente antigas casas senhoriais que eram subdivididas no maior número de unidades possível e alugadas à população de baixa renda.

*assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão<sup>9</sup> e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais”* (BONDUKI, 2007: 77-78). Neste contexto, os primeiros passos para a retoma de uma nova política de habitação iniciaram-se quando, em 1995, se recuperaram os **financiamentos à habitação**; e em 1996 quando foi apresentado o documento da **Política Nacional de Habitação** (criado pela Secretaria de Política Urbana no contexto da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II) que incluía “*novos programas que, ao menos na sua concepção, estavam coerentes com uma nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção*” (BONDUKI, 2007: 78), nomeadamente: a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito individual e colectiva); **Programa Moradia** (programa direccionado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias) e o **Programa de Arrendamento Residencial**. Porém, a implementação destes programas não significou uma redução no *deficit* habitacional, concentrado essencialmente no estrato da população com baixos rendimentos. Nesta sequência, torna-se mais evidente o problema relacionado com o número e o estado de deterioração dos alojamentos vagos, disponíveis nas cidades, que podiam ser canalizados para alojar a população necessitada. Considerou-se a medida ideal para se conseguir contornar o problema da falta de alojamentos e da degradação dos edifícios e da área envolvente - que cria um grande problema urbano de despovoamento e esvaziamento não só de pessoas, como também de equipamentos e emprego. Entretanto, em 2001, é aprovado o **Estatuto das Cidades** que estabelece as directrizes gerais da política urbana, e que define no artigo 1.º como objectivo a “*garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*” (BRASIL, 2001).

Mais recentemente, “*o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, começa a implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Sectorial de Habitação. Integram o Ministério das Cidades. (...) A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte colectivo, equipamentos e serviços*

---

<sup>9</sup> Corresponde a um grupo de pessoas que se mobiliza para a resolução dos seus problemas habitacionais, através da auto-construção.

*urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade*”. (BRASIL, 2004: 12). Nesse contexto, foi, também, criado o Conselho de Cidades e aprovadas as directrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano na qual se inclui a **Política Sectorial de Habitação**. Esta política de habitação visa *“promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social”* (BRASIL, 2004: 29). De entre as várias estratégias de intervenção definidas na política de habitação brasileira, a reabilitação urbana surge como uma das medidas a desenvolver para a concretização do objectivo de Produção de Habitação: *“a reabilitação é um processo de gestão de acções integradas, públicas e provadas, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e as edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários na direcção do repovoamento dessas áreas”* (BRASIL, 2004: 46). Como instrumentos de política, definiram-se um Sistema Nacional de Habitação (plataforma de gestão e controle) subdividido num Subsistema de Habitação de Interesse Social e um Subsistema de Habitação de Mercado; o Desenvolvimento Institucional, através do planeamento e gestão, modernização organizacional e técnico, capacitação dos agentes públicos e sociais e actualização do quadro legal normativo; um Sistema de Informação, Avaliação e Monitorização da Habitação e por fim a elaboração do **Plano Nacional da Habitação**, o qual deve estar articulado com o Plano Director Estratégico Municipal. O **Ministério das Cidades** (BRASIL, 2007; Secretarias Nacionais) instituiu também o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS** (que tem como objectivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixos rendimentos, que compõe a quase totalidade do *deficit* habitacional do País) e o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS** (que centraliza os recursos orçamentais dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS).

Actualmente, a mais recente ferramenta da política de habitação brasileira é o **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**, que corresponde à forma criada pelo Ministério das Cidades para a adesão e a implementação do Sistema Nacional de Habitação e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a articular e a integrar as acções dos três níveis de governo no sector da habitação. É um instrumento de planeamento local de acções e medidas para o sector da habitação, no entanto pretende criar uma concertação entre as autoridades locais e os agentes sociais no intuito de desenvolver uma

política centrada na habitação de interesse social, mas sem desconsiderar a importância do sector da habitação como um todo. O PLHIS tem por “finalidade estudar as condições actuais da cidade e a possibilidade de implementação do plano, o estudo está organizado em quatro etapas: a) compreensão de conteúdos e de conceitos envolvidos nesse tipo de plano; b) estudo de casos referenciais; c) aplicação de análise espacial multicritério para ordenar a ocupação de vazios urbanos existentes; d) construção de cenários futuros de ocupação das áreas indicadas, com alternativas de tipologias habitacionais” (ARRUDA et al., 2009).

Este instrumento foi o inspirador do Programa Local de Habitação português, apresentando uma proposta metodológica muito semelhante à desenvolvida na criação do PLH de Lisboa. Porém, o PLHIS está mais direccionado para a habitação de interesse social enquanto o PLH de Lisboa está mais centrado na reabilitação urbana integrada, na requalificação do parque habitacional, na promoção de equipamentos de base local, na qualidade das habitações assente no desenvolvimento e na construção sustentável e na re-habitação da cidade, para a promoção e dinamização dos centros despovoados. O PLHIS apresenta-se, também, como um instrumento muito mais pensado e coeso, pela definição de metas muito precisas e dos indicadores de monitorização dos resultados obtidos.

Figura 3 - Linhas Programáticas do PlanHab - PLHIS



Fonte: PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2009, Módulo III: 10

Porém, podemos destacar a cidade de Curitiba, capital do Estado de Paraná, como o modelo de uma cidade moderna, planeada e ecológica que prima pela qualidade de vida e pelo planeamento e desenvolvimento urbano modernista, equilibrado e funcional. Constitui, por isso, um exemplo notável de um **planeamento urbano integrado** uma vez que na sua organização territorial foram consideradas, integralmente, as vertentes social, económica e ambiental. A construção da imagem de Curitiba resultou das opções estratégias de planeamento integrado preconizadas no Plano Director da cidade, datado de 1966, que tem funcionado até ao presente como a base para o desenvolvimento local. Este plano definiu como estratégias fundamentais: o “*controlo do crescimento urbano (crescimento linear com eixos estruturais); zonamento urbano, lei do uso do solo e desenvolvimento e ampliação da infra-estrutura urbana (saneamento básico, construção de vias, habitações, área de saúde, educação, etc.)*” (ZIRKL, 2003: 89). Porém, integraram-se também os aspectos ambientais e sociais ao planeamento urbano, designadamente através da criação de parques urbanos ao longo do leito dos rios, para evitar a construção clandestina ou a ocupação abusiva destas áreas de risco de inundação. A actuação do município na administração e gestão do seu território conduziu a alterações nos vários sectores da cidade (figura 4) que se manifestaram não apenas nas áreas mais nobres, mas também nas zonas mais pobres da cidade. As intervenções implementadas criaram condições para o desenvolvimento e crescimento de Curitiba, nomeadamente porque se apostou em operações de melhoramento da imagem da cidade. Os progressos verificados são consequência da preservação ambiental, melhoria dos espaços verdes, sistema de transportes, sector económico e equipamentos de cultura e lazer. O facto de ter sido a primeira cidade a implementar uma rede de ciclovias e a fundar uma universidade também permitiu que, no conjunto, a cidade fosse considerada um exemplo e com melhor qualidade de vida e preservação ambiental a nível internacional.

**Figura 4 - Visão resumida das actividades da administração municipal em Curitiba**

<b>Planeamento e Zonamento Urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Agache (1948)</li> <li>- Plano Director (1966): desenvolvimento urbano linear – eixos estruturais</li> <li>- Lei do uso do solo</li> </ul>
<b>Transportes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transporte público: Rede Integrada de Transportes (RIT)</li> <li>- Transportes especiais (p. ex. para deficientes físicos)</li> </ul>
<b>Aspectos Ecológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de parques</li> <li>- Legislação ambiental municipal</li> <li>- Educação ambiental (escolas, funcionário públicos, população)</li> </ul>

<b>Saneamento Básico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimento de água</li> <li>- Colecta e tratamento de esgoto</li> <li>- Resíduos sólidos urbanos (programa de colecta selectiva de resíduos domésticos)</li> </ul>
<b>Desenvolvimento Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Cidade Industrial de Curitiba” (CIC)</li> <li>- “Linhão de emprego”</li> </ul>
<b>Aspectos Diversos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saúde</li> <li>- Habitação (solo criado, etc.)</li> <li>- Urbanismo</li> <li>- Cultura local e regional (parques temáticos, etc.)</li> </ul>
<b>Desenvolvimento da Região Metropolitana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeamento metropolitano</li> <li>- Industrialização da Região Metropolitana (sector automobilístico)</li> </ul>

Fonte: ZIRKL, 2003: 92

Um dos conceitos implementados e desenvolvido em Curitiba, foi da iniciativa do arquitecto urbanista *Jaime Lerner*, um brasileiro para o qual as intervenções de **acupunctura urbana** correspondem ao *“princípio de que recuperar a energia de um ponto «doente ou cansado» por meio de uma simples picada de agulha tem a ver com a revitalização desse ponto e da sua área envolvente. (...) Considero que devemos aplicar esse método da medicina no planeamento das nossas cidades para as fazer renascer. (...) É preciso intervir numa área de tal modo que possa ajudar a curar, melhorar, criar reacções positivas e em cadeia. (...) A acupunctura urbana nem sempre se traduz em obra, em alguns casos, basta introduzir um novo costume, um novo hábito, que cria as condições necessárias para que se dê a transformação”*<sup>10</sup> (LERNER, 2009). As intervenções no sistema de transportes da cidade são resultado de operações rápidas e muito cirúrgicas, e é isso que deve suceder, na opinião de Lerner, em qualquer intervenção que produza mudança nas cidades, caso queiramos ser bem sucedidos: *“Fizemos uma pedonal em 72 horas. Se antes havia oposição ao projecto, depois de implementado todos ficaram encantados. (...) as intervenções devem ser rápidas para contornar a burocracia administrativa e evitar as nossas inseguranças resultado do uso da política. Às vezes temos boas ideias, mas com o tempo surgem as dúvidas e esquecemo-nos que se trata de um processo que pode sempre ser corrigido. É como se fosse um compromisso com a imperfeição, não podemos ter todas as respostas antes, porque depois limitamos a criatividade. Fazer e implementar estes projectos de forma rápida não significa fazê-los mal. Aqueles que procuram sempre um*

<sup>10</sup> Tradução livre.

*consenso acabam perdidos em intermináveis reuniões que não levam a coisa nenhuma*<sup>11</sup>” (LERNER, 2009). Os pontos fortes para o desenvolvimento integrado da cidade de Curitiba residem no facto do Plano Director ter sido elaborado e implementado (ao contrário do que acontece com outros Planos) numa fase inicial do crescimento urbano da cidade, permitindo precaver situações de desorganização e desordenamento urbano; mas também porque a equipa de planeamento manteve-se durante mais três décadas a trabalhar em proveito do desenvolvimento da cidade. Todos estes factores, quando bem conjugados e unidos, permitem um marketing territorial da cidade que ultrapassa quaisquer fronteiras, e que promove, estimula e dinamiza a economia, o turismo e uma vida mais activa e social em Curitiba. Porém, como qualquer outra grande cidade, Curitiba também apresenta problemas, nomeadamente no sector da habitação como o problema das favelas, da marginalização, insegurança e desigualdades sociais. As operações de **reabilitação urbana** surgiram, assim, através de intervenções de revitalização e valorização de áreas centrais e históricas degradadas e em declínio, numa óptica de mudança e adaptação das cidades através de uma *“política de reabilitação urbana que crie as condições e os instrumentos necessários para conter e reverter o processo de expansão, repovoando e dinamizando áreas centrais esvaziadas de forma multiclassista, rompendo com a cultura da periferização e da segregação urbana e melhorando a possibilidades de integração de vastos sectores da economia urbana”* (ROLNIK et al., 2009: 3). Estas operações de reabilitação são definidas em sede de **plano ou programa estratégico** de intervenção, num contexto de integração de uma política muito mais abrangente e integradora de planeamento e desenvolvimento urbano. Actualmente pretende-se que o Programa de Revitalização de Sítios Históricos, um dos planos desenvolvidos no Brasil, *“contribua para políticas de revitalização de centros históricos, enfatizando o uso habitacional com vocação social (...), redefinindo um novo campo de actuação (...) que estimule e consolide no país a cultura de reabilitação urbana e buscando promover a articulação da política de reabilitação das áreas urbanas centrais com a política urbana dos municípios, incorporando ao Plano Director e leis decorrentes os instrumentos do Estatuto da Cidade, para fazer valer a função social da propriedade e propiciar a redução do preço e combater a manutenção de imóveis vazios, ociosos e subutilizados, de carácter especulativo ou não”* (ROLNIK et al., 2009: 6).

---

<sup>11</sup> Tradução livre.

### C. O CASO PORTUGUÊS

O caso português tem alguns aspectos em comum com os dois exemplos apresentados. Apesar de falarmos numa escala e dimensão dos problemas mais reduzida, os pressupostos são semelhantes. Porém, é preciso destacar dois aspectos importantes que marcam a diferença na prossecução dos objectivos de uma política de habitação em França, no Brasil e em Portugal: em primeiro lugar o contexto e a evolução histórica, designadamente os efeitos das Guerras Mundiais, que em França (ao contrário de Portugal e do Brasil) provocaram necessidades e uma percepção diferente na resolução dos problemas e necessidades da população em termos habitacionais; e um segundo aspecto relacionado com a despesa pública gasta em matéria de habitação, que também tem sido maior em França do que em Portugal ou no Brasil, essencialmente devido às grandes restrições orçamentais impostas pelos governos.

Em Portugal, durante o Estado Novo a política pública defendida correspondia a *"uma política de intervenção social e familiar com funções políticas simbólicas"* (IHRU, 2008c: 15), onde a prioridade assentava, principalmente, na minimização dos problemas identificados ao nível da quantidade de fogos necessários à população residente, e não nas necessidades qualitativas das habitações. Apesar de Portugal, nessa altura, não se incluir no grupo de países que concorria para o crescimento rápido das economias e da taxa de urbanização, começou a constatar-se que era fundamental a definição e a implementação de medidas que melhorassem a qualidade de vida dos cidadãos e do parque habitacional. As medidas da iniciativa do Engenheiro Duarte Pacheco mudaram a tendência de intervenção do sector público não só nas políticas públicas mas também nas políticas de habitação. Os programas de promoção pública de habitação social, o congelamento das rendas ou a expropriação pública para a promoção de habitação pelo sector público são algumas das operações que actuaram como catalisador para o desenvolvimento de políticas públicas de habitação. A construção de alojamentos e bairros sociais, corresponderam às operações mais significativas e visíveis, e propunham-se minimizar as dificuldades sentidas pela população com maiores problemas de inserção social e/ou dificuldades económicas. Nesse sentido, foram implementados vários **programas de promoção pública de habitação social** como as “casas económicas”, em propriedade resolúvel; as “casas para famílias pobres”; as “casas de renda económica”; as “casas de renda limitada” e a autoconstrução. Consequentemente, e nos anos de 1950 e 1960, o desenvolvimento das cidades e a constante e crescente migração populacional acentuaram o problema da falta de habitação e a ausência de políticas públicas

de intervenção no parque habitacional. Constatou-se que as dinâmicas populacionais e de crescimento das cidades conduziram ao aparecimento da construção ilegal (clandestinos) e aos bairros de barracas. Considerando a dinâmica de crescimento das cidades, e dos problemas que se difundiam muito rapidamente, o Estado criou o Fundo de Fomento da Habitação que se destinava à **promoção directa de habitação** social, numa lógica de uma Política de Estado Social, através da aposta de grandes empreendimentos habitacionais nas periferias da cidade, que serviriam para colmatar estas necessidades particulares da população. É então, na década de 70, que se assiste a uma revisão das políticas públicas e das políticas de habitação que conduziram a alterações significativas nas formas de participação e de intervenção do Estado, no contexto da implementação das suas políticas ao nível nacional. Desta forma, surgem as primeiras preocupações e intenções de intervenção no sector da habitação, de um modo geral, incluindo também a ideia e o **objectivo da reabilitação urbana**: ao analisar-se a cidade percebe-se que não existe apenas uma carência habitacional, mas também a necessidade de um aumento da qualidade de vida urbana, assente na quantidade e qualidade das infra-estruturas e equipamentos sociais, sobretudo de proximidade. Conjuntamente, foram lançados alguns programas como o desenvolvimento do sector cooperativo, através das cooperativas de habitação económica e o Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL). Porém, já depois do 25 de Abril de 1974, com a chegada dos chamados “retornados” proliferaram situações de população a residir em barracas e em habitações clandestinas, o número de famílias/pessoas a residir no mesmo fogo e a degradação dos edifícios habitacionais, revelando-se a carência habitacional efectiva não só em termos quantitativos mas sobretudo qualitativos. Na tentativa de resolução destes problemas, o Governo facilitou o acesso dos cidadãos ao mercado privado em regime de propriedade horizontal, ou seja, foram criadas condições para que a sociedade se transformasse numa sociedade de proprietários, nomeadamente através do acesso ao crédito à habitação bonificado. No entanto, em meados da década de 80 assistiu-se a uma profunda alteração no sector habitacional; esta nova fase caracterizada pela grande expansão da construção resultou do crescimento da procura habitacional consequência dos **incentivos para aquisição de casa própria e à facilidade no acesso ao crédito bancário**<sup>12</sup> associado ao poder de comprar das classes médias; do decréscimo da intervenção directa do Estado no sector; do termo dos programas sectoriais anteriormente implementados e das

---

<sup>12</sup> A partir do momento em que a Caixa Geral de Depósitos deixou de ser o único banco a poder conceder crédito bancário (visto a extensão da possibilidade da atribuição de créditos a outros bancos) desenvolveu-se uma grande competitividade entre eles nas aplicações no sector habitacional, bem como na facilidade em conceder empréstimos mesmo quando as famílias tinham elevado risco de incumprimento.

responsabilidades inerentes às operações de intervenção na habitação que foram, assim, atribuídas aos Municípios. As autarquias passam a ter competências no âmbito da disponibilização de terrenos/solos para urbanização que, juntamente com a Lei das Finanças Locais, possibilita que as Câmaras Municipais recebam uma parte significativa das receitas do sector imobiliário residencial, o que só por si, é um incentivo e uma vantagem para estimular a expansão do parque habitacional. Com a entrada de Portugal na União Europeia, e com a adopção do regime livre de circulação de pessoas, definido no Acordo de Schengen, Portugal torna-se um país de imigrantes. Esse acontecimento resultou numa afirmação do problema da habitação. Considerando as atribuições e competências dos Municípios para o (re) alojamento das famílias com maiores dificuldades, foram lançados (nos anos de 1992 e 1993) os programas PER e PER famílias. Ora, com a proliferação da construção nova, as habitações e os edifícios mais antigos, sobretudo nos centros urbanos históricos e nas áreas consolidadas das cidades, entraram em decadência evidenciando as necessidades urgentes de conservação e de reabilitação do edificado. Porém, e também consequência da antiguidade dos contratos de arrendamento, das rendas praticadas (que de acordo com o Regime de Arrendamento Urbano têm que cumprir certas condições especiais na actualização das rendas, nomeadamente quando os arrendatários têm mais de 65 anos), e da idade dos arrendatários (média superior a 65 anos), conduziram a uma perda das condições de habitabilidade nos fogos. A reduzida capacidade financeira de alguns proprietários e/ou as incertezas que condicionam os investimentos dos grandes senhorios (como por exemplo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), devido às dúvidas no retorno do investimento, diminuiu a concretização de operações de reabilitação. No entanto, o congelamento das rendas e o diminuto peso do mercado de arrendamento, bem como a degradação gradual dos edifícios e o despovoamento dos centros urbanos, não actuam como incentivadores à reabilitação. Por outro lado, as pequenas intervenções de reabilitação desenvolvidas fizeram-se em edifícios e não por áreas, resultando em processos de gentrificação. Este processo leva à reconversão/reabilitação de áreas antigas e obsoletas da cidade, que passam a ser ocupadas por classes sociais de nível mais elevado. Através da reabilitação urbana integrada, ou da recuperação ou renovação dos edifícios, valoriza-se o espaço e atrai-se população de classe social média e média alta, para zonas anteriormente degradadas. Este procedimento é influenciado pelas actuais dinâmicas de transformação do território, que visam inverter as tendências da sociedade, para a fixação de população em espaços considerados como novos nichos ou novas centralidades urbanas, na alteração do desenvolvimento de estratégias e planeamento do desenho urbano das cidades. Apesar dos vários instrumentos de política

lançados, só mais recentemente se constatou que para o desenvolvimento de uma verdadeira **política pública nacional de habitação**, com estratégias de intervenção verdadeiramente integradas, é necessário fazer uma incorporação das políticas sociais e das políticas urbanas, tal como é prática noutros países, nos quais a reabilitação urbana é mais valorizada. O Estado define, então, normas, programas, projectos e incentivos para a reabilitação urbana cuja eficácia e aceitabilidade tem sido muito diferente. Verifica-se, desta forma, que existem várias opções no que respeita aos processos de reabilitação a promover:

- Intervenção pontual desenvolvida num espaço urbano específico, especialmente em edifícios e/ou fogos, restabelecendo as condições de habitabilidade exigidas e adaptando o território aos novos padrões de modernidade e conforto, também conhecida por acupunctura urbana (conceito do arquitecto brasileiro *Jaime Lerner*). Geralmente são intervenções muito precisas nos espaços nevrálgicos dos centros urbanos, e provocam consequências no todo que é a cidade;
- Intervenção integrada numa área delimitada e definida como unidade territorial prioritária de reabilitação urbana, que envolva vários actores do território (públicos e privados) e inclua espaços públicos. Por exemplo, a área de intervenção das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU);
- Intervenção assente na renovação urbana procedendo-se à demolição total do edificado.

No mais recente documento de conceitos técnicos do ordenamento do território e urbanismo, publicado pela Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), por reabilitação urbana “*entende-se uma forma de intervenção sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios. A reabilitação urbana implica a intervenção coordenada sobre o conjunto dos elementos que constituem o tecido urbano (espaços de utilização colectiva, infra-estruturas e edificação). A reabilitação do edificado é uma das componentes da reabilitação urbana. Nas operações de reabilitação urbana, a morfologia urbana é mantida nos seus traços essenciais, bem como o edificado. Pode haver lugar a substituição pontual de edifícios. As infra-estruturas devem ser modernizadas, e os equipamentos e espaços urbanos ou verdes de utilização devem ser remodelados ou beneficiados. Pode ou não haver lugar a alteração de usos.*”

*estrutura fundiária pode ou não sofrer alterações. A requalificação urbana e ambiental e a revitalização de áreas urbanas constituem objectivos de gestão urbana cuja prossecução pode ser realizada, entre outras formas, através de operações de reabilitação urbana.”* (PORTUGAL, 2009a). Considerando a actual definição de reabilitação, e o referido nos pontos anteriores, constata-se que existiu uma evolução do conceito relativamente aos objectivos, amplitude e complexidade das intervenções que agora estão subjacentes às operações de reabilitação urbana. Uma vez que a reabilitação e intervenção no edificado, através de obras de conservação por exemplo, são um elemento importante e crucial para a completa reabilitação urbana dos territórios entendeu-se necessário apresentar alguns conceitos definidos no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (PORTUGAL, 2009c) que permitem conhecer e diferenciar os termos utilizados nesta temática:

- **Reabilitação de Edifícios:** *“A forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às fracções eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder -lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas”* (PORTUGAL, 2009c: Alínea b) Artigo 2º);
- **Área de Reabilitação Urbana:** *é uma “área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infra-estruturas, dos equipamentos de utilização colectiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização colectiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, podendo ser delimitada em instrumento próprio”* (PORTUGAL, 2009c: Alínea b) Artigo 2º);

Podemos afirmar que existem várias formas de intervir no território para a reabi(li)tar as cidades, pautadas pelo:

- **Urbanismo:** o estudo que enquadra as intervenções na cidade e nos espaços humanizados - e estas como a prática da construção e/ou renovação da cidade -, bem como na gestão do território e dos processos urbanos. As medidas de intervenção centram-se cada vez mais nos habitantes e nos utilizadores da cidade e nas suas necessidades. Defende como objectivo uma visão coerente do território; a

implementação de novos sistemas de governança e de envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e a utilização de novas tecnologias de comunicação e de informação (TIC) para o desenvolvimento de estratégias de planeamento local (ou outra escala de intervenção), que regulem e controlem o crescimento do espaço urbanizado e as intervenções sobre a paisagem.

- **Rejuvenescimento da população:** Conceito relacionado com o repovoamento das cidades/áreas urbanas, com especial enfoque na atracção e fixação de população jovem – e em idade reprodutiva, que contrarie as tendências de envelhecimento da população. As estratégias de planeamento e de desenvolvimento urbano associadas às políticas de incentivo à natalidade são a base para o rejuvenescimento da população.
- **Re-habitação:** Objectivo último da reabilitação: reabitar, atraindo para as áreas de intervenção, novas famílias, população mais jovem, novas actividades económicas, novos equipamentos de utilização colectiva de apoio à residência, actividades comerciais de proximidade, mantendo - sempre que possível -, as actividades instaladas (recuperando-as e modernizando-as), no intuito de dar uma maior vivência ao espaço residencial e urbano, no geral.
- **Reabi(li)tação:** junção de dois conceitos: reabilitação e re-habitação. É como se a reabi(li)tação correspondesse, assim, a uma reunião dos conceitos anteriormente apresentados num único. O objectivo principal é “*Reabilitar para reabitar a cidade*”. Com as medidas de intervenção certas, a reabilitação urbana pode (e deve) ser um incentivo ao repovoamento das cidades, no sentido não, apenas, de residir mas de se viver a cidade. É preciso tornar as cidades apetecíveis e desejáveis para se viver. Considerando os objectivos das intervenções da reabilitação urbana integrada no cumprimento dos objectivos Europeus da Política de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; bem como a importância fundamental da reabilitação dos núcleos históricos (como uma alternativa à urbanização extensiva e ao consumo desnecessário de um recurso não renovável fundamental que é o solo) com os objectivos de atracção e fixação de população – sobretudo a jovem – para as cidades (assentes na melhoria da qualidade de vida e das condições de utilização da cidade), é possível concretizar e utilizar o conceito da Reabi(li)tação.

Portugal dispõe de um conjunto vasto de normas direccionadas para um urbanismo e planeamento integrado apropriado para a reabilitação e re-habitação dos núcleos históricos

dos centros urbanos. No entanto, é preciso que sejam adoptadas as medidas e os projectos capazes de trazer a eficácia desejada.

## **2.4 AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DE REABI(LI)TAÇÃO, EM PORTUGAL**

A reabilitação e a re-habitação estão intrinsecamente relacionadas verificando-se que, no seu geral, convergem para um mesmo objectivo: devolver a cidade e, especialmente, os tecidos urbanos históricos à cidade e às pessoas. A reabilitação dos edifícios e fogos, a melhoria das condições e da qualidade de vida, a (re)fixação de população, a melhoria do ambiente e espaço urbano e o desenvolvimento e crescimento económico nas áreas intervencionadas por operações de reabilitação urbana são apenas alguns dos objectivos que concorrem para a reabi(li)tação das cidades. Embora nos capítulos anteriores a abordagem e a escala tenha sido mais abrangente entende-se que neste ponto da investigação deve fazer-se uma redução da escala de análise, debruçando-nos essencialmente sobre os programas e políticas nacionais, sobretudo os que tiveram maior expressão na cidade de Lisboa. A política de habitação, na qual a reabi(li)tação é definida como o instrumento que intervêm sobre o edificado e fogos, vai estar mais presente uma vez que é um ponto crucial no plano de dissertação.

### **A. AS POLÍTICAS E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA – EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

A política de habitação (e de reabilitação), em Portugal, foi definida no ano de 2008, num Plano Estratégico da Habitação - documento integrador, que descreve os objectivos e finalidades da política pública sectorial, que cria uma visão estratégica de desenvolvimento, que regula as operações e define as estratégias de intervenção. Até então, e ao longo dos anos, foram implementados e decretados vários diplomas que definiram objectivos estratégicos de actuação no sector da habitação. Porém, faltava um documento que englobasse as estratégias, instrumentos e ferramentas e que articulasse todos os programas de habitação ensaiados. Segundo Cátia Madeira *“em Portugal, a questão da habitação processou-se de forma bastante diferenciada, em primeiro lugar porque o processo de industrialização foi tardio e, em segundo, porque a II Guerra Mundial não se fez sentir com a mesma intensidade. Ao contrário do que se possa pensar esta diferenciação não foi de todo “positiva” porque o facto de possuímos, na época, um poder centralizado acabou por contribuir para o adiamento de tarefas urgentes e mesmo os planos obrigatórios de Lisboa*

*e Porto acabaram por surgir mais tarde do que o previsto*<sup>13</sup>” (MADEIRA et al., 2010: 904). Nesse sentido importa referir que “ *Portugal, do ponto de vista institucional, esteve sempre na linha da frente da Europa, pela constituição de um quadro legal do direito do urbanismo. Com vista a sustentar e mesmo controlar a qualidade do processo de expansão urbana, surgiu em 1865 o D. L. n.º 10 que criava os Planos Gerais de Melhoramento (PGM) que, essencialmente, observava os aspectos relativos à salubridade e à regulamentação de disposições de ruas, vias e edificações no interior das cidades, vilas e povoações*” (BAPTISTA, 2009: 13). No entanto, para se efectuar um enquadramento nacional sobre o urbanismo e programas ensaiados para a habitação/reabilitação é preciso recuar até ao Estado Novo. A política seguida por Salazar (anos de 1920) resultou numa estagnação da economia e numa corrente de emigração para as colónias portuguesas em África. No entanto, os movimentos de migração que se registaram do interior para o litoral despoletaram o problema da carência de alojamentos que surgiram. O Estado recorre então a uma Lei de 1918 (uma primeira tentativa para a construção de **Casas Económicas** destinadas às classes mais pobres) para o desenvolvimento de bairros sociais. Na impossibilidade da satisfação das necessidades foram aprovados novos diplomas, em 1933, que previam a realização de **planos de urbanismo**<sup>14</sup> e um outro que possibilitava a construção de casas económicas<sup>15</sup> (MADEIRA et al., 2010: 906). Em 1934 foi instituída a obrigatoriedade da realização de **Planos Gerais de Urbanização**. Porém, este instrumento incentivou a subida dos preços dos terrenos e o esvaziamento e abandono dos centros urbanos, por parte da população mais pobre. (BAPTISTA, 2009: 14; MADEIRA et al., 2010: 907). Na década de 40, na consequência da II Guerra Mundial, cujos efeitos se fizeram também sentir na estrutura económica e social portuguesa e no crescimento urbano das cidades, a política seguida alterou-se. Surgiram as **Casas de Renda Económica**, em 1945; em 1946 foi aprovada a elaboração de **Anteplanos** e em 1947 as **Casas de Renda Limitada**. No entanto, e segundo Fonseca Ferreira “*até finais dos anos 50, o imobilismo reinante na sociedade portuguesa fazia com que as carências fossem mais de natureza qualitativa do que quantitativa: más condições de habitabilidade, fogos de padrões reduzidos, falta de infra-estruturas e de equipamentos, e uma acentuada degradação dos edifícios por ausência de uma política de conservação*” (FERREIRA, 1987: 61). Nos anos de 1950 e de 1960, as alterações políticas foram reduzidas surgindo apenas o **Plano de**

---

<sup>13</sup> O Plano de Lisboa iniciado em 1881 obteve somente aprovação em 1903 e o do Porto foi elaborado entre 1938 e 1940 (MADEIRA, et al., 2010: 904).

<sup>14</sup> Decreto-Lei n.º 21.697, de 30 de Setembro, de 1932.

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 23.053, de 23 de Setembro, de 1933.

**Construção de Novas Habitações da Cidade de Lisboa**<sup>16</sup> e o **Regulamento Geral das Edificações Urbanas (REGEU)**<sup>14</sup>. Este regulamento pretendia que as intervenções nas edificações, e a nova edificação, não se exercessem apenas no sentido de tornar os edifícios urbanos salubres, mas também de os construir segundo os requisitos de solidez e defesa contra o risco de incêndios, de acordo com os processos construtivos modernos, na garantia das condições mínimas de natureza estética. Em 1961 surge pela primeira vez, num congresso sobre o urbanismo, o conceito de renovação urbana, aproximando-se dos conceitos ensaiados na Europa. Em 1969 é lançado o **Fundo de Fomento de Habitação** que marca o início da campanha de promoção pública de habitação na periferia das grandes cidades e em 1970 é aprovada a **Lei dos Solos**<sup>15</sup> - “*lei progressiva, graças à qual se fizeram as expropriações sistemáticas*” (LOBO, 2009: 43) -; e é criada a EPUL<sup>16</sup> cujos objectivos eram auxiliar e desenvolver a acção da autarquia no estudo e execução de projectos urbanísticos, a manutenção e conservação de infra-estruturas urbanísticas públicas, gestão do património edificado e promoção do desenvolvimento urbano através da construção e promoção de habitação. Em 1973 surge a figura do **Plano de Pormenor de Renovação Urbana** que estipulava a execução de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, “*que visassem a renovação de áreas urbanas sobre-ocupadas ou com más condições de salubridade*” (MADEIRA et al., 2010: 909); e em 1974 é lançado o **Programa Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL)** que visava a recuperação e a reinstalação da população residente em bairros degradados, onde a forte participação popular na busca por soluções para a resolução dos problemas dos seus bairros, através de processos de reabilitação, era um imperativo. Entretanto começam a formar-se alguns movimentos populares, associações de moradores e cooperativas de habitação económica. Estes movimentos resultaram na construção de bairros de origem económica e social pelos quais, actualmente, ninguém responde:

- **Cooperativas de habitação** - as cooperativas de habitação funcionam como uma “associação” constituída por membros sócios, para os quais é pensada e concretizada a promoção, construção, manutenção e remodelação de habitação a preços mais reduzidos, de carácter social. Este tipo de promoção de habitação é uma mais-valia para a execução de habitação em quantidade e qualidade face às necessidades

---

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 42.454, de 18 de Agosto de 1959.

<sup>14</sup> Que consistiu na actualização do Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei de 14 de Fevereiro de 1903.

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 574/70, de 24 de Novembro.

<sup>16</sup> Fundada em 1971, através do Decreto-Lei n.º 613/71, de 31 de Dezembro, por iniciativa da Câmara Municipal de Lisboa.

existentes, realizada em tempo útil e através de protocolos de parceria entre a Câmara Municipal/FENACHE e os promotores privados.

- **Bairros de habitações a custos controlados** - habitações construídas com o apoio do Estado, que, para o efeito, concede benefícios fiscais e financeiros. A concessão destes apoios tem como pressuposto a construção de qualidade, inserida dentro de certos parâmetros de áreas, valor máximo de venda e custo de construção. Nesse sentido podem promover este tipo de habitações as Câmaras Municipais; Instituições Particulares de Solidariedade Social; Cooperativas de Habitação e Empresas Privadas. Pode ainda ser habitação para arrendamento ou venda.

Depois de 1975 o Estado desejou criar uma política de habitação assente no *“desenvolvimento de um verdadeiro sector público de promoção, para o lançamento, concreto das bases de uma política fundiária e urbanística coerentes, e para uma efectiva acção reguladora do Estado sobre os processos do mercado habitacional, passassem em larga medida pela ampliação e dinamização dos programas”* (SERRA, 2002: 213); sendo uma das medidas, a reaplicação da **lei do congelamento das rendas** (de 1943). É também durante estes anos, quando proliferam as construções de clandestinos, que surge o Decreto-Lei 804/76, de 6 de Novembro, que decreta, para as **áreas clandestinas**, as *“medidas tendentes à sua legalização, à sua manutenção temporária ou à sua imediata ou próxima demolição, definindo as directrizes gerais a observar para a aplicação dessas diversas medidas”* (PORTUGAL, 1976c). A **Constituição de República Portuguesa**, de Abril de 1976, é o primeiro documento oficial que menciona, no artigo 65º, uma preocupação com os direitos sociais no que se refere à «Habitação e Urbanismo»: *“Todos 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”*. Aqui estabelece-se que o Estado tem como obrigações (PORTUGAL, 1976b):

- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*
- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*

d) *Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução».*

Em Novembro do mesmo ano, a Lei dos Solos é actualizada. Nos termos do artigo 41º foram definidos instrumentos jurídicos, legislativos e financeiros para as **Áreas Críticas de Recuperação e Reversão Urbanística (ACRU)**. Estas são áreas em que a *“falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes no que se refere às condições de solidez, segurança e salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da administração, através de providências expeditas, permita obviar eficazmente aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações. A delimitação é feita por Decreto-Lei, e o estatuto adquirido por estas áreas permite uma ampla intervenção dos poderes públicos, nomeadamente para a reabilitação urbana, especialmente para a conservação e requalificação do edificado e fogos”* (PORTUGAL, 1976a: art.º 41). Entretanto foi lançado o **Programa para Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)**, em 1976<sup>17</sup>, através do qual foi cedido um apoio financeiro destinado a efectuar *“obras de recuperação nas habitações degradadas de famílias economicamente carenciadas e sem hipótese de recurso ao crédito bancário”* (IHM, 2004). Em 1982, o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio estabeleceu o regime jurídico do planeamento local, que instituiu a figura obrigatória de elaboração de um **Plano Director Municipal (PDM)**. O PDM era (e é) a ferramenta que devia definir as metas a alcançar pelo município nos domínios do desenvolvimento económico e social nas suas relações com o ordenamento do território. Inicia-se assim o processo de planeamento e gestão territorial através da elaboração de um documento assente no urbanismo e ordenamento do território. Entretanto, em substituição do PRID foi aprovado, por Despacho 4/SEUH/85 de 22 de Janeiro, o **Programa de Reabilitação Urbana (PRU)** com uma escala de intervenção mais alargada e integrada, *“ou seja, o imóvel deixa de ser a principal preocupação”* (MADEIRA et al., 2010: 911). Nesse contexto criaram-se os **Gabinetes Técnicos Locais**, que tinham por finalidade uma gestão integrada de proximidade, instalando-se em bairros e mantendo um contacto próximo e permanente com a população. Foram imprescindíveis para o desenvolvimento de uma intervenção local e dinâmica na gestão dos bairros, inventariando as necessidades e os problemas locais e encontrando soluções para uma intervenção urbanística e planeamento integrado do território local (CML, 2009a: 234). Mais uma vez, este programa revelou-se

---

<sup>17</sup> Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de Setembro.

ineficaz sendo suprido para dar lugar, em 1988, ao **Programa Regional de Áreas Urbanas Degradadas – PRAUD**, com o objectivo de *“apojar a renovação e reabilitação de áreas urbanas degradadas, assumindo-se como um instrumento essencial das políticas de ordenamento do território, numa óptica de requalificação, revitalização e melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos”* (DGOTDU, 2007). Na sequência dos objectivos do programa PRID, surgiu um novo programa: o **Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados<sup>18</sup> (RECRIA)**. Este referia-se ao financiamento e à execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios (IHRU, 2010, Site). Surge depois o **Plano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP)** que *“projectava o realojamento de famílias residentes em habitações precárias. Legislado em 1987 (DL 226/87 de 06/06/1987), o PIMP veio estabelecer um regime de cooperação entre a administração central e local no que respeita ao desenvolvimento de programas de habitação social para arrendamento que se destinassem ao realojamento de populações que viviam em barracas. Segundo Fonseca Ferreira, no PIMP a (...) lógica quantitativa prevalece em relação à visão de conjunto do problema habitacional. (...), ilustrando a razão pela qual este programa falhou em grande parte”* (CACHADO, 2009: 2). Os anos de 1990 são marcados pelo acesso de Portugal aos fundos comunitários que permitiram *“avançar com a execução de operações de reabilitação direccionadas aos centros urbanos”* (MADEIRA et al., 2010: 913). Até então os programas desenvolvidos foram de actuação limitada não só nos objectivos alcançados, como nos fundos financeiros disponíveis. A política social de habitação, apesar de ter registado uma forte intervenção estatal, prosperou a partir do ano de 1993, quando foi lançado o **Livro Branco da Habitação** que chama a atenção para a dimensão social da política de habitação a adoptar. A partir daí, a luta contra a pobreza e a intenção de desenvolver programas que melhorassem a qualidade de vida da população mais carenciada no âmbito económico e social, foi evidenciada pela criação do **Plano Especial de Realojamento (PER)** - criado pelo Decreto-Lei 162/93 de 07 de Maio, e alterado pelo Decreto-Lei nº 271/2003 de 28 de Outubro. Este constituiu um instrumento de política de habitação social que visava a erradicação das barracas e o realojamento da população afectada por essas intervenções numa habitação condigna. O PER também se caracterizou pelos apoios financeiros concedidos pelo Estado para a construção de habitações a custos controlados, nomeadamente para a aquisição, infra-estruturação de terrenos ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento de agregados

---

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro.

familiares residentes em barracas e habitações similares; mas também pela atribuição de diversos benefícios fiscais e parafiscais concretizados na isenção ou na redução de impostos, taxas e outros custos. Em 1996, surgem os programas **Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas**<sup>19</sup> (REHABITA), que visava *apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes, no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana*. (PORTUGAL, 1996b: Artigos 1º e 2º); e também a implementação do **Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH)**, que se destinava às administrações de condomínios e condóminos, e visava apoiar financeiramente a execução de obras de conservação nas partes comuns de edifícios, constituídos em regime de propriedade horizontal. Seguiu-se o programa **SOLARH**<sup>20</sup>, primeiro designado por Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação à Habitação, e mais tarde intitulado **Programa de Apoio Financeiro Especial para a Reabilitação de Habitações**. O programa SOLARH destinou-se a conceder empréstimos, sem juros, pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, para o desenvolvimento de obras de conservação em habitações segundo determinadas condições.

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, criou-se em 1998, através da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, a **lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo**. Esta lei *“define e integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbano”* (PORTUGAL, 2008a: Artigo 1.º). Em 1999, e considerando o definido na Lei de Bases, são determinadas as principais regras para um correcto planeamento e ordenamento do território, através da definição de um **regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial** que procede *“à concretização do programa de acção legislativa complementar, definindo-se o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Estabelecem-se igualmente instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos, bem como mecanismos de*

---

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

<sup>20</sup> Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro.

*compensação de benefícios e encargos entre proprietários afectados pela execução dos planos municipais, dando igualmente cumprimento à exigência de regulamentação complementar, no domínio da política de solos e nos instrumentos de transformação da estrutura fundiária”* (PORTUGAL, 1999: Prefácio). Nesta sequência, o Governo entendeu estabelecer o **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)**, que visava uma *“revisão dos regimes jurídicos do licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização (...) porque, embora recente, a legislação que vigorou até então não tinha conseguido compatibilizar as exigências de salvaguarda do interessa público com a eficiência administrativa.”* Segundo o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, *“o regime que agora se institui obedece, desde logo, a um propósito de simplificação legislativa”*. Segundo o artigo 1.º, do Capítulo I, do RJUE: *“o sistema proposto diverge essencialmente daquele que vigora actualmente, ao fazer assentar a distinção das diferentes formas de procedimento não apenas na densidade de planeamento vigente na área de realização da operação urbanística mas também no tipo de operação a realizar. Na base destes dois critérios está a consideração de que a intensidade do controlo que a administração municipal realiza preventivamente pode e deve variar em função do grau de concretização da posição subjectiva do particular perante determinada pretensão.”* (PORTUGAL, 2007c: 17-18). O **Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (POLIS)** foi criado ao abrigo do III Quadro Comunitário de Apoio da União Europeia, para o período entre 2000-2006. Foram objectivos do Programa POLIS *“melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. O Programa Polis pretende desenvolver um conjunto de intervenções consideradas exemplares, com base em parcerias, especialmente entre o Governo e as câmaras municipais, que possam servir de referência para outras acções a desenvolver pelas autarquias locais”* (PORTUGAL, 2000). Em Março de 2002, foi lançado o **Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa (PROQUAL)**, ao abrigo dos fundos comunitários para o período 2002-2006, através da iniciativa URBAN II. O PROQUAL consagrava-se no financiamento de projectos que, no seu conjunto, visassem a implementação de intervenções de reabilitação e requalificação urbana, sobretudo de áreas suburbanas degradadas, na tentativa da diminuição das assimetrias regionais e da estabilização da Área Metropolitana de Lisboa. No âmbito dos seus objectivos, *“o PROQUAL pretende promover uma área metropolitana urbanística e socialmente*

*qualificada, mais equilibrada e sustentável*”. Entretanto, em 2004, o **PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação**, criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2004, de 3 de Junho, tinha como principal objectivo responder às necessidades habitacionais de agregados familiares carenciados (caso de agregados a residir em habitações caracterizadas por graves deficiências de solidez, segurança, salubridade e/ou sobrelocação). Por se considerar que *“a degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do País, impõe uma intervenção do Estado tendente a inverter a respectiva evolução”* (PORTUGAL, 2004; Prefácio), foi lançado, também em 2004, o **Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística**, através do Decreto-Lei 104/2004 de 7 de Maio. Assim, para além da preocupação com as Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística, considerou-se também importante e necessário incluir as «Zonas Urbanísticas Históricas», *“cujas conservação, recuperação e readaptação constituem um verdadeiro imperativo nacional”* (PORTUGAL, 2004; Prefácio). Foram, por isso, definidos vários princípios orientadores, de entre os quais destacamos: a responsabilidade dos municípios nas intervenções de reabilitação urbana; a possibilidade destes poderem constituir Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU); decidiram-se os direitos e obrigações dos proprietários; o equilíbrio na protecção dos direitos dos arrendatários e os incentivos económicos à intervenção dos promotores privados no processo de reabilitação, bem como a possibilidade de se constituírem fundos de investimento imobiliário e a elaboração e contratos de reabilitação urbana entre os proprietários e as SRU. O diploma clarifica, também, as definições de reabilitação urbana e zonas históricas, estas últimas consideradas as que são classificadas em plano municipal de ordenamento do território. A criação das **Sociedades de Reabilitação Urbana** possibilitou que os municípios pudessem constituir, mediante a decisão dos respectivos órgãos, entidades empresariais intituladas SRU com poderes de autoridade e de polícia administrativa, como os de expropriação e de licenciamento. A reabilitação dos imóveis é da responsabilidade dos proprietários, que no quadro do Documento Estratégico de Intervenção definido pelos poderes públicos, podem realizar as obras programadas directamente e por sua própria conta. A Iniciativa **“Bairros Críticos”**, criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005 de 2 de Agosto, publicada no Diário da República I Série – B de 7 de Setembro de 2005, adopta um sistema de governança assente em parcerias institucionais e locais, envolvendo oito ministérios (Presidência; Ambiente do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional; Trabalho e Segurança Social;

Administração Interna; Saúde; Educação; Cultura e Justiça) e mais de 90 entidades públicas e organizações e associações locais, num modelo de gestão inovador. A designação de “bairros críticos” refere-se aos bairros considerados desqualificados - em termos sociais e urbanísticos – com carências ao nível dos equipamentos e infra-estruturas e/ou com um parque habitacional degradado ou em situação de risco; com uma população, na sua maioria, socialmente desfavorecida, sendo que em alguns bairros se revelam níveis de pobreza graves. A lógica global da iniciativa está, assim, assente na participação, nas parcerias, no envolvimento interministerial e na sustentabilidade, numa óptica da inovação das metodologias e modelos de intervenção com impacto local e nas políticas públicas. A iniciativa “Bairros Críticos” assenta no desenvolvimento de projectos integrados de base sócio territorial, no envolvimento e na participação e proximidade da população e actores do território local, na concepção do modelo de desenvolvimento do território pretendido, no estabelecimento de parcerias estratégicas de coordenação e financiamento e na orientação das estratégias e objectivos de intervenção dos plano de acção para a inovação, a competitividade, a aprendizagem e cooperação e a construção de uma comunidade sustentável. Tem, também, como objectivo a intervenção em territórios urbanos que apresentam factores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio territoriais integradas e focalizadas, ao invés de uma soma de intervenções/operações avulsas (IHRU, 2010, Site). Aprovado pela Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro, estabelece-se um regime especial de actualização de rendas antigas – o **Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU)**. Os objectivos do NRAU são a dinamização, a renovação e a reabilitação do mercado de arrendamento urbano através da actualização das rendas antigas e de baixo valor, para o desenvolvimento do processo de renovação e requalificação urbana, penalizando-se os proprietários dos edifícios devolutos e obsoletos que não realizem obras de conservação e requalificação dos imóveis. Com a entrada em vigor do NRAU a celebração dos contratos de arrendamento garantem mais-valias aos arrendatários e aos senhorios. O NRAU revela que o arrendamento passou a ser uma alternativa mais eficaz, mais segura, cómoda (onde os senhorios vêm agora os seus interesses mais protegidos) e mais económica já que consiste numa opção mais rentável do que a compra de um imóvel e dá aos arrendatários uma maior flexibilidade e mobilidade. No entanto, verifica-se uma reduzida operacionalidade e implementação do NRAU, consequência do processo moroso do princípio da actualização das rendas, das diminutas capacidades financeiras e interesse dos senhorios para a actualização das rendas e consecutivamente para a realização de obras nos edifícios, resultando num insucesso da proposta apresentada (SANTOS, 2007b).

Também em 2007, e na sequência do determinado na Constituição da República, é criado o **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**, um “*instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro para a organização de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia*” (PORTUGAL, 2007a: N.º 2, Artigo 1.º). Entretanto, são definidos através do **Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)**, programas onde se estabelecem um conjunto de orientações estratégicas nacionais enquadradas nas indicações comunitárias de Coesão, para o período 2007-2013. Para a prossecução dos seus objectivos o QREN recorre aos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão da União Europeia, dividindo-se em três grandes agendas temáticas e vários Programas Operacionais Temáticos e Regionais. De entre os vários instrumentos e programas são de destacar Agenda Operacional para a Valorização do Território, nos domínios do Programa Operacional Temático para a Valorização do Território (POVT) e o Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa). Do POVT destaca-se como principal eixo prioritário o Eixo de Intervenção Prioritário IX – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional. Este encontra-se estreitamente relacionado com as orientações definidas no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o qual define uma visão prospectiva para o sistema urbano nacional. São cinco (5) os domínios de intervenção deste eixo prioritário, do qual se distingue o eixo das Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano. É neste eixo que se inclui a Política de Cidades POLIS XXI, que tem como objectivos a dinamização de soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos, centradas, nomeadamente, na eficiência e reutilização das infra-estruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e na regeneração urbana e revitalização dos espaços intra-urbanos, tendo como suporte parcerias locais e cooperação entre entidades público-privadas. Os projectos a concurso devem concorrer para a elaboração e implementação de um *Programa de Acção* comum de regeneração de uma área específica de uma cidade através da qualificação e integração dos seus distintos espaços; qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente; inovar nas soluções para a qualificação urbana; promover a coesão e inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades; estimular a revitalização económica e social dos espaços urbanos degradados; qualificar o ambiente urbano e os factores determinantes da qualidade de vida

da população; reforçar a atractividade das cidades através da preservação e valorização dos espaços de excelência urbana; reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diferentes actores urbanos. São financiados os Programas de Acção que incidam numa área urbana específica - como os bairros críticos, urbanizações degradadas, centros históricos ou frentes ribeirinhas; que justifique uma intervenção integrada de regeneração urbana e de qualificação da sua inserção no conjunto da cidade (QREN, 2007). No âmbito regional, o **Programa Operacional de Lisboa** define dez (10) ideias-chave que constituem as orientações estratégicas de intervenção, e dos quais se destacam: a valorização dos recursos paisagísticos e patrimoniais singulares; o esbater a fragmentação do espaço metropolitano; a requalificação do tecido urbano; vencer obstáculos à mobilidade e tornar mais eficiente a gestão do espaço público e fortalecer a cooperação institucional e territorial (POR, 2007). No mesmo ano foi lançado o **Programa Porta 65** que é um sistema que visa apoiar financeiramente os jovens ao arrendamento (isoladamente, em coabitação ou constituídos em agregados) através da atribuição de uma subvenção mensal não reembolsável, aos jovens com residência permanente em habitações arrendadas e que preencham as condições previstas no Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de Setembro (IHRU, 2010, *Site*). É, então, na sequência da ideia de que se deve desenvolver uma política pública de habitação assente no planeamento e desenvolvimento territorial onde se privilegia a construção privada, o arrendamento, o incentivo às iniciativas das comunidades locais e das cooperativas de habitação, que surgem como uma série de **benefícios e incentivos fiscais** a conceder aos particulares, para uma reacção mais pró-activa no desenvolvimento de processos de reabilitação urbana e na definição de parcerias com entidades públicas, para funcionar como instrumento impulsionador das intervenções de reabilitação. Assim, em 2008, foi definido em Orçamento de Estado, para as acções de reabilitação iniciadas entre o dia 1 de Janeiro de 2008 e o dia 31 de Dezembro de 2010, as quais devem estar concluídas até 31 de Dezembro de 2012 (PORTUGAL, 2007b):

- A redução da taxa de IVA (para 5%) nas empreitadas de obras de reabilitação urbana realizadas em imóveis e em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana, em prédios arrendados passíveis de actualização faseada de renda ou em prédios inseridos em Áreas de Reabilitação Urbana, em particular as classificadas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRU), com incidência a três níveis: IRS, IRC e IMI.
- Devolução de 6% do Imposto Municipal de Transacção (IMT) do total do valor declarado na aquisição do imóvel, se a casa adquirida for alvo de obras de

reabilitação urbana. Para isso, o proprietário do imóvel deve apresentar uma certidão emitida pela respectiva Câmara Municipal, fundamentada no processo de licenciamento de reabilitação do imóvel.

- A constituição de Fundos de Investimento Imobiliário em reabilitação urbana, que ficam isentos de IRC, desde que pelo menos 75% dos seus activos sejam imóveis sujeitos a acções de reabilitação em Áreas de Reabilitação Urbana, ou sujeitos à tributação à taxa especial de 10% dos rendimentos em unidades de participação nestes fundos, em sede de IRS e IRC.
- Os prédios urbanos sujeitos a acções de reabilitação são passíveis de isenção de imposto municipal sobre imóveis por um período de 5 anos, isenção que pode ser renovada por um período adicional de 3 anos.

Na sequência do regime jurídico anterior, surge um novo **Regime Jurídico da Reabilitação Urbana em Áreas de Reabilitação Urbana** (DL n.º 307/2009, de 23 de Outubro) pelo entendimento de que *“a reabilitação urbana assume-se hoje como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem os objectivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna”* (PORTUGAL, 2009c: Prefácio); determinando-se como uma prioridade máxima na área da habitação e para a renovação urbana. É um diploma pensado para ser um instrumento que apresente soluções que colmatem diversas necessidades. Assim, espera-se (PORTUGAL, 2009c: Prefácio):

- a) *Articular o dever de reabilitação dos edifícios, que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infra-estruturas das áreas urbanas a reabilitar;*
- b) *Garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos actores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas «áreas de reabilitação urbana», cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;*
- c) *Diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;*
- d) *Criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;*

e) *Desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.*

A necessidade deste novo regime jurídico assenta nas considerações de que o anterior Decreto-Lei apresentava “*um carácter disperso e assistemático, correspondendo-lhe, sobretudo, a disciplina das áreas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana (SRU) e a figura das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU)*” (PORTUGAL, 2009c: Prefácio). Desta forma, considerou-se como objectivo central do presente Decreto-Lei “*substituir um regime que regula essencialmente um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana, centrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das sociedades de reabilitação urbana, por um outro regime que proceda ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático, procedimental e de execução. Complementarmente, e não menos importante, associa-se à delimitação das áreas de intervenção (as «áreas de reabilitação urbana») a definição, pelo município, dos objectivos da reabilitação urbana da área delimitada e dos meios adequados para a sua prossecução*” (PORTUGAL, 2009c: Prefácio). Pretende-se, assim, dar uma definição mais alargada ao conceito de reabilitação urbana, que inclua não só “*a vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação mas a integração e coordenação da intervenção, salientando-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspectos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar*” (PORTUGAL, 2009c: Prefácio). As intervenções de reabilitação, agora executadas, serão estruturadas com base em dois conceitos fundamentais: *o conceito de “«área de reabilitação urbana», cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada no âmbito deste diploma, e o conceito de «operação de reabilitação urbana», correspondente à estruturação concreta das intervenções a efectuar no interior da respectiva área de reabilitação urbana*” (PORTUGAL, 2009c: Prefácio), que pode ser de carácter simples (intervenção essencialmente dirigida à reabilitação do edificado, tendo como objectivo a reabilitação urbana de uma área) ou sistemática (onde é acentuada a vertente integrada da intervenção, dirigindo-se à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização colectiva, com os objectivos de requalificar e revitalizar o tecido urbano). Em conclusão, são objectivos deste novo regime jurídico de reabilitação urbana: assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontram degradados ou funcionalmente inadequados; reabilitar tecidos urbanos degradados ou em degradação; melhorar as condições de

habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados; garantir a protecção e promover a valorização do património cultural; afirmar os valores patrimoniais e materiais simbólicos como factores de identidade, diferenciação e competitividade urbana; modernizar as infra-estruturas urbanas; promover a sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica dos espaços urbanos; fomentar a revitalização urbana; assegurar a integração funcional e a diversidade económica e sócio-cultural nos tecidos urbanos existentes; requalificar os espaços verdes, os espaços urbanos e os equipamentos de utilização colectiva; qualificar e integrar as áreas urbanas especialmente vulneráveis, promovendo a inclusão social e a coesão territorial; assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas; desenvolver novas soluções de acesso a uma habitação condigna; recuperar espaços urbanos funcionalmente obsoletos, promovendo o seu potencial para atrair funções urbanas inovadoras e competitivas; promover a melhoria geral da mobilidade, nomeadamente através de uma melhor gestão da via pública e dos demais espaços de circulação; promover a criação e a melhoria das acessibilidades para cidadãos com mobilidade condicionada e fomentar a adopção de critérios de eficiência energética em edifícios públicos e privados. Ainda de referir que, perspectiva-se que este seja um documento incentivador e dinamizador da reabilitação urbana, efectuando mudanças na recuperação da imagem da cidade, já que se efectuou *“a substituição de um regime especialmente centrado nas entidades e no modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana, i.e. nas sociedades de reabilitação urbana (SRU), por outro que enquadra verdadeiramente a actividade reabilitação urbana dotando os Municípios de meios reforçados para a prossecução desses objectivos”* (VALENTE et al., 2010). Porém, este regime está pouco vocacionado para a prevenção do estado de conservação do parque habitacional e dos incentivos à reabilitação urbana, focando-se essencialmente nas medidas repressivas aos proprietários incumpridores das suas obrigações de reabilitação. Contudo não podemos esquecer que as operações de reabilitação urbana não dependem apenas, e somente, da vontade dos proprietários mas também das normas definidas noutros documentos, como é o caso do Novo Regime do Arrendamento Urbano, que define um conjunto de regras para a actualização das rendas (VALENTE et al., 2010), que cria algumas dificuldades quando se trata de inquilinos com mais de 65 anos ou com contratos de arrendamento antigos. Em muitos casos, e devido à contínua descapitalização dos proprietários, consequência do elevado preço das operações da reabilitação, do congelamento das rendas, da dificuldade na actualização das rendas, do mercado de arrendamento incipiente, da crise económica que condicionou os empréstimos

bancários, e na incerteza da obtenção de lucros com a recuperação de imóveis ou alojamentos, seria importante que houvesse uma implementação correcta do NRAU e do NRJRU.

A reabilitação de edifícios (os que se apresentam em condições de serem recuperados) pode ser ambiental e economicamente mais vantajosa do que a construção nova ponderando que *“na reabilitação, acabam por ser aproveitados materiais e infra-estruturas significativas, fazendo com que se consiga muitas vezes reduzir as quantidades de cimento e de aço que terão de ser aplicadas. (...) O mercado tem de perceber que o processo de demolição, e subsequente construção nova, é muito mais lesivo para o meio ambiente, do que a reabilitação”* (IMOBILIÁRIA, 2009a). Este artigo considera ainda que os materiais utilizados na reabilitação apresentam uma *“pegada de carbono”* mais baixa o que reduz o consumo energético. Porém o preço da emissão do certificado energético obrigatório para todos os edifícios e apartamentos com contrato de arrendamento ou venda (aplica-se a todos os edifícios e apartamentos com novo contrato de arrendamento ou venda) é ainda demasiado caro. O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana também possibilita que os projectos a desenvolver sejam apoiados por um Programa Especial de Apoio à Reabilitação Urbana, não obstante as limitações que outros programas especiais apresentaram, denominado **REABILITA**, *“que irá substituir todos os outros programas de incentivo à realização de obras actualmente existentes”* (PATRÍCIO et al., 2009: 40).

Do total dos documentos apresentados, alguns programas alcançaram maior sucesso do que outros, mas no geral concorreram para a execução de medidas isoladas e inconsistentes que se propunham à definição de uma política de habitação e reabilitação urbana. Porém, *“nunca existiu entre nós – antes ou depois do 25 de Abril – uma política de habitação definida de forma explícita e coerente. Têm existido, sim, medidas e programas avulsos, criados e geridos ao sabor das conjunturas políticas e financeiras, sem a adequada preparação prévia nem a garantia dos meios para a respectiva concretização”* (FERREIRA, 1987: 31). Uma política de habitação deve ter como principal objectivo, e preocupação, a adequação entre a oferta e a procura e a correcção de falhas no mercado, nomeadamente no que respeita às assimetrias na localização do parque habitacional, nas desigualdades de acesso à habitação e na falta de condições de habitabilidade dos fogos. Foi, neste sentido que se desenvolveu o Plano Estratégico [Nacional] da Habitação 2008-2013, da competência do IHRU.

## PARTE III –REABI(LI)TAR LISBOA: ESTUDO DE CASO

### CAPÍTULO 3. O PARQUE HABITACIONAL EM LISBOA: AS DINÂMICAS RESIDENCIAIS E AS ORIENTAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 3.1 AS DINÂMICAS DO SECTOR DA HABITAÇÃO EM LISBOA

O espaço urbano é estruturado pelas actividades que sobre ele incidem e a habitação é factor condicionante da localização das actividades económicas, das redes de transporte, infra-estruturas e equipamentos, gerando fluxos e canais dentro das cidades. O bom funcionamento da cidade tem de conciliar a qualidade e a localização do parque habitacional, pois estes determinam fortemente a qualidade de vida dos cidadãos. As actuais dinâmicas habitacionais não evidenciam uma grande carência quantitativa no número de alojamentos, mas, sobretudo e principalmente, a dificuldade no acesso à habitação (factores económicos), a qualidade da construção, a localização dos edifícios e a degradação do parque habitacional. As transformações que ocorreram evidenciam uma modernidade que está directamente associada à habitação: o desenvolvimento das condições de acessibilidade e a mobilidade dos indivíduos, as diferentes formas de apropriação do espaço urbano, a mudança dos padrões de vida, o envelhecimento da população, a alteração do perfil do comprador e das características da habitação, a mobilidade no emprego e a instabilidade económica, revelam diferentes procuras num mercado habitacional que está bastante desregulado. O parque habitacional português é marcado, essencialmente, pela produção e promoção da construção privada e da auto-construção, sendo a intervenção e promoção do Estado cada vez mais baixa e a regulação insuficiente. Nas últimas décadas verificou-se um grande acréscimo do número dos edifícios novos, e sobretudo do número de alojamentos, numa contradição à diminuição do total da população residente no concelho. Como a oferta do número de fogos foi largamente superior ao mercado da procura, prevê-se que nos próximos anos a taxa de variação do número de alojamentos e edifícios novos decresça substancialmente, devido ao excessivo número de fogos vagos. Na década de 90, a facilidade no acesso ao crédito bancário, possibilitou o desenvolvimento do mercado de aquisição de casa própria, consequência de uma maior estabilidade económica e dos maiores rendimentos das famílias. A baixa variação do preço de aquisição dos imóveis em áreas menos qualificadas, permitiu à classe média adquirir casa, contrapondo-se com a subida do

preço dos alojamentos em áreas residenciais localizadas em territórios nobres e distintos ou sujeitos a intervenções de reabilitação e renovação urbana. A propriedade da casa evidenciava a segurança na manutenção do emprego e era entendida como um bem duradouro de transmissão entre gerações. A degradação do mercado de arrendamento e a qualidade das casas vagas disponíveis para aluguer evidencia, também, um outro factor importante na escolha entre comprar ou arrendar: a idade do parque habitacional. Apesar da maior parte dos edifícios ser de construção entre o período 1971-2001, a idade média ronda os 40 anos (IHRU, 200c: 29). A cidade de Lisboa registou, ao longo dos últimos anos, grandes mutações nas dinâmicas sociais e urbanísticas. As primeiras transformações que ocorreram foram reforçadas por um novo ciclo de migrações que favoreceram a concentração da população nas áreas urbanas. A diversidade da população que chegou a Lisboa estimulou um crescimento da cidade que não respeitou os princípios de ordenamento e qualificação do território. Nessa perspectiva, e tendo em conta a crescente desqualificação do espaço urbano, o crescimento não controlado da periferia, as áreas urbanas de génese ilegal, os bairros de barracas, o crescente despovoamento do centro da cidade e o aumento das actividades terciárias e dos serviços no núcleo histórico, conduziu à definição de estratégias de intervenção que conduzissem a alterações nos padrões de desenvolvimento do território. Embora o planeamento da cidade remonte a 1948, ano em que foi aprovado o primeiro plano de desenvolvimento, a análise global da cidade apenas se fará, efectivamente, a partir de 1990, quando começaram a ser elaborados o Plano Estratégico e o Plano Director Municipal de Lisboa.

Nessa altura, já era evidente que deviam ser apresentadas (novas) medidas de desenvolvimento e ordenamento territorial para a cidade, face aos problemas que registava e que, no que concerne à habitação, eram, de acordo com o PDM (CML, 1993: 180), os seguintes:

- a) *Existência de um grande número de famílias que viviam em barracas e outros alojamentos precários ou degradados;*
- b) *Inexistência de oferta habitacional acessível para os estratos médios da população e para os jovens;*
- c) *Acentuada degradação do parque habitacional privado e municipal;*
- d) *Existência de um elevado número de fogos vagos (cerca de 32.000).*

### 3.2 DOS PROBLEMAS À NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO INTEGRADA

Nos anos de 1990, o parque habitacional de Lisboa registava um grande número de fogos vagos, muitos edifícios degradados, alguns bairros de barracas e a necessidade da construção de habitação acessível ao estrato da população da classe média e jovem, sendo de salientar (CML, 1993: 180):

- o elevado número de alojamentos em barracas. Estimava-se que em 1991 existiam cerca de 16.500 famílias a morar neste tipo de habitações e que careciam de realojamento, que estava previsto ser efectuado ao abrigo dos programas PIMP e PER.
- o elevado número de fogos (12.439), em “Pátios e Vilas”, que necessitavam de obras de reabilitação;
- o elevado número de famílias a residir em alojamentos precários sem condições mínimas garantidas de habitabilidade (cerca de 20.000);
- as situações de coabitação, isto é, alojamentos em que habita mais do que um agregado familiar.

Estimava-se, assim, uma carência habitacional num total de 40.000 fogos para o realojamento das pessoas em situação mais inquietante e precária; e cerca de 18.939 fogos a necessitar de obras de reabilitação. Outro aspecto importante reflecte-se na carência de habitação para a população mais jovem e da classe média, consequência do desaparecimento do mercado de habitação de arrendamento, que foi trocado (a partir dos anos 70) pelo mercado de aquisição de casa própria e da pressão que o sector terciário começou a exercer sobre as áreas anteriormente mais residenciais, causando uma rápida subida do preço do solo e das habitações. A capacidade desta população para residir no concelho de Lisboa foi, assim, diminuindo, o que provocou a saída e o abandono da cidade para áreas onde o preço da habitação é mais acessível, mas ao mesmo tempo periférica da capital. Na sequência destas alterações começaram a crescer os subúrbios e as áreas periféricas da cidade e é incrementado o despovoamento das áreas centrais de Lisboa e o número de edifícios principalmente e não residenciais.

No seguimento desta (não) política de habitação, onde as obras de conservação dos edifícios são reduzidas e não existem incentivos à fixação de população na cidade, acumulava-se o estado de conservação das habitações, resultado de contratos de arrendamento antigos, das rendas baixas praticadas e na dificuldade de actualização das mesmas, e a pressão do sector terciário. Consequentemente, assistiu-se à crescente degradação do parque

habitacional por falta de obras de manutenção. Os bairros históricos foram os mais afectados, visto carecerem de obras de requalificação e reabilitação profundas. Nesse âmbito, o programa RECRUA foi uma mais-valia para a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mas revelou-se insuficiente. Para concluir, é importante mencionar o número de alojamentos vagos que em consequência do referido nos parágrafos anteriores, rondava os 32.000 fogos. Todas estas situações desqualificaram a imagem da cidade de Lisboa e não se coadunavam com o que se pretendia de uma *cidade-capital*. Por todos estes motivos era forçoso desenvolver eixos de intervenção estratégicos para a cidade, que minimizassem e invertessem estas dinâmicas negativas de evolução e desenvolvimento.

### **3.3 AS ORIENTAÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO**

#### ***3.3.1 DO PLANO ESTRATÉGICO DE LISBOA AO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL***

O Plano Estratégico de Lisboa (PEL) data de 1992<sup>21</sup> e surgiu da necessidade de adaptar as estratégias de desenvolvimento definidas nos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal à nova realidade da cidade. O município aprovou a elaboração do PEL, documento de natureza estratégica e de apoio à tomada de decisão, com um horizonte temporal de dez (10) anos, no intuito de estabelecer as principais linhas de actuação e objectivos para o desenvolvimento da cidade. Aqui foram definidos quatro grandes eixos estratégicos com o objectivo de causar alterações profundas no tecido urbano, na tentativa de resolução dos problemas e carências existentes, e na transformação da capital num espaço mais moderno e mais vivido. Esses eixos eram (CML, 2010, *Site*):

- 1) Fazer de Lisboa uma cidade atractiva para viver e trabalhar*
- 2) Tornar Lisboa competitiva nos sistemas das cidades europeias*
- 3) Reafirmar Lisboa como capital metrópole*
- 4) Criar uma administração moderna, eficiente e participada*

O Plano Director Municipal de Lisboa (PDM) foi produzido entre 1990 e 1993, mas só entrou em vigor no ano de 1994. Por terem sido elaborados em paralelo, este Plano é uma materialização das estratégias do PEL. O PDM tem como propósito os objectivos que foram definidos no PEL, mas agora com um carácter normativo e ordenador, que tem o dever de ser cumprido. Nesse sentido, o regulamento, um dos documentos do PDM, é o principal

---

<sup>21</sup> As bases para a elaboração do PEL foram aprovadas em 1990 e o Plano aprovado em 1992.

elemento para a gestão do território já que tipifica e pormenoriza as categorias de espaço urbano, estipulando as regras jurídicas, os índices de construção e a planta de ordenamento do território. Podemos, assim, considerar que *“o Plano Estratégico e o Plano Director são peças complementares que definem a estratégia e o Projecto de Cidade da Câmara Municipal que se podem sintetizar nos seguintes aspectos”* (SOARES, 1994: 151-152):

- 1. Cinco objectivos gerais para a modernização da cidade e para a melhoria das condições de vida dos lisboetas.*
- 2. Seis programas estratégicos para Lisboa*
- 3. Um modelo de ordenamento urbano.*

Para as questões habitacionais da cidade, o PDM definiu como orientações fundamentais o reequilíbrio funcional da cidade e uma política de solos, objectivos este que seriam cumpridos através das seguintes estratégias (CML, 1993: 183):

- Considerar todas as zonas da cidade como de usos mistos, com diversos graus de quotas habitacionais;*
- Condicionar fortemente as mudanças de usos habitacionais para outros usos;*
- Favorecer a reabilitação e a manutenção do parque existente, condicionando as demolições e a renovação indiscriminadas;*
- Favorecer a construção habitacional face à construção para serviços, através dos índices de edificabilidade e, particularmente, através de taxas municipais de urbanização privilegiadas;*
- As áreas do Alto do Lumiar e de Chelas devem constituir as zonas estratégicas para a promoção habitacional municipal;*
- Para o êxito da política municipal de habitação são necessárias políticas governamentais para o sector, designadamente ao nível do quadro legal e do sistema de financiamento;*
- A política municipal de habitação deverá contemplar as medidas a propor ao governo em domínios que condicionam o fomento habitacional no quadro concelhio e metropolitano.*

Para a concretização da revitalização social, do reforço das vantagens locativas e do potencial de atractividade da cidade de Lisboa, isto é as metas do PEL, a habitação funcionou como um elemento-chave, pois foi considerado que este sector tem o papel mais estruturante no território. No domínio da habitação decidiram-se como objectivos (CML, 1993: 147):

- *O reforço da oferta de habitação média em zonas tradicionais da cidade, em processos de recuperação de fogos devolutos e outros;*
- *Fixar jovens casais na cidade e reanimar aquelas zonas [tradicionais] a partir de um novo desenvolvimento da função residencial;*
- *Domínio fundamental na perspectiva da revitalização do tecido social através do rejuvenescimento da população;*
- *Aprofundamento de um segmento de habitação para estratos sociais de elevado poder de compra que contribua simultaneamente para a requalificação dos espaços nobres da cidade, associando-lhe uma estrutura comercial e de serviços de suporte, bem como retenção na cidade de quadros, profissões intelectuais e empresários que no passado saíram em reacção a fenómenos de congestionamento e de degradação urbana.*

No entanto, o planeamento para o sector da habitação seria complementado através de acções relacionadas com a revitalização social, qualificação do património e espaço público e a valorização ambiental. Destes domínios destacam-se as seguintes medidas (CML, 1993: 147):

- *Dotação de infra-estruturas e de equipamentos sociais e culturais, para transformação das áreas socialmente degradadas, dentro da ideia que a habitação por si só não assegura a recuperação dessas zonas;*
- *Promoção do reequilíbrio socio-urbanístico com base em modelos de integração que associem bolsas industriais e áreas de comércio, a bairros de renda limitada e a áreas de habitação para a classe média, com envolvente de lazer proporcionada pelos equipamentos sociais, construindo zonas de partilha, em vez de cortinas de separação predominantes;*
- *Reequilíbrio sócio-urbanístico na base da relação casa-trabalho e equipamentos de suporte como instrumentos de requalificação dos espaços da cidade tem de se inscrever no quadro da construção de destinos pessoais que valorizem a permanência/fixação em Lisboa, o que pressupõe uma forte articulação profissional, política que remete para a coordenação de intervenções entre a autarquia e os organismos desconcentrados da Administração Central;*
- *Recuperação do património edificado na dupla perspectiva da preservação de uma memória histórico-cultural associada a Lisboa e da composição de uma oferta turística valorizadora daqueles elementos que atraem diferentes segmentos de procura.*

A revitalização do espaço público foi um dos elementos cruciais para interligar os aspectos da reabilitação do património com as iniciativas de animação cultural, que globalmente deveriam contribuir para elevar a qualidade de vida urbana e para melhorar a capacidade de atracção da cidade de Lisboa. Confirma-se assim, que em 1994, já estavam assentes um conjunto de intenções relacionadas com a habitação que culminavam na definição de uma *Política de Habitação para os anos 90* como um dos seis programas estratégicos para Lisboa, da estratégia do projecto de cidade, definida pela Câmara Municipal. Defendia-se que esta nova política deveria incentivar a realização de uma Política Municipal de Habitação que dignificasse as condições habitacionais de largos estratos da população, reequilibrasse funcionalmente a cidade, criasse condições para a fixação de novas actividades produtivas e que exigisse uma intervenção mais activa e coerente da Autarquia. Esta teria, ainda, de resolver as diferentes carências e problemas do sector, através da definição de estratégias e medidas de intervenção no território. O PDM aproveitou e reproduziu as bases para essa política de habitação, fixadas no PEL, e traduziu-as no seguinte objectivo: “*Recuperar população para Lisboa e rejuvenescê-la*” (CML, 1999: 184). A estratégia para que a classe média e os jovens pudessem ter acesso à habitação seria conseguida através de operações (CML, 1993: 184):

- *Reordenação do sector terciário, de modo a “aliviar” a pressão dos serviços sobre o parque habitacional e os bairros residenciais;*
- *Revalorização da função habitacional no conjunto da cidade, em particular na sua área central;*
- *Revalorização da habitação no mercado imobiliário;*
- *Promoção da (re)entrada no mercado de uma parte significativa dos fogos devolutos;*
- *Recuperação e reabilitação do parque degradado, designadamente nos bairros históricos da cidade;*
- *Definição e implementação de uma política de habitação à escala metropolitana.*

As medidas de execução utilizadas para a concretização dos objectivos incluíam o “*realojamento das populações que viviam em barracas e bairros degradados, através dos programas PIMP e PER (16.500 fogos); a promoção de fogos para habitação em cooperativas de habitação (5.000 fogos); a promoção de habitação no mercado livre (20.000 fogos), os apoios à aquisição e reabilitação de habitação para jovens (1.200 fogos); a recuperação, reabilitação e conservação do parque habitacional, com utilização de fogos devolutos (16.000 fogos) e por fim a reabilitação sócio-urbanística dos bairros*”

*municipais*” (CML, 1993: 185). Estas medidas só seriam efectivadas através da utilização dos instrumentos da política como “*a disponibilização de solos municipais para a construção habitacional; a contratualização de realojamentos e a construção de fogos a custos controlados, com promotores privados; normas e taxas urbanísticas que favoreçam a construção habitacional; legislação e incentivos que favoreçam a utilização (fogos devolutos) e conservação do parque habitacional; quadro jurídico, fiscal e financeiro adequado à recuperação e reabilitação do parque habitacional e as linhas e condições de crédito que facultem o acesso das camadas médias e dos jovens à habitação*” (CML, 1993: 185). Embora todas as estratégias de intervenção do PEL e do PDM se mostrassem coerentes com as necessidades do território, a verdade é que dificilmente se conseguiram implementar e acompanhar algumas das medidas, sobretudo por questões culturais e políticas.

### **3.3.2 DA VISÃO ESTRATÉGICA – LISBOA 2010 À CARTA ESTRATÉGICA 2010-2024**

Em 2002, foi desenvolvido um novo documento estratégico de intervenção para a cidade de Lisboa: *a Visão Estratégica – Lisboa 2010*. Este é uma sequência do primeiro Plano Estratégico de Lisboa, que apesar de ser um documento de natureza estratégica não se quis que seguisse os termos de elaboração do PEL, optando-se por se definir claramente os objectivos e eixos estratégicos de intervenção traduzidos numa visão estratégica da cidade para o horizonte temporal 2002-2012. Esta visão, apesar de não ter incluído na sua elaboração a participação e um processo consultivo da população e respectivos agentes e actores do território da cidade, é um plano que integra uma análise da cidade nas suas diferentes vertentes e a identificação das respectivas debilidades e potencialidades essenciais. Este diagnóstico é essencial para a definição de uma visão e estratégias de intervenção futuras que concorram para o desenvolvimento urbano e sustentável da cidade. Esta visão também foi pensada para estar articulada com a revisão do PDM, processo que entretanto se iniciou. A Visão Estratégia tem por missão “*transformar Lisboa na Capital Atlântica da Europa e na Porta Europeia do Mediterrâneo*” (CML, 2002: 5), através da implementação de políticas que conduzam ao desenvolvimento sustentável das áreas urbanas, numa óptica de qualificação e preservação do ambiente urbano, espaço público, revitalização e reabilitação dos espaços da cidade, valorização do edificado e do património, modernização das infra-estruturas, qualificação dos equipamentos, melhoria das condições de mobilidade e aumento da coesão social na cidade. Estes são os elementos essenciais que

podem conduzir à transformação do espaço urbano, tornando-o mais vivido e com uma maior identidade. Considerando que a cidade é um espaço multicultural é considerado fundamental o *“desenvolvimento e implementação de políticas urbanas para a cidade, capazes de qualificar a vida dos cidadãos e revitalizar o espaço urbano, através de uma prática contínua de planeamento estratégico transversal, que visa pensar o desenvolvimento da cidade de forma prospectiva, integrada e harmoniosa”* (CML, 2002: 5). A prioridade evidenciada na visão estratégica é o rejuvenescimento demográfico da cidade, o que se coaduna, também, com os objectivos estipulados no PEL e no PDM. Nessa medida, foram definidos como outros objectivos complementares, por exemplo, a disponibilidade de espaços verdes de recreio e lazer, a qualidade do ar atmosférico e do conforto bioclimático, o ruído, a recolha e deposição dos resíduos sólidos urbanos, a limpeza e higiene urbana, a qualidade dos espaços públicos e do mobiliário urbano, a racionalização do consumo de água e energia, a reabilitação urbana e o melhor desempenho energético e ambiental dos edifícios. Porém e inevitavelmente, as condições e a qualidade do parque habitacional também condicionaram os restantes sectores que com ele se relacionam, nomeadamente a população. A Visão Estratégica definiu quatro eixos estratégicos que em conjunto devem convergir para *“qualificar e modernizar a cidade e projectar Lisboa para as posições mais elevadas no ranking das melhores cidades para viver, trabalhar e investir”* (CML, 2002: 57):

- 1) *Lisboa Cidade de Bairros*
- 2) *Lisboa Cidade de Empreendedores*
- 3) *Lisboa Cidade de Culturas*
- 4) *Lisboa Cidade de Modernidade e Inovação*

O vector estratégico que mais se relaciona com a reabi(li)tação da cidade é o primeiro – Lisboa, Cidade de Bairros. É um eixo *“suportado nos valores da qualidade de vida e da qualificação do espaço urbano”* (CML, 2002: 62). As intervenções assentam na reabilitação urbana; a requalificação do espaço urbano da cidade - com especial ênfase dos núcleos históricos; a revitalização da habitação, na busca pela melhoria da qualidade de vida dos residentes e visitantes; a qualificação da vivência urbana; o rejuvenescimento e repovoamento da cidade; a melhoria das acessibilidades e mobilidade; e a coesão social. As operações a desenvolver incluem a requalificação dos bairros, a reabilitação física do património edificado, a preservação da identidade histórica da malha urbana, o reforço dos equipamentos de bairro, a qualificação do espaço público e a melhoria da mobilidade e do ambiente urbano. Estas estratégias devem ser concretizadas através da elaboração de planos

urbanísticos e de planos de pormenor ou planos de urbanização; a concretização de operações de loteamento; a definição de índices de edificabilidade e de estruturação urbanística; a disponibilização dos fogos vagos e uma atitude mais proactiva da Câmara Municipal para a captação e fixação de jovens para residir em Lisboa.

As seis linhas de orientação estratégica para a realização da prioridade estratégica “rejuvenescimento demográfico da cidade” são (CML, 2002: 65-71):

- a) *Reabilitar o património e valorizar identidades* – mediante obras de conservação e reabilitação física dos edifícios e elementos patrimoniais para a valorização da identidade histórica e do reforço da imagem dos bairros. Uma forma de se atingir esta medida é através das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU).
- b) *Melhorar as condições de habitabilidade e de acesso à habitação* – através da modernização das estruturas e características técnicas do edificado (resultante da idade e necessidades de reparação), intervenções profundas nas obras de restauração dos edifícios, adequação das condições de conforto, segurança e habitabilidade dos alojamentos e por fim a garantia do acesso à habitação, sobretudo aos jovens e às famílias mais necessitadas. A EPUL tem, neste contexto, um papel importante.
- c) *Impulsionar o planeamento e a requalificação urbana* – a definição de acções de planeamento e gestão urbana integrada devem estar enquadradas nos planos municipais, designadamente nos instrumentos urbanísticos do tipo planos de urbanização e pormenor, que sejam capazes de minimizar e resolver os problemas identificados.
- d) *Promover o ordenamento e a requalificação urbanística*, através de operações de loteamento da iniciativa municipal ou particular.
- e) *Melhorar o espaço público, garantir a qualidade e segurança* – nomeadamente os projectos de consolidação, expansão e manutenção da estrutura ecológica na modalidade de requalificação da estrutura dos espaços verdes, das praças, calçadas e jardins, monumentos e outros elementos do espaço urbano.
- f) *Apoiar lógicas de proximidade* – através dos equipamentos de proximidade e de base local, com prestação de serviços de qualidade, nos domínios da educação, desporto, saúde, acção social, recreio e lazer, cultura e comércio.
- g) *Melhorar a mobilidade e integrar os bairros na cidade* – melhoria da acessibilidade e mobilidade nos bairros históricos, dando prioridade ao peão e ao transporte colectivo, e ordenar e fiscalizar o estacionamento.

De uma forma geral, as preocupações com a habitação têm sido as mesmas desde 1992, altura em que foi apresentado o PEL. Tendo em conta que a resolução dos problemas habitacionais implica uma alteração profunda nos padrões e estrutura urbanos da cidade e que estas não se adaptam aos prazos de elaboração das políticas/planos e programas (que são demasiado longos), a consequência é o agravamento das situações identificadas, o desajustamento das medidas e objectivos traçados ou a insipiência dos resultados obtidos face às dificuldades existentes.

É, então, perceptível que as preocupações com o desenvolvimento das dinâmicas habitacionais e demográficas, em Lisboa, não são recentes, verificando-se que o objectivo fundamental para estes sectores pouco se tem alterado. No entanto, foi também concluído o processo de elaboração da *Carta Estratégica 2010-2024* que segundo o publicado online<sup>22</sup>, é mais um documento estratégico que pretende desenvolver uma nova visão para a cidade. Uma vez mais, as questões mais pertinentes mantêm-se (CML, 2010, *Site*):

- a) *Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população?*
- b) *Como tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos?*
- c) *Como tornar Lisboa uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente?*
- d) *Como transformar Lisboa numa cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global, gerando riqueza e emprego?*
- e) *Como afirmar a identidade de Lisboa, num Mundo globalizado?*
- f) *Como criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentado?*

É novamente de registar o destaque e a integração da temática da habitação no ponto a) *Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população*. Para este objectivo as metas a cumprir e as acções a desenvolver são as mesmas que repetidamente têm sido abordadas neste capítulo. Esta carta foi apresentada e submetida a consulta pública durante o ano de 2009. No mesmo período foi desenvolvido o Programa Local de Habitação de Lisboa que, como veremos no ponto 3.3.4, é um instrumento de planeamento estratégico local fixado nos objectivos do Plano Estratégico Nacional da Habitação.

---

<sup>22</sup> No site <http://cartaestrategica.cm-lisboa.pt/>.

### 3.3.3 A REVISÃO DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL

O processo de revisão dos Planos Directores Municipais deve iniciar-se antes de decorridos os dez (10) anos da entrada em vigor do Plano, e deve incluir uma nova caracterização e um novo estudo exaustivo do concelho, no intuito de se fazer um balanço (do total) das metas alcançadas e implementadas que estavam definidas no PDM anterior; e traçar uma nova estratégia de intervenção para o território, nas suas diversas áreas sectoriais. O Plano Director Municipal de Lisboa entrou em vigor no ano de 1994, perfazendo os dez (10) anos desde a sua implementação no ano de 2004. Contrariamente ao pré-definido, a equipa que o elaborou pretendia que o prazo de vigência fosse de apenas cinco (5) anos, findos os quais se iniciaria a revisão do PDM. No entanto, o processo de revisão iniciou-se sete (7) anos depois da sua entrada em vigor, quando em 2001, por Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa<sup>23</sup>, foram fixados os termos de referência para a revisão do PDM. Esses termos de referência partiram da análise das mutações ocorridas no território na década anterior (1990-2000) e nos principais desafios que se colocavam para os anos seguintes, designadamente: a terceira travessia do Tejo, a questão do novo aeroporto de Lisboa e a adaptação da rede ferroviária, e estações, ao comboio de alta velocidade. Os termos de referência apontavam para um “*reforço das políticas urbanísticas relacionadas com as questões da sustentabilidade e da humanização do território, centradas*” (CML, 2010b: 7-8):

- *Na requalificação e renovação urbana, nomeadamente na intervenção em áreas habitacionais degradadas;*
- *Na execução de projectos de novas centralidades, determinantes para a consolidação do modelo urbano subjacente ao PDM;*
- *Na transformação de áreas com usos obsoletos, com realce para as Áreas Ribeirinhas.*

Porém, no ano de 2003 foi extinto o processo de revisão e os termos de referência para a revisão do PDM, tendo-se aprovado um novo processo baseado nos seguintes objectivos (CML, 2010b: 8):

- *Estabilização da população residente na cidade;*
- *Requalificação e reabilitação urbanas;*

---

<sup>23</sup> Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 153/2001, de 26 de Abril de 2001.

- *Modernização das estruturas de apoio às actividades económicas, sociais e culturais;*
- *Melhoria da mobilidade na área central;*
- *Intervenção ao nível dos equipamentos de proximidade de bairro, qualificando a vida quotidiana dos munícipes;*
- *Defesa e reforço da imagem da cidade/capital;*
- *Integração de Lisboa num projecto metropolitano.*

Estes têm sido os objectivos e os termos de referência que têm conduzido o processo de revisão do Plano Director Municipal até ao presente. Decorridos estes sete (7) anos de revisão do Plano, destacam-se as seguintes fase de trabalho (CML, 2010b: 8-10):

- *1ª Fase (2003-2004)* – corresponde à constituição da equipa de revisão do PDM; constituição da Comissão Mista de Coordenação; apresentação da primeira versão do PDM revisto e a conclusão de diversos estudos de caracterização territorial;
- *2ª Fase (2004-2005)* - revisão da planta de qualificação do espaço urbano proposta; constituição de nova equipa de revisão do PDM; realização de sessões públicas de discussão temática e realização da exposição “O Processo de Revisão do PDM”;
- *3ª Fase (2006-2007)* – nova calendarização dos trabalhos de revisão do PDM; apresentação da versão dos elementos constituintes da proposta de revisão do PDM;
- *4ª Fase (2008-2010)* - Esboço da proposta de Modelo de Ordenamento Territorial e reorientação da actividade de planeamento urbano em função da sua concretização, durante o ano de 2008; aprovação da Carta Educativa de Lisboa; início da elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) em Setembro de 2008 e conclusão de uma primeira versão, em Dezembro de 2008; Lançamento do processo de elaboração da Carta Estratégica e apresentação da mesma; conclusão da Carta de Equipamentos de Saúde de Lisboa; apresentação da primeira versão da Proposta Preliminar de Revisão do PDM à vereação e directores municipais (Abril 2009); conclusão das Orientações Estratégicas – Equipamentos Sociais – Infância – Rede Pública de Creches; realização da conferência internacional “Uma Cidade para o Futuro. O PDM de Lisboa”; conclusão das Estratégias para a Cultura em Lisboa; conclusão da Carta Desportiva de Lisboa; realização da sessão de apresentação “o PDM de Lisboa e Outros Instrumentos de Ordenamento do Território”; divulgação do REOT e da Proposta Preliminar de Revisão do PDM, através da página na Internet; exposição “ Lisboa, Planos e Projectos – Uma Cidade para as Pessoas”; reuniões da comissão de acompanhamento,

Entretanto foi apresentada, no dia 16 de Junho de 2010, a Proposta de Revisão do PDM de Lisboa, onde se abordaram os conteúdos e objectivos deste documento e o processo de revisão em curso. No que respeita aos conteúdos da Proposta são de destacar:

- a) Síntese da caracterização territorial tendo em consideração o REOT e os diversos estudos de caracterização realizados pela CML;
- b) Diagnóstico territorial, organizado segundo uma análise SWOT;
- c) Estratégia de Desenvolvimento Territorial, ancorada no diagnóstico e na reflexão realizada em torno da Carta Estratégica;
- d) Modelo Territorial, declinado da Estratégia de Desenvolvimento Territorial;
- e) Cenários demográficos, com base nas projecções demográficas e a capacidade de atracção do plano;
- f) Qualificação do Espaço Urbano, onde se explicitam os critérios de delimitação das categorias do solo, em função do modelo operativo e do uso dominante;
- g) Estrutura Ecológica Urbana, considerando o funcionamento do sistema biofísico e respectiva contribuição para a sustentabilidade do território;
- h) Estrutura Patrimonial, onde se identificam as várias componentes do património cultural;
- i) Descrição da proposta de Mobilidade e Transportes;
- j) Síntese das propostas contidas nas Cartas de Equipamentos;
- k) Caracterização e proposta referente ao Ambiente Sonoro;
- l) Delimitação das Condicionantes e respectiva organização documental;
- m) Descrição dos indicadores de Monitorização e Avaliação do plano.

As conclusões fundamentais para a definição da nova estratégia de intervenção resumem-se, por assim dizer, na matriz de análise SWOT. A Proposta de Revisão do PDM de Lisboa apresenta, nessa matriz, o levantamento das principais potencialidades e debilidades do sistema dinâmico e complexo da cidade de Lisboa, nas seguintes temáticas: (i) Cidade e dinâmica socio-demográfica; (ii) Cidade amigável, segura e inclusiva; (iii) Cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente; (iv) Cidade dinâmica, competitiva e internacional; (v) Cidade e identidade global; (vi) Cidade e “governança”. São apresentadas, em seguida, algumas das conclusões presentes na matriz SWOT que se enunciam como indispensáveis para perceber, sobretudo e essencialmente, as dinâmicas nos sectores da habitação e da população (CML, 2010b: 111-117):

i. Potencialidades

- Centro da Área Metropolitana de Lisboa, principal aglomeração urbana nacional;
- Oferta de habitação especialmente na periferia do concelho atractiva para famílias de estratos socioeconómicos intermédios;
- Manutenção de imagem positiva nas preferências residenciais de residentes fora do concelho de Lisboa;
- Proximidade residência-emprego e qualidade do espaço urbano;
- Diversos programas e instrumentos disponíveis para promover a oferta de habitação para estratos sociais menos favorecidos e para a população jovem;
- Bons níveis de acessibilidade rodoviária ao nível metropolitano;
- Acesso condicionado ao tráfego nos bairros históricos contribui para a melhoria da qualidade de vida urbana;
- Morfologia urbana e identidade socio-urbanística de grande valor – Lisboa dos Bairros.

ii. Oportunidades

- Revitalização de áreas obsoletas e degradadas do sistema industrial urbano-portuário da frente ribeirinha da cidade e de áreas com equipamentos públicos a desactivar (instalações militares e do sector da saúde);
- Redução do preço de fogos no mercado em resultado da crise económica;
- Valorização da reabilitação urbana com o apoio de instrumentos de política específicos e incentivos fiscais;
- Qualificação do espaço público urbano pode combater a “guetização” social e o enclave étnico;
- Valorização da multi-culturalidade e transculturalidade nas dinâmicas urbanas (regeneração urbana);
- Revitalização de áreas industriais abandonadas pode valorizar a projecção internacional de Lisboa;
- Prioridade actual das empresas do sector da promoção, construção e mediação imobiliária para a reabilitação urbana, recuperação dos centros históricos e malhas consolidadas das cidades;
- Activação de sítios/equipamentos/edifícios em torno de actividades culturais com potencialidade de alavancar a regeneração urbana em algumas áreas da cidade;
- Atracção de estudantes universitários estrangeiros (ERASMUS, Summer Schools, e outros evento).

iii. Estrangulamentos

- Conjugação de trinómio envelhecimento, despovoamento e degradação do edificado nas áreas centrais;
- Desadequação das tipologias e áreas dos fogos às necessidades e estilos de vida da população nas áreas centrais;
- Oferta limitada de habitação pelo sector privado a preços acessíveis para os estratos sociais com rendimentos médios (excepto nas áreas periféricas do concelho);
- Dinâmica insuficiente do mercado de arrendamento;
- Elevado número de beneficiários dependente de prestações sociais, especialmente pensões;
- Dificuldade de resposta aos pedidos para habitação municipal;
- Carências de equipamentos de cariz social, educação e de saúde e espaços verdes;
- Risco sísmico elevado e disseminado pelo território concelhio;
- Forte dependência do transporte individual nas deslocações pendulares na AML com reflexos negativos na fluidez do tráfego e na geração de emissões e ruído em Lisboa;
- Oferta escassa de habitação para fixação de profissionais com qualificações intermédias;
- Degradação do edificado das zonas históricas;
- Promotores têm privilegiado a construção nova com a consequente falta de dinâmica do sector privado nas zonas históricas;
- Mau estado de conservação e dificuldade de valorização/fruição do património.

iv. Ameaças

- Saída de população para áreas suburbanas com oferta de habitação a preços mais baixos;
- Os processos de reabilitação urbana qualificam o tecido urbano mas também podem agravar as assimetrias socio-urbanísticas (atração de novos residentes de nível social superior e saída de famílias com rendimentos mais baixos);
- Excessiva concentração de população em bairros sociais em áreas da cidade constitui um elemento de conflitualidade potencial;
- Dificuldade em responder às necessidades da mobilidade da população envelhecida, especialmente carenciada e residente nos bairros históricos.

Fonte: CML, 2010; Relatório da Revisão do PDM:111-117

Considerando a caracterização efectuada nesta matriz, apercebemo-nos que as temáticas da habitação, reabilitação e re-habitação têm um peso e um destaque significativo no total dos elementos críticos e positivos identificados, como já acontecia nos Planos e Programas anteriores. Os planos locais de desenvolvimento territorial têm por objectivo não só a definição de orientação para o ordenamento do território, mas também a correcta interligação e relação com outras políticas e normas, nacionais e regionais. A finalidade

destes planos é a correcta organização do território, com base na definição de estratégias para áreas tão diversificadas como a economia, a sociedade, a cultura e lazer e o ambiente. Assim, entende-se que o Plano Director Municipal deve ser cada vez mais estratégico pois é considerado o instrumento de gestão do território com maior eficiência e rapidez para a resolução de diversos problemas sociais, uma vez que o processo está mais próximo dos cidadãos. Os objectivos propostos na revisão do PDM (documento de apoio do processo de revisão do PDM) estão intrinsecamente relacionados com os objectivos estabelecidos na Carta Estratégica 2010-2024 sendo que, o processo de revisão assenta sobretudo nos domínios de intervenção (CML, 2010b: 99)<sup>27</sup>:

- I. *“Afirmar Lisboa nas redes globais e nacionais;*
- II. *Revitalizar a cidade consolidada*
- III. *Promover a sustentabilidade, qualificação urbana e a participação dos cidadãos.”*

O objectivo/domínio de intervenção (II) *Revitalizar a cidade consolidada* é o que apresenta as linhas estratégicas de intervenção mais relacionadas com a reabi(li)tação, nomeadamente: (i) revitalizar e reabilitar o edificado e o património e (ii) colmatar os espaços intersticiais desocupados e reconverter espaços com usos anteriores de equipamentos e infra-estruturas públicas. A pertinência deste objectivo, segundo o relatório, é que *“a degradação do edificado e a desqualificação do espaço público deve ser combatida através da requalificação de áreas históricas e do eixo central da cidade, criando condições para atrair população e actividades e, deste modo, atenuar a dinâmica demográfica dual de Lisboa, traduzida pela regressão demográfica das freguesias centrais e o crescimento das freguesias periféricas. [...] A amplitude dos problemas da cidade consolidada justifica que a estratégia de desenvolvimento territorial defina a sua revitalização como uma prioridade estratégica, articulando intervenções mais integradas e apostando no reforço das parcerias para a reabilitação, intervindo na colmatação dos espaços intersticiais e na reconversão de espaços com usos obsoletos ou em processo de desactivação, através do projecto urbano integrado e no respeito pela garantia de equidade social, protecção ambiental e acessibilidade ao sistema de transportes”* (CML, 2010b: 104).

Estão definidas as seguintes medidas e acções a implementar (CML, 2010b:104-106):

---

<sup>27</sup> Ver anexo 1.

- Proceder à regeneração integrada de conjuntos urbanos em mau estado de conservação, adequando-os às características sócio-demográficas dos residentes;
- Valorizar o património intervindo na reabilitação física e funcional e inovando nas modalidades de intervenção (parcerias);
- Rever e alargar conceito de área histórica a outras malhas urbanas e conjuntos de valor patrimonial do séc. XX;
- Planear e construir nas áreas históricas redes de espaços públicos de qualidade;
- Promover a instalação de actividades culturais e criativas em bairros históricos;
- Recuperar linhas de eléctrico “históricas”;
- Definir “corredores culturais” e valorizar quarteirões, áreas e eixos de actividade comercial diversificada;
- Promover medidas de acalmia do tráfego nas áreas residenciais consolidadas;
- Colmatar os vazios urbanos;
- Privilegiar os usos mistos nas intervenções de colmatação e de reconversão de espaços usos obsoletos;
- Estabelecer níveis de oferta de habitação adequada à diversidade social urbana escala;
- Promover o desenvolvimento de espaços de excelência.

Também no objectivo (III) *Promover a sustentabilidade, qualificação urbana e a participação dos cidadãos*, no domínio (i) reforçar a coesão social e melhorar as vivências urbanas (CML, 2010b: 107), estão patentes medidas que facilitam o cumprimento dos objectivos da reabi(li)tação urbana (CML, 2010b: 108-110):

- Consolidar as centralidades de proximidade numa lógica de bairro;
- Identificar e qualificar “Bairros de Intervenção Prioritária”;
- Qualificar AUGI e periferia urbana;
- Intervir na qualificação do espaço público, especialmente praças e parques urbanos e ruas de forma integrada;
- Delimitar Unidade Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) do município.

De uma forma geral, podemos afirmar que os principais fins deste novo Plano Director Municipal são a definição de estratégias de intervenção que tenham como principal propensão a inversão dos problemas do despovoamento da cidade e o incentivo à fixação de empresas, criando, para isso, condições para que tais objectivos sejam alcançados. A revisão do PDM ainda está longe de terminar, no entanto (e faltando concluir as fases da elaboração e executar as fases de participação, acompanhamento, concertação, discussão pública, parecer final, aprovação, apreciação final de controlo, registo/ratificação e publicação) já

estão enumerados os objectivos e as prioridades estratégicas de intervenção para o planeamento do ordenamento do território da cidade.

### ***3.3.4 DO PLANO ESTRATÉGICO [NACIONAL] DA HABITAÇÃO AO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO***

O Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana desenvolveu um Plano Estratégico de Habitação que visa a definição de uma visão nacional para a área da habitação e reabilitação urbana, onde se identificam as prioridades de intervenção no sector. Nesse sentido, contratou uma equipa de consultores<sup>25</sup>, coordenada pela Professora Isabel Guerra (CET/ISCTE), Augusto Mateus (Augusto Mateus & Associados) e Nuno Portas (IRIC/UP), que desenvolveram, entre 2007 e 2008, propostas de elaboração para o Plano Estratégico Nacional da Habitação, para o período 2008-2013, tendo produzido e apresentado os seguintes relatórios de trabalho:

- *Diagnóstico das Dinâmicas Habitacionais em Portugal nas últimas décadas* - Diagnóstico das dinâmicas habitacionais e identificação das necessidades de habitação no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento;
- *Análise crítica das Políticas de Habitação em Curso* - Análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas nos últimos anos;
- *Estratégia e Modelo de Intervenção* - Propostas estratégicas detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento.

Estes documentos preparatórios são a base para o desenvolvimento do Plano Nacional, actuando como instrumentos de suporte da análise do território que evidenciam um conhecimento intenso sobre as dinâmicas do mercado habitacional no país (oferta e a procura), nomeadamente o forte peso da construção nova em detrimento dos processos de reabilitação do edificado e de renovação urbana; o endividamento das famílias e o reduzido peso do mercado do arrendamento associado ao fácil acesso à propriedade; bem como as mudanças na sociedade, no consumo, nas políticas, e as dinâmicas demográficas e necessidades existentes. Assim, determinou-se (IHRU, 2008c: 7) que o Plano a desenvolver deveria apresentar uma:

---

<sup>25</sup> CET/ISCTE, o LET/Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, com o apoio da A. Mateus & Associados.

- I. *Análise regionalizada das necessidades de habitação no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento;*
- II. *Análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas nos últimos anos;*
- III. *Elaboração de propostas e estratégias detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento;*
- IV. *Concretização dos objectivos anteriores de forma participada com os vários actores sociais para que as propostas não só sejam exequíveis mas também incorporadas pelos vários parceiros sociais ao longo do processo.*

São, desta forma, defendidas e definidas no Plano Estratégico da Habitação (PEH) as linhas prioritárias de acção, sendo uma delas a mudança da visão das políticas de habitação desenvolvidas até então, conjuntamente com uma maior integração das diferentes normas e paradigmas existentes. Um dos objectivos essenciais do PEH assenta no reforço da interferência do *“Estado nas funções de planeamento, regulação, fiscalização, monitorização e avaliação, reorganizando o seu papel de parceiro fundamental - com as autarquias, as organizações sociais, as cooperativas, os privados – para a execução das medidas de política, clarificando papéis e relações e também expectativas e responsabilidades. Mas propõe-se que, no campo específico das políticas habitacionais, o Estado passe progressivamente de um agente provisor directo, para um Estado subsidiário e regulador”* (IHRU, 2008b: 23). O PEH apresenta, também, um conjunto de propostas estratégicas, medidas de intervenção e um modelo de gestão e financiamento que pretende dar resposta às necessidades e carências identificadas. Desta forma os eixos de intervenção do Plano Nacional reflectem a formulação de prioridades; a natureza das carências e dos incentivos; a localização das intervenções; tipologia e sentido das acções; uma maior distinção entre políticas de habitação e políticas sociais e a diversificação das fontes de financiamento. Estas considerações recaem nas conclusões do estudo efectuado pela equipa de trabalho, que evidenciam preocupações com os objectivos e finalidades da política de habitação a propor. Defende-se não só que se deve garantir o acesso a uma habitação condigna e adequada a todos os cidadãos, mas principalmente a promoção do *habitat* e da qualidade de vida urbana, enquanto o meio onde se desenvolvem as actividades quotidianas e suporte da rede urbana – ou seja, a verdadeira urbanidade. Além disso, entende-se que as considerações efectuadas sobre as necessidades habitacionais devem ser analisadas sobretudo do ponto de vista qualitativo e não apenas quantitativo. Não basta sabermos quantos fogos são necessários para alojar toda a população, mas sim, e ainda mais

importante, perceber o porquê dessa carência: se apenas por não se adequar às exigências e necessidades pessoais ou pela impossibilidade demonstrada em ter acesso a uma habitação. É preciso, também, não esquecer que a disponibilização de alojamentos favorece a mobilidade de pessoas, a fixação de novas famílias e o desenvolvimento e crescimento urbano. É por isso muito importante ter essas premissas em consideração, bem como saber como conseguir compatibilizar as políticas sociais com as políticas de habitação para uma maior adequação das intervenções à realidade existente, e às formas de financiamento a desenvolver (como as parcerias público-privadas) (IHRU, 2008b). São objectivos gerais do Plano Estratégico (IHRU, 2008b: 36):

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

Para a concretização dos objectivos do Plano Estratégico de Habitação propuseram-se cinco eixos de intervenção e treze medidas de acção (figura 5).

Finalmente, o PEH defende como modelo de gestão, implementação e monitorização das políticas de habitação, e deste Plano em particular, a criação de um Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana e o desenvolvimento de Programas Locais de Habitação. Entretanto, o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana já criou o Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana que tem por objectivos (OHRU, 2010, Site):

- Elaborar, promover, acompanhar e divulgar estudos técnicos e de investigação destinada a manter actualizado o conhecimento e a propor medidas nos sectores da construção, reabilitação urbana, arrendamento e gestão do património habitacional;
- Assegurar a realização de estudos, inquéritos e avaliações nos domínios da construção sustentável, da habitação, do arrendamento, da reabilitação e da revitalização urbana e da salvaguarda do património arquitectónico;
- Elaborar, acompanhar e promover a avaliação de planos nos sectores da habitação e da reabilitação urbana;

Figura 5 - Eixos e Medidas do PEH

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

Fonte: Plano Estratégico de Habitação. 2008 - Diagnóstico e proposta para uma estratégia de habitação  
Sumário executivo para debate público: 38

- Prestar apoio técnico ao acompanhamento das políticas de habitação e reabilitação urbana nos âmbitos comunitário, europeu e internacional, e colaborar na aplicação e avaliação dessas políticas no território nacional.

O primeiro Programa Local de Habitação em Portugal começou a ser desenvolvido, no ano de 2008, pelo Município de Lisboa, numa operação pioneira e inovadora de desenvolvimento de estratégias locais para o conhecimento do parque e das dinâmicas de intervenção na cidade, através do sector da habitação.

#### CAPÍTULO 4. O PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO (PLH): UMA FORMA INOVADORA DE INTERVIR NO PARQUE HABITACIONAL DE LISBOA

#### 4.1 UM PLANO OU UM PROGRAMA?

Os conceitos de Plano e Programa são muitas vezes utilizados de forma incorrecta. Assim, optou-se por fazer uma pequena exposição daquilo que se entende pelos dois conceitos. A principal diferença entre estas noções está na hierarquia que apresentam na escala do Planeamento Urbano e Instrumentos de Gestão Territorial. O plano é considerado o documento que define as directrizes mais amplas, os princípios, as linhas de acção e as orientações fundamentais que servirão de ideologia aos programas e projectos. São estes que estão no topo da hierarquia do Planeamento Urbano, seguindo-se os programas e os projectos, que devem ser elaborados de acordo com as premissas do Plano. Desta forma, são os programas que avaliam o território para o qual será desenvolvido o trabalho, e que determinam as acções e as medidas a executar. Podemos afirmar que os programas “estreitam” os planos, adaptando-os à área restrita e à temática em análise. Os programas de execução cumprem e integram o que os planos de acção definem como metas, objectivos e fins para uma temática específica numa determinada área de intervenção. O projecto (conceito que se coaduna com as duas noções anteriormente referidas) reporta-se às estratégias de intervenção propriamente ditas, evidenciando como serão executadas as actividades relativas, em primeiro lugar ao programa de intervenção e depois ao plano de acção. São os projectos que determinam quem faz o quê, quando, como e porquê. São assim a peça fundamental na orientação e delineação da estratégia de intervenção. Os programas devem, assim, estar em consonância com as linhas de orientação dos planos, mas interagir de forma clara e inequívoca com os projectos, de forma a obter-se um resultado eficaz.

O Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) é o único organismo central com jurisdição, sobre todo o território nacional, na área da habitação e da reabilitação urbana, designadamente para *“assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução”* (IHRU, 2008b: 53). Considerando os objectivos do PEH – referidos no subcapítulo 3.3.3 –, os Programas Locais de Habitação integram a Estratégia e Modelo de Intervenção do Plano de Acção, especificamente no Eixo Estratégico 5 – Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação, na medida de acção Programas Locais de Habitação.

Nos Programas Locais de Habitação é crucial a participação e a responsabilidade do poder local na execução das operações locais de alojamento e na renovação urbana para a

execução e implementação da Política Estratégica de Habitação. Assim, o que se pretende é que os Municípios façam um esforço na participação responsável e no planeamento, para a elaboração de um Programa Local na temática da habitação. Este instrumento tem de ser um programa pragmático e reflexivo no que se refere às necessidades habitacionais (procura), e definir quais os recursos existentes (oferta) e disponíveis que podem ser utilizados para colmatar as carências identificadas. Os Programas Locais de Habitação devem, assim, fixar os objectivos da política de habitação local, para um período pré-determinado e relativamente curto (4-5 anos), com uma revisão periódica, e onde se define a visão estratégica local de intervenção nas áreas da habitação e da reabilitação urbana. Os objectivos esboçados para os PLH são (IHRU, 2008b: 54-55):

- *Conhecer melhor as necessidades locais de habitação, e as suas características quantitativas e qualitativas;*
- *Conhecer o mercado habitacional local e construir as suas políticas de intervenção em equilíbrio com essas dinâmicas;*
- *Hierarquizar prioridades de intervenção;*
- *Apresentar um levantamento dos recursos mobilizáveis;*
- *Propor a distribuição hierarquizada dos recursos elegíveis;*
- *Enquadrar as intervenções de regeneração urbana e identificar e divulgar “boas práticas” na gestão do parque público;*
- *Contratualizar com os parceiros locais as medidas adequadas à alocação óptima de recursos e o acompanhamento das mobilidades dos beneficiários.*

É também um dos objectivos do Plano Estratégico de Habitação, e do IHRU, que estes programas sejam a base e os instrumentos para a candidatura aos recursos financeiros a disponibilizar pelo Instituto, no âmbito das suas competências para a reabilitação urbana e habitação. Só através desta forma será possível aos Municípios garantir verbas para o financiamento de operações de reabi(li)tação. Em suma, os Programas Locais de Habitação “respondem” ao Plano Estratégico [Nacional] de Habitação, e pretendem, a um nível local, actuar, implementar e cumprir as estratégias de intervenção definidas para o sector de habitação, de âmbito nacional. É por esse motivo que os PLH não devem ser confundidos com os planos; ao invés, e enquanto programas, devem estar sempre associados a projectos de execução.

## 4.2 PROCESSO, OBJECTIVOS E METODOLOGIA DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO DE LISBOA

Como referido anteriormente, está definido no Plano Estratégico de Habitação (2008/2013) a elaboração de Programas Locais de Habitação (PLH) que, a um nível local ou intermunicipal, definam cenários futuros e estratégias de implementação para o sector da habitação. Considerando as actuais dinâmicas populacionais na cidade de Lisboa e a necessidade de se inverterm situações já mencionadas no ponto 3.1 e 3.2, foi proposto desenvolver-se um Programa Local de Habitação em Lisboa. Assim, e por despacho de delegação de competências do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa<sup>29</sup>, a Vereadora Helena Roseta, assumiu a responsabilidade política de coordenação e elaboração do Programa. Essa responsabilidade foi partilhada com a Directora do Departamento de Planeamento Estratégico da Câmara Municipal de Lisboa, Dr.<sup>a</sup> Teresa Craveiro, que assumiu o dever técnico de chefiar a equipa criada para desenvolver o Programa Local de Habitação. Assim, foi deliberado na reunião de Câmara de 22 de Outubro de 2008 *“aprovar e submeter à Assembleia Municipal a criação de uma Unidade de Projecto Programa Local de Habitação, a constituir por recursos internos, por um prazo determinado, afecta ao Departamento de Planeamento Estratégico”*, conforme proposta 913/2008 (que apresenta a metodologia para a elaboração do Programa Local de Habitação). Uma vez apreciada pelas Comissões Permanentes de Urbanismo e Mobilidade, de Habitação, Reabilitação Urbana e Bairros Municipais e de Administração, Finanças e Desenvolvimento Económico, a referida proposta veio a ser aprovada, embora com ligeiras alterações conforme proposta 914 A/2008, pela Assembleia Municipal em 18 de Novembro de 2008.

A Unidade de Projecto Programa Local de Habitação (UP-PROLHAB) é constituída por uma pequena equipa multidisciplinar tendo como objectivo *“conceber e implementar, segundo uma metodologia participativa, o Programa Local de Habitação (PLH)”* (CML, 2008d: 6). Esta equipa é formada por recursos humanos da Câmara Municipal e engloba competências profissionais ao nível da arquitectura, urbanismo, geografia, reabilitação urbana, sociologia, economia, planeamento, ambiente, sistemas de informação geográfica e comunicação. A existência de um grupo de trabalho multidisciplinar com formações académicas diferentes e que trabalha em prol do mesmo objectivo, favorece uma visão e um entendimento diferentes face aos problemas e às possíveis soluções a desenvolver, numa óptica de criatividade e inovação. A área de intervenção deste Programa foi o município de

---

<sup>29</sup> Despacho n.º 145/P/2008 de 30 de Setembro de 2008.

Lisboa e destinava-se a dois grupos distintos de actores na cidade: em primeiro lugar aos actuais residentes/municípes e aos que possam vir, num futuro, a habitar a cidade (que correspondem ao lado da procura); e em segundo lugar, aos sectores imobiliário, cooperativo e social e às entidades públicas promotoras de habitação em Lisboa (ou seja, o lado da oferta). O PLH deve fazer a articulação com as estratégias definidas nos Planos de ordem territorial superior, nomeadamente o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa e o Plano Director Municipal, ambos em revisão. Foi dada grande importância a este Programa já que deve funcionar como um *“instrumento político e técnico e um processo participativo que permita que a autarquia desenvolva o seu papel regulador no mercado de habitação e garanta que a autarquia contribua de forma activa para o efectivo direito a uma habitação adequada”* (CML, 2010, Site).

#### 4.3 OBJECTIVOS E METODOLOGIA DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO

Face à caracterização do mercado habitacional na cidade de Lisboa, de acordo com as respectivas necessidades e exigências da população e as carências relativas à qualidade do parque e vida urbana, o PLH surge como um instrumento capaz de promover uma política local para o sector da habitação para fomentar essencialmente, uma correcta fiscalização, regulamentação e resolução dos problemas inerentes ao mercado habitacional. Assim, *“o PLH deverá ser desenvolvido segundo uma metodologia participativa e interactiva, privilegiando o papel das freguesias e da sociedade civil. A participação dos cidadãos será assegurada quer nos diferentes fóruns de discussão, quer através de um “site” na internet, articulado com os “sites” do Município”* (CML, 2008b).

Porém, o principal objectivo deste Programa é conseguir Re-Habitar Lisboa. Nas palavras da Vereadora Helena Roseta, *“Re-habitar Lisboa é reconciliar a cidade com as suas gentes, as de hoje e as que ambicionamos que aqui vivam no futuro. Lisboa foi desde o princípio uma cidade de chegadas, de «muitas e desvairadas gentes» que aqui se enraizaram. Re-habitar Lisboa só será possível se retomarmos essa matriz plural que explica e enriquece a nossa identidade”*(CML, 2009a: 3). Neste contexto, foram definidos como objectivos do PLH:

##### Objectivos Gerais

- Conhecer melhor as necessidades quantitativas e qualitativas de habitação;
- Conhecer o mercado habitacional local e as suas dinâmicas;

- Hierarquizar prioridades;
- Identificar os recursos e parceiros mobilizáveis;
- Enquadrar as intervenções de regeneração urbana;
- Contratualizar intervenções;
- Divulgar “boas práticas” na gestão do parque público;

### **Objectivos Específicos**

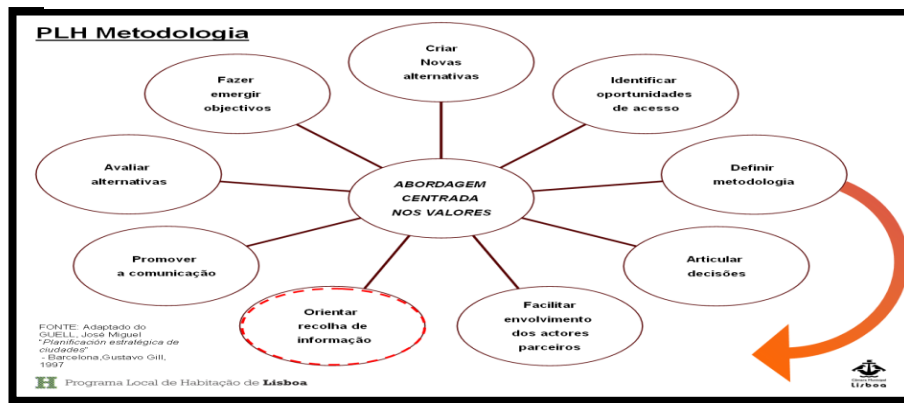
- Proceder ao levantamento da informação e saber disponível sobre a situação da habitação em Lisboa;
- Identificar a dimensão das carências quantitativas e qualitativas de habitação, seleccionando áreas críticas ou estratégicas de intervenção prioritária;
- Aprofundar o conhecimento e a informação sobre o mercado, identificando potencialidades, bloqueios e falhas, numa óptica metropolitana e municipal, que inclua a habitação, o transporte e o acesso aos equipamentos urbanos;
- Identificar as principais dinâmicas da evolução da oferta e da procura de habitação em Lisboa e respectivas tendências de evolução;
- Articular a intervenção directa e indirecta no mercado da habitação com as outras políticas municipais, nomeadamente a política urbanística, a política fiscal, a política de acção social e a gestão do património municipal;
- Integrar na estratégia municipal de habitação os vários programas e projectos desenvolvidos ou a desenvolver no âmbito dos pelouros municipais envolvidos;
- Desenvolver um processo participativo, envolvendo todos os parceiros e aberto aos cidadãos, para definir os objectivos estratégicos, as prioridades e as medidas a implementar;
- Acompanhar a aplicação do novo regime de arrendamento urbano e o seu impacto na habitação em Lisboa;
- Identificar os recursos financeiros, técnicos, sociais e de informação disponíveis e mobilizáveis para a estratégia local de habitação;
- Identificar práticas, técnicas ou metodologias inovadoras, nomeadamente nas áreas da mobilidade, eficiência energética, conservação de edifícios e gestão do parque habitacional;
- Acompanhar e divulgar as experiências de inovação e boas práticas nacionais e internacionais;
- Preparar ou acompanhar as candidaturas e parcerias necessárias à mobilização de recursos, quer através do PEH 2008/2013, quer de outros programas, iniciativas ou financiamentos nacionais ou comunitários (PROHABITA, Porta 65, empréstimo ao BEI para reabilitação urbana, etc.);
- Definir e calendarizar as medidas propostas, quantificando-as quando possível ou pelo menos identificando as condições da sua exequibilidade e garantindo a sua integração nos instrumentos de gestão municipal;
- Implementar um processo de monitorização e avaliação sistemático, que inclua a acessibilidade on-line aos documentos e informações gerados no processo do PLH e a

publicação periódica de indicadores actualizados.

Fonte: Adaptado de Programa Local de Habitação – Relatório da 1.ª Fase, 2009: 17-18

Relativamente à metodologia utilizada para a elaboração deste programa podemos caracterizá-la, de acordo com a figura 6, como uma “*abordagem centrada nos valores com uma sucessão de etapas que permitem garantir a circulação de informação, a interacção entre serviços e actores e a capacidade de avaliação e escolha de alternativas*” (CML, 2009 a: 18):

Figura 6 - Metodologia do Programa Local de Habitação de Lisboa – UP-PROLHAB

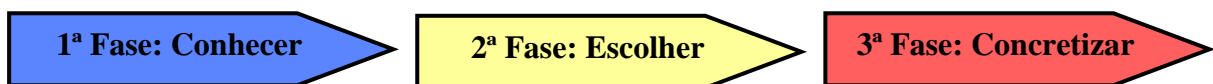


Fonte: Programa Local de Habitação – Relatório da 1.ª Fase, 2009: 17-18

#### 4.4 A PROGRAMAÇÃO DA EXECUÇÃO

O prazo inicial definido para o início e conclusão da elaboração do PLH foi de Janeiro a Junho de 2009, sendo que a composição do programa se divide em 3 fases distintas:

Figura 7 - Cronograma inicial de execução física do Programa Local de Habitação de Lisboa – UP-PROLHAB



CRONOGRAMA PLH	Resp	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Observações
PRIMEIRA FASE: <i>Conhecer</i>		5 12 19 26	2 9 16 23	2 9 16 23	6 13 20 27	4 11 18 25	1 8 15 22	Cronograma Inicial
SEGUNDA FASE: <i>Escolher</i>		[Barra verde contínua]						
TERCEIRA FASE: <i>Concretizar</i>				[Barra verde contínua]				

Fonte: Adaptado de Programa Local de Habitação – Relatório da 1.ª Fase, 2009: 20

Este calendário não foi seguido de acordo com o determinado inicialmente, devido aos *timings* políticos, já que todos os relatórios têm de ser apresentados e aprovados pela Assembleia Municipal. Assim, já estão formalmente concluídas a 1ª e a 2ª fases, embora com prazos de execução diferentes dos apresentados no cronograma anterior. Apesar da 1ª fase ter começado de acordo com o programado, a 2ª fase só terminou em Julho de 2009 e o relatório apenas foi apresentado na reunião de Câmara de 15 de Setembro de 2009, tendo sido “rejeitado” por se estar em época pré-eleitoral. Foi necessário aguardar pelas eleições autárquicas, realizadas a 11 de Outubro, para que o documento resultante do final da 2ª fase fosse discutido e aprovado em Assembleia Municipal. Em reunião de Câmara de 12 de Janeiro de 2010 foram aprovados os Objectivos do Programa Local de Habitação, aguardando-se agora pelo relatório da 3ª fase do PLH. Nesta última fase, designada por “Concretizar”, pretendem-se *“lançar algumas medidas ou acções-piloto, de carácter demonstrativo e que permitam testar propostas contidas no PLH, e submeter a debate público a estratégia municipal de habitação para os próximos 4-5 anos em Lisboa. Será também nesta fase que se estabelecerão parcerias e mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PLH”* (CML, 2008 b: 6).

#### **4.5 AS ACÇÕES E EVENTOS PROGRAMADOS PELA UNIDADE PROJECTO DO PLH**

O Programa Local de Habitação, antes de se querer afirmar como um instrumento de política para a definição de estratégias de actuação e de execução de diversas formas de intervir no parque habitacional de Lisboa, ambicionou criar condições e desenvolver acções que estimulassem a participação de todos os cidadãos no processo de discussão pública, através da apresentação de opiniões e sugestão sobre o processo de desenvolvimento.

Segundo a *Metodologia de Planeamento de Projectos por Objectivos*, entende-se que a participação é uma forma de aceder à multiplicidade de conhecimentos, ideias, pontos de vista, identidades e valores dos indivíduos que residem num determinado território. Essa interactividade *“enriquece a visão dos factos e a solução dos problemas”* (PENA, et al., 2004). Assim, e neste contexto, a unidade de projecto do Programa Local de Habitação propôs e desenvolveu as seguintes acções e eventos (CML, 2008, *Site*):

- a) Fórum das Freguesias – com o objectivo da *“apresentação dos objectivos do PLH, diagnóstico das carências habitacionais nas várias freguesias da cidade de Lisboa e levantamento das medidas prioritárias em cada freguesia”*;

- b) Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais – que visou a *“apresentação dos objectivos do PLH e da futura Unidade de Projecto; identificação das principais fontes de informação e estudos realizados sobre o tema na CM ou empresas municipais; pedido de apoio a todos os serviços envolvidos; debate sobre as políticas municipais na área da habitação”*;
- c) Workshop "A Habitação em Lisboa como um Mercado: o sector do arrendamento" – *“Identificação dos principais bloqueios e potencialidades do mercado da habitação em Lisboa; análise dos instrumentos legais e fiscais, incluindo os novos instrumentos previstos no Orçamento de Estado para 2009; avaliação da acção da CML no mercado de habitação e mais concretamente no sector do arrendamento; levantamento de medidas prioritárias”*.
- d) Workshop "A Habitação em Lisboa como um Mercado: da crise à oportunidade de mudança – *“Identificação dos principais bloqueios e potencialidades do mercado da habitação em Lisboa; análise dos instrumentos legais e fiscais, incluindo os novos instrumentos previstos no Orçamento de Estado para 2009; avaliação da acção da CML no mercado de habitação; levantamento de medidas prioritárias”*;
- e) Workshop "A Habitação em Lisboa como um Direito" – *“Identificação dos principais bloqueios e potencialidades no acesso à habitação em Lisboa; identificação das situações mais críticas e casos de sucesso; avaliação das políticas públicas e da acção da CML no acesso à habitação; propostas concretas de intervenção municipal ou legal”*.
- f) Workshop de avaliação da 1ª fase do PLH – *dirigido apenas a especialistas convidados pela unidade de projecto do PLH*;
- g) Conferência " (Re)Habitar Lisboa" – *“A Conferência (Re)Habitar Lisboa [...] marcou o arranque da segunda fase do Programa Local de Habitação (PLH) de Lisboa, onde se pretendeu debater o actual panorama habitacional da cidade e se confrontaram as políticas nacionais e locais de habitação com outras práticas internacionais”*.
- h) Cerimónia de Homenagem pelos 50 anos do GTH de Lisboa – *“O Município de Lisboa celebrou os 50 anos da criação do Gabinete Técnico de Habitação (GTH), com uma sessão de homenagem aos ex-colaboradores do GTH e uma exposição sobre o trabalho pioneiro deste organismo. A iniciativa inseriu-se no âmbito do Programa Local de Habitação de Lisboa, projecto coordenado pela vereadora*

*Helena Roseta, e com o apoio da Comissão Permanente de Habitação, Reabilitação Urbana e Bairros Municipais da Assembleia Municipal”.*

- i) Cinco Sessões de esclarecimento (descentralizadas) a dúvidas e debate sobre os objectivos definidos na Matriz Estratégica Preliminar do PLH.

Todas estas iniciativas foram uma mais-valia para aproximar, familiarizar e convidar os cidadãos a interessarem-se pelo processo participativo e descentralizado da elaboração do PLH, designadamente o conjunto dos objectivos estratégicos, medidas e acções a aplicar, bem como os objectivos definidos e metodologia desenvolvida, concorrendo para um maior conhecimento sobre o actual modelo de pensar e fazer planeamento e ordenamento da cidade.

## **CAPÍTULO 5. UMA VISÃO INTEGRADA PARA A INTERVENÇÃO PREVISTA: AS ACÇÕES A DESENVOLVER NAS TRÊS FASES DO PROJECTO DO PLH**

### **5.1 PRIMEIRA FASE: “CONHECER”**

Nesta fase criou-se um relatório de caracterização e diagnóstico exaustivo que, entre outras temáticas, descreve, quantifica e qualifica as carências e as necessidades dos cidadãos e do parque habitacional. Abordou-se, também, as disfunções do mercado residencial; as políticas implementadas durante o último século na cidade de Lisboa (com referência aos instrumentos disponíveis e indicação das respectivas lacunas e contradições); os pontos fortes e oportunidades do sector e da cidade que podem ser favorecidos e ainda a indicação das diversas propostas apresentadas nos vários workshops e fóruns efectivados. A informação recolhida “*através de diferentes suportes e fontes*” (CML, 2009b: 5) foi compilada no Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, apresentado no início do 2º trimestre de 2009, designadamente na reunião de Câmara de 8 de Abril de 2009. Este documento divide-se em 12 grandes capítulos que, nas palavras da Vereadora Helena Roseta, permitem fazer um “*retrato do que foram até hoje as políticas de habitação no Município de Lisboa*” (CML, 2009a: 22). São a destacar os seguintes capítulos:

1. *PLH: Enquadramento, Metodologia, Faseamento e Financiamento* – objectivos, missão e competências da equipa, metodologia, faseamento e apresentação das acções já realizadas e o financiamento.

2. *Políticas de Habitação a Nível Internacional* – referência a vários documentos e iniciativas internacionais sobre os direitos à habitação.
3. *Políticas de Habitação em Portugal* – alusão aos vários programas públicos de habitação e reabilitação apoiada, nomeadamente o PER, PROHABITA, RECRIA, REHABITA, SOLARH, ACRRU, AUGI, SRU, IAJ e Porta 65 Jovem.
4. *Enquadramento Estratégico e Territorial Metropolitano* – numa perspectiva de integração das futuras soluções apresentadas pelo PLH, para o sector da habitação, foram apresentados as directrizes estratégicas definidas nos vários programas e planos (POR Lisboa, PROTAML e Estratégia Regional de Lisboa 2020) numa óptica de articulação metropolitana.
5. *Dinâmicas do Mercado de Habitação* – análise das dinâmicas do mercado de habitação, designadamente no contexto da oferta e da procura de habitação.
6. *A Perspectiva do Cidadão* – conclusões do estudo de opinião da Marktest sobre a habitação na área da grande Lisboa.
7. *Processo Participativo do PLH* – suma das conclusões dos vários eventos/workshops realizados.
8. *O Caso de Lisboa: Análise e Diagnóstico Territorial* – capítulo resumo da caracterização e diagnóstico territorial da cidade de Lisboa retratada pela informação estatística (recolhida, tratada e georreferenciada) do Atlas do PLH e do REOT.
9. *O Caso de Lisboa: Análise e Diagnóstico Territorial* – suma das políticas públicas de habitação em Lisboa, avaliação das políticas municipais por grandes temas e caracterização das empresas municipais e a sua actividade no sector da habitação e da reabilitação em Lisboa.
10. *Articulação do PLH com os Instrumentos Regulamentares, Urbanísticos e de Gestão da CML*
11. e por fim o capítulo 11. *Da Crise à Oportunidade de Mudança – Conclusões e Próximos Passos.*

## **5.2 O DIAGNÓSTICO DO PARQUE HABITACIONAL DE LISBOA: O ATLAS DO PLH**

No âmbito do Programa Local de Habitação, foi efectuada uma “*análise territorial georreferenciada de indicadores sobre o parque habitacional (edifícios e alojamentos), sobre a população residente e sobre factores económicos relevantes*” (CML, 2009a: 166), com recurso a informação, especialmente, do Instituto Nacional de Estatística, à escala da freguesia. Os dados designadamente dos censos de 1991 e 2001, depois de trabalhados,

foram cartografados e os mapas resultantes agrupados num Atlas, o qual corresponde ao Volume 2 do Relatório da Primeira Fase do PLH.

Esta análise e diagnóstico territorial inserem-se no capítulo 8 «O Caso de Lisboa: Análise e Diagnóstico Territorial» do referido Relatório, nomeadamente no ponto 8.3 «Análise Territorial Georreferenciada – O Atlas do PLH». No presente capítulo, pretende-se caracterizar o parque habitacional (edifícios, alojamentos e população residente) da cidade de Lisboa, utilizando como suporte os mapas elaborados pela unidade projecto do PLH – o Atlas do PLH e Atlas da Habitação da EPUL.

Há ainda que ter em consideração que os dados estatísticos apresentados se referem ao último recenseamento, ou seja, a 2001. Passados nove anos, estes dados e conclusões revelam-se desajustados face às alterações ocorridas. É então possível que esta análise, depois de actualizada com dados mais recentes, evidencie uma outra perspectiva sobre a caracterização do parque habitacional em Lisboa.

#### A. A POPULAÇÃO RESIDENTE

Entre 1991 e 2001, o número de habitantes na cidade de Lisboa registou uma redução de 15%, que correspondeu a uma perda absoluta de aproximadamente 100 mil residentes.

**Figura 8 - Variação da População Residente em Lisboa, entre 1981 e 2009**

	Pop. 1981	Pop. 1991	Variação % 1981/91	Pop. 2001	Variação % 1991/01	Pop. 2009	Variação % 2001/09	Variação % 1981/2009
<b>Lisboa</b>	807.937	669.290	-17,16%	558.965	-16,48 %	479.884	-14,14 %	40,60%
			138.647		110.325		79.081	328.053

Fonte: Elaboração Própria. Dados INE, Site, 2010

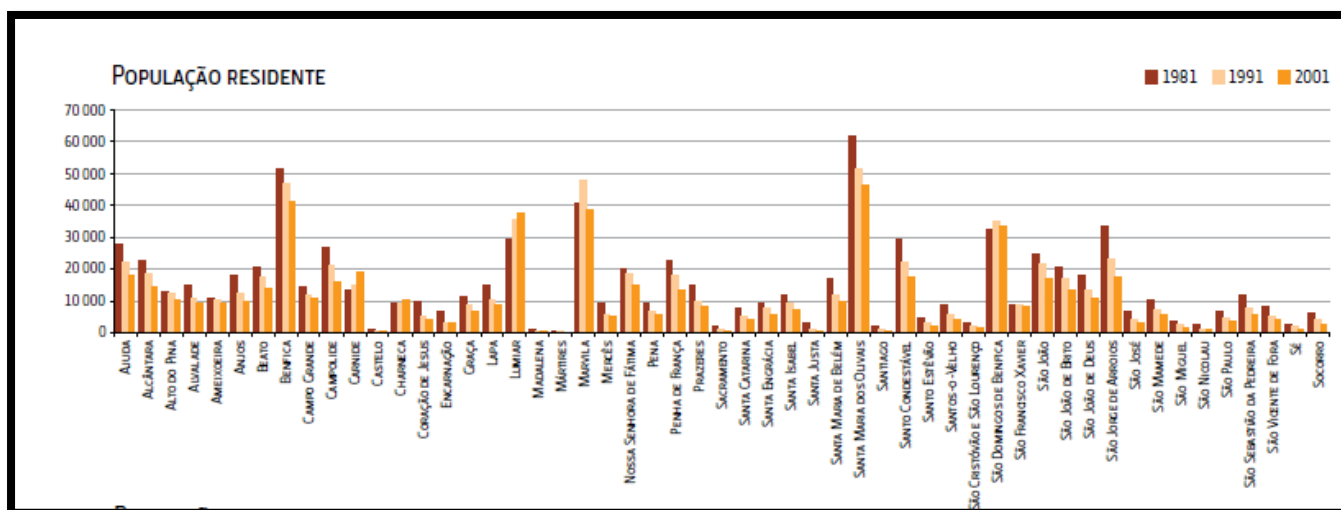
Porém, o total de população residente em Lisboa tem vindo a diminuir desde 1981.

Nessa data, o concelho registava 807.937 habitantes. O decréscimo de população cifrou-se assim, e quatro décadas depois, nos 40,60%, o que em termos absolutos corresponde a uma diminuição total de 243.280 habitantes (figura 8). A causa do

despovoamento da cidade está relacionada, sobretudo, com o processo de suburbanização da cidade. Na década de 70, quando regressaram muitos cidadãos das antigas colónias portuguesas e se instalaram na área metropolitana de Lisboa, a cidade, registou um aumento significativo no número de residentes. Contudo, e nas décadas seguintes, com o processo rápido de suburbanização, e a necessidade das famílias encontrarem habitação a preços mais acessíveis, assistiu-se a um esvaziamento da cidade. Esta necessidade estava relacionada com a progressiva terciarização das antigas áreas residenciais e com a subida do preço da habitação. Não se tratou, portanto, da diminuição da importância da cidade de Lisboa mas sim da falta de ofertas imobiliárias que se coadunassem com as necessidades da população. Estimativas do INE, para o ano de 2009, indicam que a cidade de Lisboa continua a perder residentes (79.081 habitantes, ou seja uma diminuição de 14.14%, desde 2001).

Num total de 53 freguesias, a mais populosa continua a ser a freguesia de Santa Maria dos Olivais (46.410 habitantes e 7,7% da população de Lisboa, em 2001, dados do INE), apesar da tendência generalizada de diminuição da população. As freguesias de Benfica, Marvila, Lumiar e São Domingos de Benfica, seguem-se como as freguesias mais populosas da cidade, com valores superiores a 33.500 habitantes. Entre 1991 e 2001, apenas nas freguesias de Carnide, Lumiar, Charneca e Encarnação aumentou a população residente, sendo de destacar os acréscimos observados em Carnide (+ 4.221) e no Lumiar (+ 2.303).

Figura 9 - Número Total de Residentes em Lisboa, por freguesias, 1981-2001



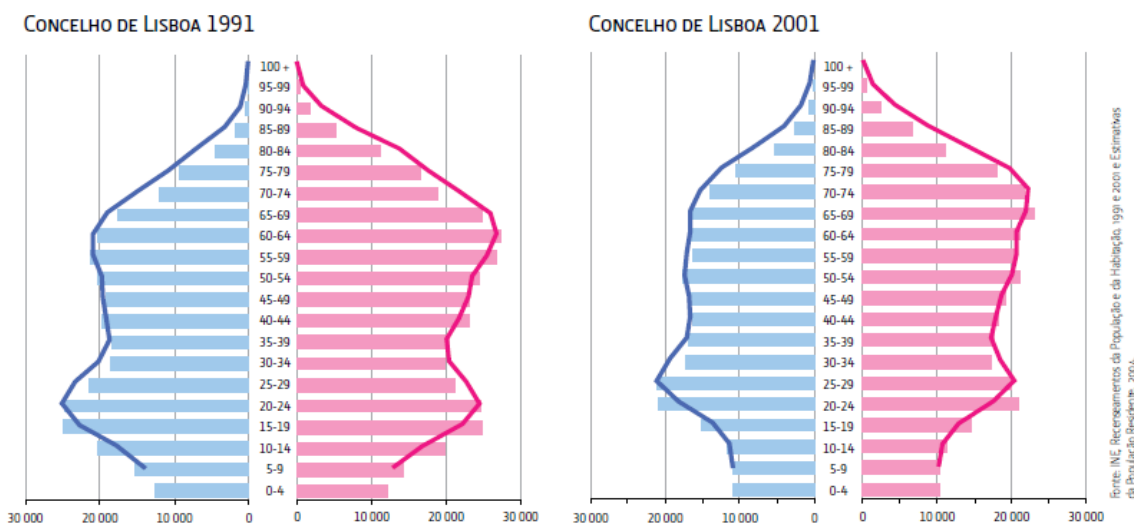
Fonte: Atlas da Habitação de Lisboa, EPUL, 2007: 60

Relativamente à população jovem, com idade inferior a 14 anos, houve uma quebra no número total de residentes, “a perda percentual é mais do dobro da média nacional e regional e representa um envelhecimento crescente da cidade. Este facto correlaciona-se

com a saída nas últimas décadas de população activa jovem para os concelhos limítrofes e com o envelhecimento natural da população da cidade” (CML, 2009a: 175). Como em todas as cidades e sociedades, a tendência actual é a do envelhecimento da população assente na redução do número de crianças e jovens, na redução do índice de renovação das gerações e no aumento da esperança média de vida, e consequentemente no aumento do número total de residentes idosos. Lisboa segue esta tendência, sendo esse facto verificado através da análise das pirâmides etárias de Lisboa nos anos de 1991 e 2001 (figura 10).

A redução do total de residentes com idades compreendidas entre os 0-19 anos é evidente, da mesma forma que existe um aumento do total da população nos grupos dos 65 e mais anos. Verificasse assim a um envelhecimento da população, marcado não só pelo envelhecimento do topo, mas também na base da pirâmide. Este fenómeno tem como consequências o agravamento do índice de dependência de jovens e idosos e o índice de envelhecimento (figura 11) que sobrecarregam a população activa.

**Figura 10 - Evolução da estrutura etária da população de Lisboa, 1991 - 2001**



Fonte: Atlas da Habitação de Lisboa, EPUL, 2007: 64

De notar que “é nas áreas de crescimento da cidade, com datas de construção mais recentes, que se encontra uma maior concentração de população jovem e, ao mesmo tempo, uma dimensão média de residentes por alojamento superior, predominando nestas zonas a forma de aquisição de casa própria ou o arrendamento em áreas de recente realojamento social” (CML, 2009a: 175).

**Figura 11 - Índice de envelhecimento da população residente, 1991 e 2001**

	1991	2001	Variação %
<b>Portugal</b>	68.1	102.2	34.2
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	68.1	103.5	35.4
<b>Concelho de Lisboa</b>	132.1	203.4	71.3

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 176

No que se refere às qualificações da população residente, verifica-se uma descida do número de residentes com qualificações mais baixas, isto é, população com qualificações até ao 4º ano do ensino básico. Este fenómeno ocorre não só em Lisboa, mas também na AML e no todo nacional. Em Lisboa, essa diminuição cifrou-se em - 32.1%, ou seja, numa variação absoluta assente em menos - 101.947 residentes com baixas qualificações.

**Figura 12 - População com escolaridade até ao 4º ano do ensino básico, 1991 e 2001**

	1991	Total %	2001	Total %	Variação (n.º absoluto)	Variação %
<b>Portugal</b>	6.109.983	61.9	5.186.772	50.1	(-) 923.211	(-) 15.1
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	1.267.151	50.3	1.075.107	40.4	(-) 192.044	(-) 15.2
<b>Concelho de Lisboa</b>	317.767	47.9	215.820	38.2	(-) 101.947	(-) 32.1

Fonte: Adaptado do Atlas do Programa Local de Habitação – Relatório da 1ª Fase, 2009, Parte IV, Mapa 26

A maior concertação de população menos qualificada, no total da população residente registou-se nas freguesias de São Miguel (61%), Charneca (57%) e Santo Estêvão (55%). Em termos absolutos, são as freguesias de Santa Maria dos Olivais (20.138), Marvila (193572) e Benfica (14.822) que inscrevem o maior número de população com escolaridade até ao 4ª ano do ensino básico. Nas freguesias de São João de Deus, São Francisco Xavier e Alvalade registara-se as percentagens mais baixas, isto é com concentração de população inferior a 25% do total dos residentes. Ainda relativamente às qualificações, é de salientar que 17% da população total residente apresenta qualificações ao nível do ensino superior completo (INE, 2001), valor superior ao registado no mesmo período na AML e em Portugal.

Figura 13 - População com o curso superior completo, em 2001

	Total Absoluto	Total %
Portugal	674.094	7
Área Metropolitana de Lisboa	278.788	10
Concelho de Lisboa	97.022	12

Fonte: Adaptado do Atlas do Programa local de Habitação – Relatório da 1ª Fase, 2009, Parte IV, Mapa 27

Ao analisarmos as estatísticas referentes aos residentes com mais qualificações verificamos que é nas freguesias de São Francisco Xavier, Lumiar e Alvalade que se regista uma maior concentração de residentes qualificados, evidenciando-se percentagens entre os 29% e os 34%, do total da população residente. Já nas freguesias da Charneca, São Miguel, Marvila, Castelo e Socorro as percentagens variam entre 1% e 5%. Verifica-se que *“as áreas com concentração de população residente menos qualificada correspondem aos bairros históricos, a bairros de realojamento social na freguesia de Marvila, a algumas áreas limítrofes da cidade e a alguns quarteirões históricos do arco ribeirinho”*, sendo também aqui que se registam o *“menor número de residentes com curso superior completo”*. Ao invés, é na coroa periférica que se encontram *“níveis de qualificação elevados, em áreas de população mais jovem, mais densamente povoadas e com maior proporção de empregados, que frequentemente correspondem a áreas de construção mais recentes e de crescimento da cidade, com valores patrimoniais das fracções mais elevados”* (CML, 2009a: 177-178).

## B. OS EDIFÍCIOS: IDADE DO PARQUE, RESIDENCIALIDADE E GRAU DE CONSERVAÇÃO

Em Lisboa, a variação do total do número de edifícios, entre 1991 e 2001 (figura 14), registou uma diminuição de 13,9%, sendo este valor é muito díspar face ao registado na Área Metropolitana de Lisboa (10,3%) e em Portugal (10,4%). A variação negativa registada é consequência da demolição dos bairros de barracas efectuada ao abrigo dos programas de realojamento e acesso à habitação, particularmente o PER. O decréscimo no número de edifícios foi mais evidente nas freguesias de Campolide (- 1.521), Lumiar (- 1.368) e Marvila (- 1.263). Porém, e contrariamente, é de destacar um aumento, ainda que ligeiro, nas freguesias da Pena (+ 103), Mercês (+ 81) e Ameixoeira (+ 58).

**Figura 14 - Total dos edifícios e variação percentual entre 1991 e 2001**

	1991	2001	Variação %
<b>Portugal</b>	2.861.719	3.160.043	10,4
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	357.806	394.520	1,3
<b>Concelho de Lisboa</b>	62.041	53.387	- 13,9

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 16

No ano de 2001, a idade média dos edifícios no concelho de Lisboa era de 53,8 anos tendo aumentado face ao valor médio de 1991 (figura 15). Em média a idade dos edifícios na Área Metropolitana de Lisboa e em Portugal ronda os 33 anos, registando-se mesmo um ligeiro abaixamento da idade média do edificado a nível nacional.

**Figura 15 - Idade média dos edifícios, 1991 e 2001**

	1991	2001
<b>Portugal</b>	36.2	33.9
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	32.0	32.3
<b>Concelho de Lisboa</b>	50.9	53.8

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 169

Apenas quatro freguesias apresentavam, no ano de 2001, uma idade média do edificado abaixo dos 35 anos: Ameixoeira, Benfica, Lumiar e São Francisco Xavier; e outras quatro uma média superior aos 85 anos: Encarnação, Madalena, Santiago e São Miguel. E

m três (3) freguesias registou-se uma diminuição significativa da idade média dos edifícios, entre os dois períodos censitários, resultado da renovação do edificado – quer pelo aumento de construções novas e/ou devido à reabilitação urbana e/ou à demolição de edifícios antigos. Na freguesia do Castelo a idade média diminuiu dos 89 para os 58 anos; no Sacramento de 83 para os 41 anos; e na Sé de 90 para os 55 anos.

A concentração de edifícios exclusivamente residenciais (figura 16) diminuiu entre o período de 1991 e 2001, registando agora 77,4% do total de edifícios. Tanto na AML como em Portugal os valores mantiveram-se.

**Figura 16 - Edifícios exclusivamente residenciais, 1991 e 2001**

	1991	Total %	2001	Total %
<b>Portugal</b>	2.621.454	92	2.887.305	91
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	320.212	89	349.183	89
<b>Concelho de Lisboa</b>	50.197	81	41.295	77

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 169

Esta diminuição é consequência do aumento da importância e dos espaços ocupados pelo sector dos serviços e actividades terciárias, sobretudo nas antigas áreas residenciais – como os centros históricos das cidades. O concelho de Lisboa concentra um elevado número de edifícios devolutos em todas as freguesias. De acordo com um levantamento efectuado pela Câmara Municipal de Lisboa, no ano de 2007, foram identificados “4.665 edifícios total ou parcialmente devolutos” (CML, 2009a): 168), isto é 8,7% do total de edifícios do concelho. A freguesia de Santa Justa foi a que apresentou uma maior percentagem (58%) de edifícios devolutos, seguindo-se as freguesias dos Mártires (43%), Santo Estêvão (43%), Madalena (39%) e Sé (32%). Em termos absolutos, o maior número de edifícios devolutos foi contabilizado na freguesia dos Prazeres (298), seguindo-se São Domingos de Benfica (225), Marvila (204), Lapa (174), Graça (172) e São João de Brito (166). Contrariamente, as freguesias de Charneca e Penha de França são as que apresentam uma percentagem menor de edifícios devolutos - 1.7% e 1.9% respectivamente (bem como em termos absolutos: 15 e 25 edifícios, respectivamente) – anexo 16.

No que respeita ao estado do parque edificado, em 2001, existiam 4.568, ou seja 8% do total de edifícios, que apresentam necessidades de grandes reparações. As áreas mais críticas correspondiam às freguesias de Santa Justa, São Nicolau, Socorro, Castelo e Mártires, com percentagens entre os 20% e os 28% do total dos edifícios existentes a necessitar de reparações – anexo 17.

Relativamente aos edifícios muito degradados, cartografados no anexo 18, registaram-se cerca de 5% do total de edifícios do concelho, ou seja 2.705 edifícios. Nas freguesias de São Miguel e Castelo, a intensidade era maior, com percentagens superiores a 24%. No entanto era nas freguesias de Santo Condestável (240), Campolide (200), Santa Isabel (135) e Beato (125), que se registava o maior número de edifícios muito degradados.

Enquanto os edifícios muito degradados “*encontram-se sobretudo no centro, os edifícios devolutos estão mais espalhados pelas zonas consolidadas do centro e periferia*” (CML, 2009a: 170).

### C. OS ALOJAMENTOS OCUPADOS E VAGOS E AS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE

Entre 1991 e 2001 registou-se um aumento no número total de alojamentos não só no concelho de Lisboa, como também na Região de Lisboa e no conjunto do território nacional. Em Lisboa o aumento foi de apenas 5% quando comparado com os 20% da AML e da média do país.

**Figura 17 - Total de alojamentos e variação entre 1991 e 2001**

	1991	2001	Variação %
<b>Portugal</b>	4.193.923	5.054.922	20.5
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	1.077.902	1.295.832	20.2
<b>Concelho de Lisboa</b>	279.234	293.064	5.0

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 171

A freguesia que registou o maior aumento no número de alojamentos foi Santa Maria dos Olivais (acréscimo de 2.921), contrastando com a freguesia de Mártires (aumento de 63 alojamentos): “*O aumento do número total de alojamentos, contraposto à diminuição do número de edifícios e à perda de população, indicia uma evolução das tipologias, com referência pelos edifícios de habitação colectiva, largamente preponderantes no processo de erradicação das barracas, por exemplo; mas também é sintomático de uma alteração da dimensão e características dos agregados familiares, bem como de um aumento das exigências de conforto e poder de compra*” (CML, 2009a: 171). De acordo com a figura 18 verificamos que existiu um decréscimo (-) no número total de alojamentos de residência habitual, na ordem dos 4%, dados estes que contrastam com as percentagens apresentadas pela AML e Portugal (16%).

**Figura 18 – Alojamentos de residência habitual e variação percentual, 1991e 2001**

	1991	2001	Variação %
<b>Portugal</b>	3.083.154	3.578.548	16.1
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	841.954	982.722	16.7
<b>Concelho de Lisboa</b>	234.818	225.452	- 4.0

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 172

No que respeita ao número de alojamentos vagos no concelho de Lisboa é de referir que, entre 1991 e 2001, houve um acréscimo de 5% (isto é, de 9% para 14%, respectivamente), o que representa um aumento absoluto de 15.343 alojamentos no total de alojamentos vagos.

A variação da concentração de alojamentos vagos foi superior no concelho de Lisboa quando comparativamente aos concelhos da AML e Portugal.

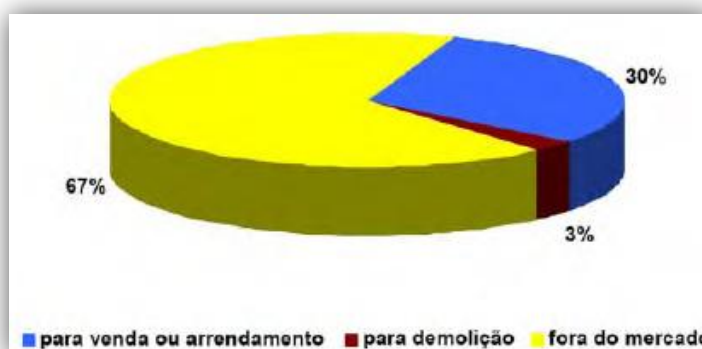
**Figura 19 – Alojamentos vagos e peso percentual no parque habitacional 1991 e 2001**

	1991	Peso %	2001	Peso %
<b>Portugal</b>	440.291	11	543.777	11
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	101.374	9	149.327	12
<b>Concelho de Lisboa</b>	25.003	9	40.346	14

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 172

Em termos absolutos, foi a freguesia de São Jorge de Arroios que apresentou um maior número de alojamentos vagos (num total de 1.927), enquanto em Santa Justa apenas se registaram 69 alojamentos vagos. No que concerne a valores percentuais eram, por um lado, as freguesias de Santa Maria dos Olivais (6,8%), São Francisco Xavier (7,5%) e Benfica (8,2%) com menor concentração de alojamentos vagos; e por outro, as freguesias do Socorro (40,2%), São Nicolau (43,6%) e Madalena (46,6%) as que mais se destacavam com as maiores percentagens de devolutos no total dos edifícios. Do total dos alojamentos vagos, 67% correspondiam a alojamentos que estavam fora do mercado, 30% estavam para venda ou arrendamento e apenas 3% para demolição. Esta situação é preocupante pois conduz à degradação contínua dos alojamentos e do parque habitacional e à perda da qualidade e conforto das habitações.

**Figura 20 - Situação dos alojamentos vagos em Lisboa, em 2001**



Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 172

Como forma de avaliar as actuais condições de habitabilidade dos alojamentos utilizou-se o indicador “concentração de alojamentos sem retrete” – conforme figura 21 – que nos permite conhecer “o número de alojamentos sem condições básicas de conforto” (CML, 2009a: 173). Em 2001, Lisboa apresentava um valor mais baixo do que a média nacional (2,5%), mas equiparado ao apresentado pela AML (0,6%).

**Figura 21 - Alojamentos sem retrete e peso percentual no parque de habitação, em 1991 e 2001**

	1991		2001	
	Total	Peso %	Total	Peso%
<b>Portugal</b>	252.694	8.2	88.591	2.5
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	16.532	2.0	5.827	0.6
<b>Concelho de Lisboa</b>	3.874	1.6	1.334	0.6

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 173

Entre 1991 e 2001, houve uma redução de 2.540 alojamentos sem retrete, o que demonstra uma preocupação e esforço na garantia da melhoria das condições de habitabilidade dos alojamentos. A maior concentração destes alojamentos ocorria nas freguesias de Marvila, Campolide e Ajuda que no total registaram 371 alojamentos sem retrete. Para efeitos estatísticos, as freguesias do Socorro, Santiago, Santo Estêvão, Sé, São Cristóvão e São Lourenço apresentavam as médias mais altas (2,8%), contrapondo com Alvalade, Mártires e São João de Deus que não registavam (0%) alojamentos sem retrete.

#### **D. A PROPRIEDADE DO PARQUE DE HABITAÇÃO: A PROPRIEDADE DO OCUPANTE, O ARRENDAMENTO E AS DATAS DOS CONTRATOS**

A questão da propriedade dos alojamentos/habitação é outro factor importante, sendo de referir que “a cidade de Lisboa detinha em 2001 uma proporção de alojamento de propriedade pública (figura 22) quatro vezes superior à média nacional e mais do dobro da média regional. Esta proporção correspondia a 28.251 alojamentos, cerca de 12,5% do total de alojamentos no concelho de Lisboa. As freguesias com maior número de

alojamentos públicos eram, em 2001, Marvila, Olivais e Carnide, com 7.650, 3.409 e 2.541, respectivamente. As freguesias com maior concentração de alojamento público eram Marvila, Carnide e Charneca, com 62%, 40% e 30%” (CML, 2009a: 173).

**Figura 22 - Habitação social em Lisboa, em 2001**

	Total	% do parque
<b>Portugal</b>	114.293	3.2
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	49.952	5.1
<b>Concelho de Lisboa</b>	28.251	12.5

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 173

No mercado de habitação própria registou-se um aumento no número de alojamentos nesse regime tanto em Lisboa como na AML e Portugal. Todavia, a percentagem apresentada pelo concelho de Lisboa (47%) está muito abaixo das médias da AML (67%), e nacional (75%): “A proporção de alojamentos clássicos de proprietário ocupante é mais elevada nas áreas de expansão da cidade, que correspondem ao período de crescimento em finais da década de 80, facto relacionado com a política de incentivo ao crédito de habitação e à bonificação do crédito para jovens. A coroa da cidade revela-se por isso predominantemente de propriedade própria, por oposição ao centro” (CML, 2009a: 173).

**Figura 23- Alojamentos em regime de casa própria, 1991 e 2001**

	1991	Total %	2001	Total %
<b>Portugal</b>	1.978.087	64	2.688.469	75
<b>Área Metropolitana de Lisboa</b>	445.128	53	658.320	67
<b>Concelho de Lisboa</b>	76.993	33	106.289	47

Fonte: Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação, 2009: 174

Assim, as freguesias que mais se destacaram em termos de concentração de casa própria foram São Francisco Xavier, Santa Maria dos Olivais, Lumiar e São Domingo de Benfica (com percentagens acima dos 70%); porém é nas áreas mais centrais da cidade, como o Castelo, Madalena, Santiago e Charneca, onde se registou a menor concentração de casa própria (percentagens abaixo do 16%). Em termos absolutos inscreveram-se mais alojamento de propriedade própria em Santa Maria dos Olivais e Benfica (acima dos 10.000 alojamentos) por oposição às freguesias da Madalena e Castelo, com 25 e 31 alojamentos respectivamente. Face ao exposto anteriormente, e apesar da tendência para a redução, é de

destacar a elevada importância do mercado de arrendamento no concelho de Lisboa, em 2001: a percentagem dos alojamentos neste regime no concelho era de 47%, excedendo em muito a média regional (28%) e nacional (20%) - anexo 25. É, também, importante referir a data média dos contratos de arrendamento para o concelho de Lisboa, AML e Portugal. Assim, verifica-se que em 2001, de uma forma geral, os contratos de arrendamento datavam de 1975, ou seja tinham mais de 30 anos. Porém, é o concelho de Lisboa o que apresenta contratos de arrendamento mais antigos, com uma data média do contrato de 1973. De salguardar que foi nas áreas mais centrais e históricas que se apuraram os contratos mais antigos, uma vez que estas áreas “*correspondem às de maior envelhecimento populacional e menos povoadas*” (CML, 2009a: 173; – anexo 26). Outra questão muito relevante tem a ver com o número médio de residentes por alojamento. Este varia entre os 2,5 (no concelho de Lisboa), 2,7 (na AML) e 2,9 (média nacional). Apesar de a média ter descido entre 1991 e 2001, as estatísticas indicam que, em todas as freguesias, as médias estavam acima dos 2 residentes por alojamento.

#### **E. O VALOR PATRIMONIAL E OS ENCARGOS COM A HABITAÇÃO**

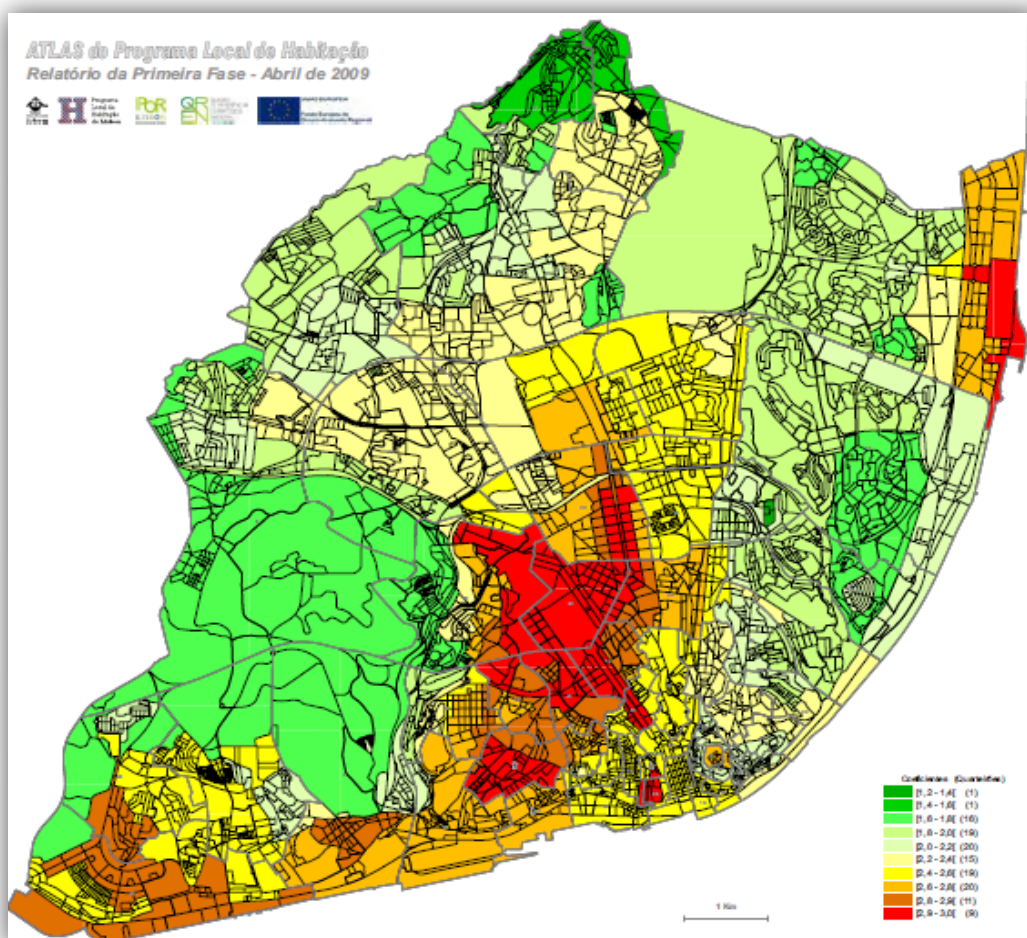
Através da análise dos dados económicos, especialmente no que se refere aos dados fiscais, patrimoniais e os dados sobre os encargos dos agregados familiares com a habitação apurou-se que “*os valores do coeficiente de localização fixados em Lisboa para o cálculo do valor patrimonial tributável em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), [...], em Lisboa o valor do coeficiente de localização fixado pelo município varia ente 1,2 e 3,0*” (CML, 2009a: 186). O valor mais alto deste índice corresponde às freguesias de São Sebastião da Pedreira, São Mamede, Coração de Jesus e Santa Isabel – isto é, sobretudo nas Avenidas Novas. Inversamente encontram-se as freguesias da Ameixoeira, Charneca, Marvila e Alto da Pina. O valor patrimonial médio dos edifícios<sup>27</sup>, onde se incluem todos os tipos de uso dos edifícios e não apenas o habitacional, “*distribui-se na cidade em função de três grandes factores: localização, idade da construção e data da avaliação. Por isso, além das zonas centrais, as zonas de construção mais recente apresentam valores patrimoniais mais elevados (Telheiras, Parque das Nações e Alta do Lumiar). Como referência geral, a média patrimonial dos edifícios no concelho de Lisboa é de 616.627€. Destacam-se (...) as freguesias do Lumiar, Olivais, São Domingos de Benfica, São Sebastião da Pedreira e Carnide, variando entre 2,5 milhões de euros e os 1,4 milhões de euros. Com valores*

---

<sup>27</sup> Valor patrimonial tributável declarado para efeitos de IMI.

médios inferiores, as freguesias de Castelo, São Miguel, Santo Estêvão, Socorro e Santiago, oscilando entre os 51 mil € e os 102 mil €, respectivamente” (CML, 2009a: 186). Por fim, foi também cartografado o valor médio de encargos com o alojamento de propriedade própria e de casa arrendada. Conclui-se, portanto, que em 2001, o valor médio da prestação bancária era de 334€, valor este superior à média nacional (291€) e regional (305€). No que respeita às rendas, os valores invertem-se, sendo a média do encargo com casa arrendada mais baixa no concelho e Lisboa (118€), seguindo-se a média nacional (123€) e por fim e a mais alta na AML (134€). Este valor é consequência do ainda elevado número de rendas antigas, de valor muito baixo, nas áreas e bairros mais centrais e históricos da cidade. É, por isso, que se registam nas freguesias do Castelo (54€), Marvila (55€) e Carnide (64€) as rendas mais baixas, contrastando com as freguesias de São Francisco Xavier (214€), São Mamede (177€) e São Sebastião da Pedreira (171€), que se apresentam como as áreas onde os valores médios das rendas são mais elevados.

**Figura 24 - Coeficiente de Localização do valor patrimonial médio do edificado**



Fonte: Atlas do Programa local de Habitação – Relatório da 1ª Fase, 2009, Parte V, Mapa 29

### 5.3 SEGUNDA FASE: “ESCOLHER”

O início da segunda fase foi marcado pela definição de objectivos estratégicos essenciais para uma política municipal de habitação, nos quais foram “*elencados os instrumentos de intervenção, os projectos e as medidas a desenvolver*” (CML, 2009b: 6) para a sua concretização no território. Foi, então, elaborada uma Matriz Estratégica através de uma abordagem multicritério dos objectivos. Uma vez conhecidos os pontos fracos, especialmente no sector da habitação, na cidade de Lisboa, chegou o momento de se encontrar soluções para a resolução e/ou minimização dos problemas identificados. Foi criada uma simbologia e terminologia simples para estruturar e cruzar os objectivos e propostas de intervenção, através de uma abordagem MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique) – isto é, uma “*abordagem multicritério interactiva usada para construir um modelo quantitativo de avaliação com base em juízos qualitativos, produzidos através de uma sucessão de conferências-decisão, [...] com a finalidade de priorizar os programas pelos seus benefícios e exequibilidade*” (CML, 2009b: 8). Para a elaboração da Matriz a equipa do PLH foi auxiliada pelo Professor Carlos Bana e Costa, do Instituto Superior Técnico/Bana Consulting, Lda., o qual através do seu método de análise multicritério permitiu uma “*estruturação de objectivos e programas de intervenção*” (CML, 2009b: 5), apresentada no documento Matriz Estratégica Preliminar do Programa Local de Habitação. No processo de elaboração da Matriz foi necessário concluir três procedimentos: a Estruturação, a Avaliação e por último a Recomendação.

A Estruturação resume-se no documento Matriz Estratégica Preliminar do Programa Local de Habitação e teve por base os seguintes pressupostos: o conjunto dos objectivos propostos foi dividido em objectivos-fins e objectivos-meios no intuito de ser mais claro identificar os objectivos realmente estratégicos na prossecução do PLH. Foi crucial a definição de medidas e eixos de intervenção para cada um dos objectivos estratégicos e analisadas as complementaridades e sinergias entre eles. Ao eixo de intervenção que reúne o conjunto das medidas que possibilitam alcançar os objectivos estratégicos propostos chamou-se “cacho”. Em resumo, foram definidos 3 grandes objectivos estratégicos para o Programa Local de Habitação de Lisboa: **(i) Melhorar a cidade, (ii) Atrair nova população e (iii) Passar da crise à oportunidade**. Os objectivos-fins são 8 (do A ao H) e são complementados pelos objectivos-meios que se traduzem no conjunto das medidas a executar (123 medidas) para a concretização e alcance dos objectivos estratégicos – figura 25.

Os “cachos” inicialmente propostos foram 13. Estes foram “desenhados” sob a forma de um triângulo, onde se confrontam três grandes áreas que se relacionam de forma complementar para alcançar os objectivos-fins e estes os objectivos estratégicos. Como referido, cada um destes “cachos” integra um conjunto de medidas que estão relacionadas com o grau de concretização para cada um dos objectivos. Isto é, um determinado cacho de medidas pode ter uma contribuição mais directa para um objectivo do que para outro. Está tudo dependente do juízo qualitativo atribuído a cada uma das medidas que compõem os cachos e permitem a maior ou menor exequibilidade dos objectivos-estratégicos do Programa. Considerando que foi definido em sede de metodologia que este seria um programa assente num processo participativo da população e de outros actores do território; e para a aprovação desta Matriz pela Assembleia Municipal; foi obrigatório um período de consulta pública prévia. Desta forma, para um melhor conhecimento do Programa Local de Habitação foram submetidos a consulta pública, os documentos da fase anterior (1ª - Conhecer) e a Matriz Estratégica Preliminar com os objectivos estratégicos do PLH.

A consulta pública decorreu entre 21 de Maio de 21 de Junho de 2009. Assim, foi disponibilizado no site on-line do PLH e em cada uma das Juntas de Freguesias os documentos do PLH e um KIT (anexo 35 e 36) do qual faziam parte um questionário com espaço para opiniões e/ou sugestões aos objectivos e intenções do PLH – *re-habitar e reabilitar a cidade de Lisboa* – e ainda a Matriz Estratégica Preliminar do Programa Local de Habitação. Este processo contou ainda com 5 sessões públicas de esclarecimentos não só sobre a Matriz Estratégica mas também do sobre o Programa Local de Habitação no seu geral. Entretanto, e enquanto decorria a consulta pública, iniciou-se a fase da «Avaliação». Aqui o objectivo recaiu na definição do grau de contribuição e exequibilidade dos “cachos” para a concretização de cada um dos objectivos. Assim, através do método multicritério utilizado pelo Professor Carlos Bana e Costa, foi atribuída uma pontuação a cada um dos “cachos”, onde o 0 (zero) corresponde a uma contribuição *nula* para o objectivo-fim, determinando assim a sua importância para a concretização dos objectivos-estratégicos, de uma forma mais geral. O grau de contribuição dos cachos caracterizou-se pela atribuição de um juízo de valor assente na seguinte escala: Extremamente Positiva (contribuição directa); Muito Forte Positiva; Fortemente Positiva; Moderadamente Positiva; Fracamente Positiva; Muito Fracamente Positiva; NULA; Muito Fracamente Negativa; Fracamente Negativa; Moderadamente Negativa; Fortemente Negativa; Muito Forte Negativa e Extremamente Negativa. Do ponto de vista da exequibilidade analisou-se a maior ou menor capacidade de implementação das medidas no terreno de forma a serem atingidos os objectivos

estratégicos. A consequência deste processo de avaliação dos objectivos do PLH resultou numa hierarquização dos “cachos” de acordo com a sua importância e prioridades de intervenção para a prossecução dos objectivos do Programa. podem ser considerados:

Considerando o processo participativo que decorreu nas 14 conferências de decisão com o Professor Carlos Bana e Costa, onde se debateram as questões da utilidade e viabilidade de implementação dos “cachos”, chegou-se à seguinte conclusão (anexo 37)::

- *Pérolas* – que correspondem aos “cachos” que obtiveram maior consenso como o conjunto de medidas que mais facilmente se implementam e mais rapidamente atingem os objectivos definidos – Elevada exequibilidade e contribuição;
- *Ostras* – conjunto de medidas que concretizam para os objectivos mas que são de implementação mais difícil – Baixa exequibilidade mas alta contribuição;
- *Pães com Manteiga* – medidas fáceis de implementar mas que não cumprem o objectivo – Elevada exequibilidade e baixa contribuição;
- *Tiros aos Alvo* – cachos orientados para um só objectivo - Média/alta contribuição;
- *Os Elefantes Brancos* – ou seja, as medidas que não conduzem à execução do objectivo e também não são fáceis de realizar. São, assim, cachos que se não forem bem monitorizados poderão levar a derrapagem de tempo e /ou custo. – Média/baixa exequibilidade e contribuição.

Depois de atribuídos os juízos de valor, o software MCBETH atribui a cada uma das medidas uma escala de pontuação que permitiu definir um número de cachos cujas medidas melhor permitem a concretização e exequibilidade dos objectivos do PLH, e a missão fixada por este, e que se podem dividir na seguinte hierarquia:

- *Cachos Pérolas*: 5.2 – Requalificação de Bairros Consolidados; 5.3 – Promoção de Proximidade e Boas Práticas; 6 – SAAL e PPP para a Reabilitação; 12 – Reabilitação Sustentável e 13.3 – Participação.
- *Cachos Ostras*: 5.1 – Regeneração de Bairros de Intervenção Prioritária; 10 – Realojamento e Regeneração Urbana; 11 – Dinamização do Arrendamento; 13.1 – Políticas Nacionais e 13.2 – Boa Administração Municipal.
- *Cachos Pães com Manteiga*: 1 – Formação e 8 – Habitação Low-Cost.
- *Cachos Tiros aos Alvo*: 2 – Arrendamento Jovem e 3 – Acupunctura Urbana;

- *Cachos Elefantes Brancos*: 4 – Mobilidade; 7 – Respiração Local e 9 – Revitalização Local.

Figura 25 - Objectivos estratégicos e objectivos-fins do Programa Local de Habitação

## (Re)Habitar Lisboa



Fonte: (RE)Habitar Lisboa – Avaliação Multicritério da Matriz Estratégica – Programa Local de Habitação, 2009: 12

Depois da fase da Matriz Estratégica, que se concluiu com a apresentação do documento *Avaliação Multicritério da Matriz Estratégica – Programa Local de Habitação, de 8 de Julho de 2009*, seguiu-se a fase da *Recomendação*. Esta foi o culminar da 2ª fase – Escolher, do PLH. O resultado de todo o processo foi reunido numa *Proposta Estratégica Final* que se apresentou da seguinte forma: entre a Matriz Estratégica Preliminar e a Proposta Estratégica Final as alterações foram mínimas mas necessárias na óptica da inclusão do proposto pelos órgãos eleitos do município, do resultado da avaliação multicritério da matriz estratégica efectuada e ainda das conclusões retiradas da consulta pública do PLH.

Da consulta pública resultou um novo documento: o *Relatório da Consulta Pública – Programa Local de Habitação*, no qual se faz a apresentação dos resultados obtidos da avaliação do PLH pelos munícipes. Foram recolhidas 1.110 respostas ao questionário das quais 761 (69%) foram registadas online e as restantes 349 (31%) recebidas em formato de papel. Assinalaram-se 310 comentários (256 (83%) recebidos em papel e 54 (17%) registados online) onde os munícipes demonstraram a sua concordância e/ou discordância com os objectivos propostos. Estavam em avaliação os três objectivos estratégicos e os oito objectivos-fins, bem como algumas medidas de concretização dos mesmos. A escala de análise centrava-se no nível de concordância para cada um dos objectivos e caracterizava-se: 1-Discordo; 2 – Discordo em parte, 3 – Não concordo nem discordo; 4 – Concordo em parte e 5- Concordo. No geral, os comentários enviados foram sobre os objectivos do PLH, apesar de existirem algumas notas acerca da metodologia utilizada no questionário e outras sugestões ou incentivos ao avanço do programa. Assim, registaram-se, no documento *Proposta Estratégica Final do PLH, de 8 de Julho de 2009*, apenas algumas alterações nos cachos número 5 e 6; foram incluídas nove (9) medidas novas, sete (7) medidas foram recolocadas noutros cachos que não os iniciais e foi melhorada a redacção de alguns cachos e medidas a executar, no intuito de facilitar a compreensão dos objectivos dos mesmos. A Proposta Estratégica Final contempla 3 grandes objectivos estratégicos num total de 8 objectivos, em 17 programas de acção (“cachos”), 6 subprogramas de acção e 132 medidas. Os “cachos” estão numerados e são denominados da seguinte forma: 1- Formação; 2 – Arrendamento Jovem; 3 – Acupunctura Urbana; 4 – Mobilidade; 5.1 – Regeneração de Bairros de Intervenção Prioritária; 5.2 – Requalificação dos Bairros Consolidados; 5.3 – Promoção da Proximidade e Boas Práticas; 6 – SAAL e PPP para Reabilitação; 7 – Respiração Local; 8 – Habitação “Low-Cost”; 9 – Revitalização Local; 10 – Realojamento e Regeneração Urbana; 11 – Dinamização do Arrendamento; 12 – Reabilitação Sustentável;

13.1 – Políticas Nacionais; 13.2 – Boa Administração Municipal e por fim 13.3 – Participação. Este foi o documento apresentado à Assembleia Municipal, que depois de aprovado vai permitir que se inicie a 3ª e última fase do PLH – a etapa «Concretizar». A aprovação foi demorada, consequência do período eleitoral de 2009, mas em reunião de Câmara de 12 de Janeiro de 2010 foram aprovados os Objectivos do Programa Local de Habitação definidos na Proposta Estratégica Final.

#### 5.4 ACÇÕES A DESENVOLVER

De todas as medidas de acção apresentadas na Proposta Estratégica Final do PLH, destacam-se um conjunto de intervenções que se relacionam mais directamente com a reabi(li)tação da cidade de Lisboa. A implementação destas medidas é essencial não só para recuperar a cidade em termos urbanísticos, mas também para voltar a dinamizar e atrair população. Para o vector estratégico *Qualidade do parque habitacional*<sup>28</sup> são de evidenciar as seguintes medidas:

- Reconversão ou abate do parque municipal irrecuperável;
- Criação de condições para reconverter ou abater o parque privado e público não municipal irrecuperável;
- Levantamento exaustivo do parque habitacional irrecuperável em parceria com as juntas de freguesia, associações de moradores e rede social.

No âmbito da melhoria *da qualidade de vida urbana e coesão social* serão importantes as seguintes operações:

- Desenvolvimento de programas de reabilitação urbana integrada;
- Intervenções “cirúrgicas” no parque habitacional ou malha urbana consolidada – acupuntura urbana;
- Identificação dos bairros e zonas de intervenção prioritária e concretização de programas adequados de regeneração urbana;
- Articulação das intervenções de reabilitação ou reconversão com as malhas urbanas envolventes;
- Inclusão de espaços verdes, de lazer e equipamentos de proximidade em espaços vazios, através dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT);

---

<sup>28</sup> Objectivos A a H.

- Dinamização do comércio local e protecção do comércio tradicional;
- Aumento, requalificação, melhoria e boa manutenção do espaço público.

Considera-se também que na tentativa da promoção da coesão social, os “*apoios à criação de associações ou corporativas de re-habitação como parceiras activas do processo de realojamento de famílias cujas habitações devam ser abatidas*” (CML, 2009b: 30), são ideias que podem revitalizar o cooperativismo e o associativismo para a dinamização da igualdade e equidade entre todos. Relativamente ao funcionamento do mercado de habitação aposta-se na tentativa de adequação da oferta à procura. Tendo em conta as dinâmicas actuais da sociedade, defende-se, para além da constituição de cooperativas de habitação/re-habitação, o apoio à criação de residências para estudantes do ensino superior (em colaboração com as universidades), a criação de bolsas de arrendamento jovem a partir de fogos devolutos municipais habitáveis, e ainda o desenvolvimento e aplicação de um modelo de gestão do parque habitacional público de forma mais eficiente e eficaz. Considera-se também que a medida relativa à monitorização do custo do «*cabaz urbano*»<sup>29</sup> deve ser implementada, em parceria com o Instituto Nacional de Estatística, para o devido acompanhamento das dinâmicas e alterações nos padrões e variáveis que afectam a procura habitacional e conseqüentemente o desenvolvimento e planeamento urbano. São medidas do PLH para a estratégia dar *prioridade à reabilitação*, as seguintes: (1) Extensão da reabilitação urbana às malhas consolidadas; (2) Criação de um programa de “Reabilitação Jovem”; (3) Adaptação à reabilitação do novo normativo legal sectorial, tornando-o aplicável ao edificado antigo; (4) Aprovação de um regime legal único para a reabilitação urbana; (5) Garantia de prioridade ao licenciamento de reabilitação urbana sobre a construção nova; (6) Delimitação e divulgação das áreas de reabilitação urbana e respectivos incentivos fiscais; (7) Apoios a acções de reabilitação que promovam efeitos de demonstração e economias de escala; (8) Fomentar as parcerias público-privadas para a reabilitação urbana e o (9) Apoio à criação de fundos imobiliários para a reabilitação urbana. Contudo, as medidas referidas não serão implementadas se não se conseguir desenvolver e promover uma administração aberta que garanta as condições necessárias para re-habitar a cidade. Nesse sentido é importante:

- Elaborar cadernos de encargos tipo e manuais de boas práticas direccionadas para intervenções municipais e privadas de reabilitação nos edifícios e nos fogos, com a colaboração das universidades, associações empresariais e profissionais, Laboratório

---

<sup>29</sup> Soma dos custos da habitação, transportes e serviços de proximidade.

Nacional de Engenharia Civil (LNEC) ou organizações internacionais ligadas ao património;

- Fazer uma reciclagem do tecido urbano, através da compactação selectiva dos vazios, da requalificação dos bairros, da reconversão de áreas obsoletas e do melhor aproveitamento das infra-estruturas existentes;
- Saber gerir de forma integrada o património municipal;
- E conseguir fazer uma reserva, sempre que possível, nos novos empreendimentos e PMOT de áreas percentual para fogos a custos controlados/condicionados e ou arrendamento apoiado.

### 5.5 TERCEIRA FASE: “CONCRETIZAR”

A última fase do PLH, “Concretizar”, iniciou-se quando a Proposta Estratégica Final foi aprovada em reunião de Câmara. De acordo com o estabelecido na metodologia inicial, deveria culmina com a apresentação de um Relatório Final, que seria submetido à apreciação da Câmara e a deliberação da Assembleia Municipal. Esse documento deveria especificar algumas medidas prioritárias e *“acções piloto de carácter demonstrativo e que permitam testar propostas contidas no PLH, e submeter a debate público a estratégia municipal de habitação para os próximos 4-5 anos em Lisboa.”* Previa-se, também, a identificação dos agentes, dos meios financeiros necessários e os protocolos e parcerias a estabelecer bem como outros mecanismos de acompanhamento e avaliação que serão necessários para a implementação do PLH. Estava designado a fixação de uma agenda colaborativa com a indicação dos principais compromissos e responsabilidades dos poderes públicos e dos restantes parceiros no processo, bem como a determinação de mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PLH. Os Projectos de Acção do Programa e respectivas medidas deverão ser integrados em futuros instrumentos de gestão municipal, nomeadamente planos de investimento e orçamentos municipais sempre que haja impacto financeiro para o município. Desde então (aprovação da Proposta Estratégica do PLH), e apesar de não se ter seguido a metodologia determinada inicialmente, designadamente a elaboração de um novo relatório; foram apresentadas e aprovadas algumas medidas e operações da iniciativa da Vereadora Helena Roseta (enquanto vereadora do pelouro da habitação e responsável pelo PLH), que se relacionam com os objectivos estratégicos de intervenção do Programa Local de Habitação, nomeadamente:

- Medidas provisórias para a gestão social e patrimonial das casas municipais;

- Proposta para que sejam definidos critérios e se elabore um plano para aplicar a renda apoiada nas casas dos bairros sociais;
- Proposta para a criação de um orçamento participativo para requalificar 50 bairros considerados de intervenção prioritária;
- Proposta de criação de um grupo de trabalho para resolver os problemas das cooperativas, como único interlocutor entre a câmara Municipal de Lisboa e a federação nacional de Cooperativas de Habitação Económica (FENACHE);
- Notificação de proprietários de edifícios devolutos para realizar obras de reabilitação;
- Aprovação da proposta da Carta de bairros e zonas de intervenção prioritária, em discussão pública até fins de Setembro de 2010.

## **PARTE IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS «O CAMINHO A SEGUIR»**

### **CAPÍTULO 6. A REABILITAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL DE LISBOA: QUE ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO?**

#### **6.1 A VISÃO DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO**

O Programa Local de Habitação é um instrumento que, pela sua área de actuação, é essencial para a implementação de medidas que possam operacionalizar, de forma mais eficaz, os objectivos estratégicos e operacionais definidos na Política Nacional de Habitação. Trata-se, pois, de um programa, assente num conjunto de relatórios exaustivos, de âmbito local, que traduzem as ideias e os fins do Plano Nacional de Habitação que se moldam em função dos problemas do território em causa. Este primeiro PLH correspondeu a um “exercício experimental” de planeamento e ordenamento do território, com um carácter inovador e estratégico, no sentido em que define, de uma forma particular, estratégias de intervenção para um sector específico, baseando-se não só nas directrizes preconizadas na política sectorial nacional, mas essencialmente nas especificidades de cada local. Todo o processo de elaboração do PLH de Lisboa foi desenvolvido por uma equipa multidisciplinar, que orientou a sua visão para três grandes objectivos: (i) Melhorar a Cidade; (ii) Atrair Nova População e (iii) Passar da Crise à Oportunidade. Este objectivos estratégicos evidenciam

uma orientação para três temáticas muito importantes e actuais: a reabilitação urbana, a re-habitação e a utilização do potencial dos recursos existentes para a minimização das debilidades e carências aferidas em Lisboa. Os pontos fortes dos PLH, especificamente o de Lisboa, são:

- Unidade projecto formada por uma equipa multidisciplinar de técnicos da Câmara Municipal de Lisboa;
- Prazo relativamente curto na elaboração e produção dos relatórios do PLH e respectivas estratégias de intervenção (um ano);
- Forte diálogo com todos os actores do território, públicos e privados;
- Descentralização dos workshops de apresentação, informação e acompanhamento das diversas fases do processo de elaboração do PLH;
- Discussão pública da matriz estratégica do programa;
- Análise multicritério de objectivos, desenvolvida em parceria com uma empresa de consultores especialista na temática;
- Financiamento comunitário (QREN) para o desenvolvimento do PLH, nomeadamente do *site online* e de material disponibilizado e utilizado na discussão pública, workshops e sessões de esclarecimento;
- Desenvolvimento de algumas das medidas de intervenção;
- O PLH é um dos documentos anexos ao relatório da Revisão do Plano Director Municipal de Lisboa, análise crucial para o desenvolvimento de novas estratégias de ordenamento e planeamento do território a preconizar no novo PDM.

No entanto, surgem como maiores debilidades deste processo:

- As ideologias políticas que estão associadas ao desenvolvimento e implementação (ou não) de políticas habitacionais locais;
- Os “timings” a que está sujeitado o PLH, uma vez que (cada uma das fases) carece de aprovação em Assembleia Municipal;
- A discussão pública deste tipo de instrumentos de gestão territorial é muito complicada, uma vez que obriga a um planeamento cuidado da forma como são colocadas a avaliação as estratégias/objectivos do programa;
- O financiamento para a implementação das medidas de execução.

No caso concreto do PLH de Lisboa entende-se que os principais entraves de todo o processo incidiram na discussão pública, que apesar de ter corrido bem, falhou no tipo de escala utilizada no questionário dos “flyer” disponibilizados *online* e em suporte papel,

conduzindo os cidadãos a uma concordância com todos os objectivos. Os dados estatísticos utilizados, desactualizados, face ao tipo de análise para o qual estavam destinados e ainda o facto de ter sido um processo desenvolvido em ano de eleições autárquicas, e que conduziu a um atraso no cronograma de execução predefinido, também não agiram a favor da execução eficaz do PLH. O desenvolvimento do primeiro PLH é resultado da elaboração do primeiro Plano Nacional de Habitação em Portugal, instrumento defendido por Fonseca Ferreira já em 1987, como a forma de integrar os diferentes programas e medidas no sector da habitação: *“Mas queremos afirmar que é possível realizar uma Nova Política de Habitação, mais produtiva e ajustada às condições económicas, administrativas e empresariais do país. (...) Os eixos fundamentais da política de habitação que adiante propomos estruturam-se em torno dos seguintes princípios de actuação: Definição explícita, rigorosa e realista da política do sector através de um Plano Nacional de Habitação que constitua o conjunto de estratégias e o quadro de regras e instrumentos de adequação das metas programáticas aos recursos e características da sociedade portuguesa (...)”*(FERREIRA, 1987: 28). A visão do PLH de Lisboa também evidencia a forte necessidade e urgência de intervenção no parque habitacional e nas políticas demográficas da cidade. As soluções, apesar de não serem recentes, tendo em conta que alguns dos modelos/conceitos aplicados já foram ensaiados noutros países, demonstra que está a ser dado ao sector da Habitação o merecido cuidado. São de destacar as intervenções de reabilitação urbana integrada, o planeamento estratégico para a habitação – pelo desenvolvimento dos Planos Nacionais de Habitação e Programas Locais de Habitação -, e as operações de acupunctura urbana. O Programa aponta como estratégias futuras a Re- habi(li)tação de Lisboa através da:

- reabilitação urbana da cidade: renovação da imagem e reciclagem do tecido urbano das áreas centrais históricas e áreas urbanas consolidadas (vazios urbanos, bairros críticos e áreas obsoletas) em decadência; com uma forte aposta na adequação dos alojamentos às necessidades da população, na modernização (padrões mínimos de conforto e qualidade), na eficiência energética e na demolição do parque habitacional irrecuperável;
- re-habitação da cidade: medidas relacionadas com o repovoamento dos centros das cidades, contrariando as tendências de esvaziamento das áreas históricas da cidade e dos processos de saída de população para os concelhos vizinhos.

Este será o instrumento com maior capacidade e flexibilidade para gerir o parque habitacional do município, e analisar as dinâmicas habitacionais e populacionais locais, focalizando-se numa política descentralizada de planeamento e implementação de medidas

estratégicas no sector da habitação e da população; e administrando e fiscalizando de forma mais eficiente e de proximidade os problemas e necessidades que surjam, de forma a adaptar-se em tempo útil às ocorrências. Considerando que algumas das medidas do PLH estão a ser realizadas pela Câmara Municipal de Lisboa (e aprovadas em Assembleia Municipal), através do pelouro/vereação da habitação, entende-se que o programa revelou, através de um processo rápido e rigoroso, o verdadeiro “ponto de situação” do parque habitacional da cidade, evidenciando a necessidade inadiável de se intervir. Uma vez que a Câmara Municipal de Lisboa tem demonstrado preocupação com o sector da habitação, espera-se que as medidas defendidas no Programa Local de Habitação possam ser implementadas, com o maior grau de execução possível, durante o período para o qual foi definido. Não queremos que o PLH seja apenas mais um relatório/estudo para ficar arquivado, mas que, ao contrário, promova a reabi(li)tação da cidade. Apesar de sabermos que a implementação do programa não depende da vontade, mas do orçamento disponível para a execução das medidas e dos prazos políticos estipulados, acreditamos que, ainda assim, é possível inverter a situação de esvaziamento da cidade: *“el corazón de Lisboa está envejecido”* consequência do *“despoblamiento de la capital portuguesa y el abandono de muchos edificios”* (RELEA, 2010). Por fim, é de referir que o Programa Local de Habitação também inova no conjunto de medidas de acção que aponta para o sucesso da reabi(li)tação da cidade, uma vez que propõe a renovação, reestruturação e adaptação de programas e ferramentas existentes no concelho como ferramentas que concorrem para a realização dos eixos estratégicos definidos. Muitas vezes o difícil não é encontrar soluções ou ser-se criativo nas estratégias a apresentar para o progresso e desenvolvimento territorial, o difícil é saber como implementar as medidas propostas com êxito. Todavia, a convicção de que caso não sejam seguidos e alcançados estes objectivos do PLH, através da reabilitação integrada da cidade, a situação propenderá ao agravamento das condições actuais de envelhecimento, despovoamento e empobrecimento de Lisboa, o que faz acreditar que é o momento certo para avançar com a nova política de habitação há tanto tempo defendida e anunciada.

## **6.2 AS POTENCIALIDADES DO COOPERATIVISMO HABITACIONAL**

A abordagem do cooperativismo habitacional, mais detalhadamente, nesta fase do trabalho, faz-se devido à relevância afirmada pela Câmara Municipal de Lisboa nesta temática. Foi considerado, nas medidas definidas no Programa Local de Habitação, que este é um sector pouco dinamizado e que importa promover, no contexto da reabi(li)tação da cidade de Lisboa.

O surgimento das cooperativas de habitação resultou da necessidade de estimular a oferta de um tipo de alojamentos, diferente da promoção habitual, com vantagens para a população, nomeadamente no que respeita à satisfação das necessidades existentes, através da aquisição de alojamentos a custos mais baixos. Segundo Fonseca Ferreira, “*o cooperativismo habitacional já tem uma certa tradição em Portugal. A primeira unidade deste ramo, a Cooperativa Popular de Construção Predial, foi criada em 1894 com a finalidade de adquirir terrenos para promoção de alojamentos em Lisboa*” (FERREIRA, 1987: 80). O Código Cooperativo (Lei n.º51/96, de 7 de Setembro) define as cooperativas como “*peças colectivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreaajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles*” (PORTUGAL, 1996: Artigo 2.º), e as quais devem seguir os seguintes princípios: Adesão voluntária e livre das pessoas; Gestão democrática pelos membros; Participação económica dos membros, que contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas; Autonomia e independência; Educação, formação e informação; Intercooperação; Interesse pela comunidade (PORTUGAL, 1996: Artigo 3.º). Dentro dos vários ramos do Sector Cooperativo, surgem as cooperativas de habitação que “*têm como finalidade promover habitação para os seus cooperadores, ainda que eventualmente os empreendimentos possam ser edificados em regime de autoconstrução ou administração directa*” (CET, 1994: 13). O estudo do Centro de Estudos Territoriais do ISCTE classificou as cooperativas de habitação de 1º Grau como “*Antigas, SAAL, Habitações Económicas e Habitação e Construção*”, sendo de destacar que: *as cooperativas de habitação económica eram financiadas pelo Instituto Nacional da Habitação e tinham de obedecer a determinados parâmetros da habitação a custos controlados (limitação dos custos, das tipologias e áreas brutas) e do regime geral do financiamento à construção da habitação cooperativa; e as cooperativas de habitação e construção, isto é um conjunto de pessoas que se organizava com vista à construção de um conjunto de fogos de qualidade para melhorar as suas condições de habitabilidade ou a construção de segunda habitação para veraneio ou investimento (CET, 1994: 24). Este tipo de cooperativas apresentava uma “ideologia” diferente das cooperativas antigas, que “nasceram com uma componente popular bastante forte” em que a grande parte das cooperativas “funcionavam como caixas de aforro e de crédito, a que os sócios recorriam para que a cooperativa os financiasse, sem juros, ou com uma taxa reduzida, com vista à construção de casa própria, implantada em terreno próprio, que eram ambos hipotecados a*

*favor da cooperativa até à amortização completa do empréstimo” (CET, 1994: 20-21). As cooperativas são, pois, uma forma de criar, desenvolver, construir, promover e adquirir fogos a custos mais reduzidos (“recorrendo ao financiamento bonificado individual com o apoio do Estado” (IHRU, 2008c: 91) e com um maior carácter social. Porém, não negligenciam a qualidade das habitações e dos espaços envolventes, bem como das respostas em termos de equipamentos de proximidade e de base local, essenciais no quotidiano. As cooperativas funcionam como uma “associação” constituída por membros sócios, sendo sobretudo para estes que é pensada e concretizada a construção e a manutenção do parque habitacional, num espírito de entreajuda e solidariedade entre todos, que visa a coesão social e autonomia da sociedade civil perante o Estado (FERREIRA, 1987: 156). Porém, “num plano organizacional, as cooperativas são, ao mesmo tempo, uma unidade económica de produção de bens e serviços que obedece às estratégias da gestão como qualquer outra empresa” (CET, 1994: 13). Nesse sentido, “o tipo de oferta dos fogos que vigoram no sistema cooperativo de forma generalizada, é a propriedade individual podendo essa propriedade ser transmitida pela cooperativa para o cooperador através de um contrato de compra e venda e o preço dos fogos construídos ou adquiridos com financiamentos públicos não pode exceder o respectivo custo (determinado por disposições legais). Dois tipos de programas em vigor têm apoiado os agregados na aquisição desta promoção de habitações a custos controlados (HCC) para venda: o regime de propriedade resolúvel ou o regime de venda apoiada” (IHRU, 2008c: 91). Este tipo de promoção habitacional é, desta forma, uma mais-valia para a execução de habitação, em quantidade e qualidade, a preços mais competitivos e económicos, que corresponda às necessidades existentes. Os aspectos positivos das cooperativas de habitação estão relacionados com (FERREIRA, 1987: 155-156):*

- *o planeamento natural da promoção habitacional. As pessoas aderem às cooperativas onde necessitam de se alojar, proporcionando o ajustamento dos programas habitacionais às carências verificadas;*
- *a participação dos próprios interessados no processo de elaboração dos projectos permite uma resposta ajustada às necessidades que visam satisfazer, designadamente quanto à adequação dos fogos à dimensão e rendimentos do agregado familiar;*
- *canalizar poupanças para investimentos na habitação, que de outra forma seriam desviados para consumos menos essenciais;*

- *conduzem a uma melhor administração e gestão do parque habitacional, em parceria com as autarquias; já que através da organização da procura e da resolução dos problemas habitacionais libertam os municípios dessas tarefas e concorrem, ao mesmo tempo, para o ordenamento urbanístico do território;*
- *a utilização de projectos-tipo propicia a racionalização dos processos construtivos e do controlo que os próprios interessados exercem ao longo das fases de projecto, de construção e conservação das casas; a promoção cooperativa diminui os custos e encurta os prazos de execução.*

A Câmara Municipal de Lisboa já ensaiou várias formas de cooperativismo habitacional dirigido a grupos diferenciados, como o caso da classe média, jovens ou os estudantes. As cooperativas desenvolvem os seus projectos ao abrigo de um protocolo entre a FENACHE e a Câmara Municipal de Lisboa, sendo que alguns dos empreendimentos construídos são financiados pelo IHRU. Não existe uma forma de sabermos, claramente, quais são as cooperativas que mais têm contribuído para o desenvolvimento deste sector da habitação, pelo número de fogos promovidos, devido à falta de dados disponibilizados pela FENACHE. Porém, e nesse contexto, podemos referenciar algumas cooperativas, a título de exemplo, que têm desenvolvido habitação na cidade de Lisboa: o Lar Ferroviário que desenvolveu o programa do Bairro dos Lóios - Lote 245, em Marvila, com 36 fogos; a cooperativa COOPEMI, com um projecto localizado na Rua Eng. Cunha Leal, num total de 97 fogos (Marvila); a cooperativa COLMEIA, com empreendimentos em regime de habitações a custos controlados, por exemplo na freguesia dos Olivais (18 apartamentos) ou no Parque das Nações; a IMOJOVEM-Cooperativa com um empreendimento na freguesia dos Anjos; ou a CooperativaT3, Habitação Económica CRL, que criou habitação nas freguesias das Olaias, Olivais e em Marvila; ou a cooperativa Colina Jovem que desenvolveu a promoção de alojamentos para jovens na área de Santa Apolónia.

Apesar dos avanços e recuos do movimento cooperativo (figura n.º 26), na promoção e execução de projectos de habitação, e da dependência financeira do Estado; as cooperativas de habitação a custos controlados são essenciais na definição de uma política de habitação. Em Lisboa, as características das cooperativas são “*a diversidade, a desarticulação e a dependência*”, num sistema que está “*longe de ser uniforme*” (CET, 1994: 98).

**Figura 26 – Edifícios e fogos concluídos em construções novas por entidade investidora em 1995-2005**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Organismo público	2,3%	0,7%	1,8%	1,6%	2,8%	1,2%	2,4%	1,2%	2,2%	1,5%	1,8%
Cooperativa de habitação	1,3%	2,7%	3,5%	2,6%	3,3%	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%	1,4%	0,7%
Sector privado	96,4 %	96,5 %	94,8 %	95,8 %	93,9 %	97,0 %	95,9 %	97,3 %	96,4 %	97,1 %	97,5 %

Fonte: Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013, Relatório 1 – Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais, 2007: 89

Para uma maior homogeneização e eficácia do sector cooperativo será necessário:

- A FENACHE (Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económica) conseguir filiar o maior número de cooperativas, que visem a promoção de habitação a custos controlados;
- Que o Estado aposte no sector, concedendo apoios financeiros e técnicos (por exemplo: terrenos e maior rapidez nos tempos de aprovação de projectos) às cooperativas que demonstrem capacidade para estimular a construção de habitação a custos controlados para a população com rendimentos mais baixos e sem acesso à habitação através do mercado imobiliário actual;
- O papel do Estado estar mais bem definido e detalhado na nova política e Plano Nacional de Habitação, nomeadamente através da calendarização das metas e objectivos a alcançar;
- *“A definição e a promoção de uma política de solos que considere a constituição de uma bolsa de pública de terrenos urbanizados para a promoção de habitações a custos controlados”*(FENACHE, 2007);
- *“A adequação dos instrumentos legais vigentes de enquadramento e financiamento da habitação a custos controlados, quer para construção nova quer para reabilitação”*(FENACHE, 2007);
- O sector cooperativo consiga competir com o sector privado no envolvimento de agentes e cooperadores, para o desenvolvimento de programas realmente integrados de promoção de habitação a custos controlados de qualidade.

Não obstante terão de ser, realmente, estipulados em sede do plano os verdadeiros objectivos e contributos do sector cooperativo para uma nova política de habitação. No Plano Nacional da Habitação as cooperativas (através do reforço ou desenvolvimento do sector) não surgem como medidas de acção dos Eixos Estratégicos definidos, nomeadamente no eixo “*Garantir o acesso à habitação a custos controlados*”, (IHRU, 2008c: 25-27). No entanto, o sector cooperativo é visto como o instrumento e processo de implementação/parceiro ou beneficiário - dos financiamentos que o IHRU irá disponibilizar -, dos objectivos específicos de cada uma das medidas de acção dos eixos estratégicos. No entanto é possível verificar que as cooperativas são entendidas como os programas existentes capazes de aumentar a oferta de habitação pública a custos controlados; aumentar a oferta de habitação pública a custos controlados; a gestão eficaz e participada do parque público e o incentivo à experimentação habitacional (amiga do ambiente) (IHRU, 2008c: 87-104). As cooperativas de habitação apresentam-se, desta forma, como um dos eixos indispensáveis para o desenvolvimento de uma política de habitação e reabilitação urbana e política social, para o incremento da equidade, igualdade, coesão social, entreajuda, cooperação, sustentabilidade e responsabilidade social; e um planeamento e ordenamento sustentável do território mais equitativo para a prossecução dos objectivos relacionados com a qualidade de vida dos cidadãos.

### **6.3 A EXPERIÊNCIA DAS SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA**

A criação das Sociedades de Reabilitação Urbana está definida no Decreto-Lei 104/2004, de 7 de Maio, que criou o *Regime jurídico excepcional de reabilitação urbana*, baseado no princípio de que a responsabilidade pela promoção da reabilitação urbana e o controlo dos respectivos procedimentos cabe aos Municípios. Para o efeito, as autarquias podem constituir, mediante a decisão dos respectivos órgãos, entidades empresariais intituladas SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana -, com poderes de autoridade e de polícia administrativa, como os de expropriação e de licenciamento. A lei define ainda a necessidade de ponderação dos direitos e obrigações dos proprietários e do equilíbrio na protecção dos direitos dos arrendatários. A reabilitação dos imóveis é da responsabilidade dos proprietários, que no quadro do Documento Estratégico de intervenção definido pelos poderes públicos, podem realizar as obras programadas directamente e por sua própria conta. Caso não o façam, e caso os seus prédios venham a ser expropriados, beneficiarão do direito de preferência se o respectivo imóvel, uma vez reabilitado, for vendido. No que

respeita aos arrendatários, em caso de expropriação, têm o direito de suspensão do contrato e de reocupação do imóvel, bem como o direito de preferência em caso de novo arrendamento. Para dispor destes poderes, a SRU tem de definir um documento estratégico que tem de ser aprovado pelo executivo municipal passando a partir daí a dispor de competências delegadas para licenciar, fiscalizar e expropriar, dentro da respectiva área de intervenção. As mais-valias da SRU podem ser a promoção e a aposta no investimento privado para o desenvolvimento de intervenções de reabilitação urbana; o desenvolvimento de acções de divulgação e sensibilização da população para as questões e importância da reabilitação; a iniciativa do desenvolvimento de um programa de gestão para as áreas críticas/zonas prioritárias de intervenção, através da elaboração de *“Masterplan para a revitalização urbana e social”*; a divulgação de incentivos fiscais existentes para a reabilitação; a disponibilização de informação e do auxílio na agilização da aprovação de projectos; e a divulgação de uma bolsa de imóveis online e bolsa de projectistas e empreiteiros são as premissas para o cumprimento dos objectivos definidos (CMP et al., Site). O desafio imposto às SRU é o de conseguir inverter o *“círculo vicioso”* resultado da *“não há oferta porque não há procura - não havendo procura a oferta não se dispõe a aparecer!”*, nas áreas urbanas centrais e consolidadas. As SRU devem conseguir *“despoletar iniciativas de oferta e canalizar manifestações de procura”* no centro histórico das cidades, através de operações de reabilitação urbana integrada que rentabilizem *“no mercado, habitações e comércio, muitas vezes com dificuldades de estacionamento, em ruas que não são sempre largas, com uma imagem negativa”* (CMP et al., Site). Segundo a SRU Porto Vivo *“para tornar rentável a reabilitação dos edifícios degradados do Centro Histórico e da Baixa, importa racionalizar os métodos e os procedimentos”* a implementar (CMP et al.; Site). Nesse sentido é crucial que as Sociedades de Reabilitação Urbana consigam fazer uma real gestão de proximidade da, e na, sua área de intervenção através de operações de reabilitação integrada do espaço público e do edificado, que devem ter como consequência uma maior qualidade do espaço urbano e proporcionar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos. A capacidade de atrair investimentos e de desenvolver parcerias com promotores e investidores imobiliários, comerciantes e residentes, é essencial para voltar a criar a dinâmica e atrair a população, que caracteriza a (velha) imagem a que está subjacente a vida no centro da cidade. As Sociedades de Reabilitação Urbana são, dessa forma, a ferramenta descentralizada das Câmaras Municipais para o progresso urbano, social e económico, em áreas definidas e bem estudadas (Zonas de Intervenção Prioritária e/ou ACRUS) na intenção da execução das políticas e objectivos preconizados para o município através da

revitalização e da reabilitação urbana. O diálogo e a troca de experiências entre os vários actores do território, outras Sociedades de Reabilitação Urbana e os diversos serviços camarários, permite que se escolham, adaptem e implementem as melhores soluções para a re-habitação, a revitalização e promoção do comércio tradicional local, o desenvolvimento de investimentos e a qualificação do espaço público. A correcta e eficiente gestão financeira e patrimonial (incluindo o espaço público e mobiliário urbano) é, também, essencial para a eficaz prossecução dos objectivos e, sobretudo, para o evitar derrapagens orçamentais e o uso desnecessário de recursos. Na capital, é necessário que as SRU se focalizem na execução dos seus objectivos; que exista um maior diálogo e concertação de interesses com a Câmara Municipal e que acima de tudo consigam incentivar e estimular ao investimento privado na reabilitação habitacional/urbana. É preciso empenhar-se em fazer com que o mercado imobiliário seja mais dinâmico, e apresente mais soluções e maior oferta habitacional, a preços mais competitivos, no centro histórico, para atrair e fixar população (jovem). Não esqueçamos que o sector da construção civil move e estimula todo um conjunto de sectores associados, emprega muitos cidadãos, e permite adicionar valor às habitações e à cidade. Um sector imobiliário competitivo, activo e eficiente concorre para a dinamização do sector económico e origina um estilo e qualidade de vida melhor que em sociedades ou território estagnados.

Em Lisboa foram constituídas três (3) SRU: a SRU Ocidental, a SRU da Baixa Pombalina e a SRU Oriental. As SRU têm funcionado autonomamente dos serviços da CML, com contactos escassos e sem critérios conjuntos de intervenção. De referir que, da constituição das três SRU, apenas a SRU Ocidental, ao longo destes anos, conseguiu iniciar a reabilitação da sua área de intervenção com o respectivo Documento Estratégico. A SRU da Baixa Pombalina e a SRU Oriental foram extintas em 2008, cabendo ao Concelho de Administração da SRU Ocidental conduzir os respectivos processos liquidatários. A SRU da Baixa Pombalina ainda reabilitou e vendeu imóveis transferidos pela CML, mas SRU Oriental não chegou a conseguir dar início ao processo de reabilitação. Relativamente à SRU Ocidental podemos referir: a área de intervenção foi integralmente declarada Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística (ACRRU) e ocupa uma área de solo de 81ha, integra cerca de 1.300 edifícios e 5.990 fracções e tem, de acordo com os dados do último censo, aproximadamente 9.300 moradores. Compete à SRU Ocidental promover a reabilitação urbana da sua área de intervenção, criar factores de atractividade sustentada que valorizem a zona de intervenção nos planos sociais, cultural e económico e dinamizar e coordenar iniciativas e recursos públicos e privados. A SRU Ocidental definiu 20 Unidades

de Intervenção e apresenta, no seu geral, como indicadores de desempenho: 659 edifícios com Documentos Estratégicos Aprovados; 463 edifícios com necessidades de reabilitação (70% dos edifícios); 335 edifícios cujos proprietários mostraram intenções de reabilitar (72% dos edifícios com necessidades de habilitação); 15 edifícios em obra; 33 edifícios já reabilitados e 22 edifícios com processos de licenciamento em curso. O facto de a experiência das SRU de Lisboa não poder considerar-se, globalmente, como positiva, não implica que não se reconheça a validade do trabalho desenvolvido, nomeadamente no caso da SRU Ocidental, que optou por uma gestão de proximidade, de certo modo inspirada na experiência dos GTL municipais dos anos 90. Assim, considera-se que se forem definidas outras SRU em Lisboa, devem reestruturar-se os seus objectivos e medidas de intervenção em função das metas e estratégias aprovadas no Programa Local de Habitação; devem ser impostas medidas de racionalização dos recursos humanos e financeiros disponíveis para a execução das operações de reabilitação urbana, mas também deve conseguir-se aprender e implementar os bons exemplos e práticas ensaiados por outras SRU, sem deixar que os interesses e poderes económicos impeçam o crescimento destes processos de reabilitação urbana.

#### **6.4 OS PROCESSOS DE GENTRIFICAÇÃO E O PERFIL DOS NOVOS RESIDENTES**

No decorrer do trabalho já foi referido que, em processos de decadência e declínio do espaço urbano, foram desenvolvidos programas de conservação e recuperação das áreas urbanas históricas e consolidadas, modificando a imagem e a configuração tradicional da cidade. Na sequência dessas intervenções, surgem (não raras vezes) novas centralidades urbanas que se caracterizam pela modernidade, pela qualidade e pelo custo elevado do preço do solo. As operações de conservação da malha urbana incluem não só a preservação do edificado, dos elementos históricos, das infra-estruturas e mobiliário urbano, assim como a construção de novos elementos de valor arquitectónico e patrimonial ou equipamentos de cultura ou lazer ou desportivos. Estas operações de renovação urbana têm como consequência o «enobrecimento urbano» ou processos de «gentrificação».

As áreas residenciais, consequência das intervenções de reabilitação urbana que visavam a transformação da imagem da cidade – ou pelo menos de uma área, apresentam uma recuperação do valor imobiliário das habitações (preço pelo m<sup>2</sup>) muito mais elevado, que não é suportada pelo padrão de vida e rendimentos dos antigos residentes (classe popular e média-baixa). Assiste-se, portanto, a uma alteração dos padrões sociais, através da

saída da população com menores recursos e ao desenvolvimento de bairros mais “nobres”. Estas são áreas de reabilitação urbana direccionadas para os mais abastados que podem pagar os preços elevados das novas rendas: *“a existência de casas com valor arquitectónico e residentes com novos estilos de vida tem alterado a situação de saída do centro para a periferia e iniciou um fenómeno inverso de regresso ao centro. A saída para a periferia deu lugar à entrada de alguns para residirem no centro histórico das cidades”* (XEREZ, 2008: 6). O processo de gentrificação, em Lisboa, apresenta duas vertentes: as novas centralidades e a transformação/recuperação de edifícios, de grande valor arquitectónico, nalguns casos em condomínios habitacionais fechados. O Parque das Nações ou a Alta de Lisboa (no Lumiar) são exemplos de duas novas centralidades urbanas marcadas essencialmente pela nova imagem e uso da cidade, dirigidas a uma classe social mais elevada. Porém *“relativamente à situação de Portugal neste domínio não temos investigação histórica, mas podemos considerar que os projectos de Pézerat e Ressano Garcia que planeavam demolir os bairros de Alfama, Mouraria e Bairro Alto para aí se instalarem residentes de nível social superior (Silva, 1994)<sup>30</sup>. As cidades mediterrânicas contam ainda com outras especificidades como é o caso da existência de edifícios de grande valor arquitectónico, localizados em importantes zonas históricas e de grande centralidade. Frequentemente armazéns, quartéis, asilos, hospitais, palácios e outros edifícios são transformados em hotéis, restaurantes de luxo e condomínios caros destinados a locais de residência da classe média alta”* (XEREZ, 2008: 8).

Porém, não podemos esquecer que grande parte destes novos bairros podem ser o resultado de intervenções de requalificação urbana (não só através do melhoramento da imagem da cidade como também do marketing territorial que lhe é associado) mas isso não significa que tenham ganho vitalidade, ou seja, dinâmica e vivacidade. Muitas vezes as urbanizações, em espaços renovados só ao fim de alguns anos usufruem dos equipamentos de apoio de base local definidos no projecto de execução; utilizando o espaço quase como “dormitório”, já que trabalham, passeiam ou fazem as suas compras noutras áreas da cidade. Para que o processo de reabi(li)tação urbana, em Lisboa, atinja o fim que realmente anseia é preciso que a questão da gentrificação seja desmistificada através do desenvolvimento de operações de reabilitação urbana integrada que promova a coesão e igualdade social. Isto é, é essencial que os estudos prévios aos processos de reabilitação urbana identifiquem as necessidades e as fragilidades da área territorial de intervenção prioritária e definam os objectivos-fins para essa zona e para os seus residentes, incluindo-os

---

<sup>30</sup> Citação (XEREZ, 2008: 8).

no processo de elaboração e de execução das propostas. Não se pretende renovar, mas sim rejuvenescer a população da cidade de Lisboa. Isso só acontece através da manutenção dos residentes actuais e do desenvolvimento de políticas demográficas e habitacionais que atraiam e fixem população, principalmente jovem. A gentrificação pode assim ser uma componente importante na reabilitação urbana, estimulando maior concorrência e competitividade imobiliária nas várias freguesias da cidade, gerando uma oferta adequada às necessidades de todos os estratos da população. Não se pretende criar uma cidade para ricos, onde as pessoas com recursos mais limitados sejam marginalizadas mas uma cidade heterogénea onde todos os estratos sociais encontrem condições para se integrarem e participar na vida da urbe.

### 6.5 A REUTILIZAÇÃO DO PARQUE DE HABITAÇÃO PARA JOVENS E ESTUDANTES

Lisboa registou, nas últimas décadas, uma diminuição bastante acentuada no total de habitantes, o que tem agravado o problema do despovoamento e envelhecimento populacional: *“Lisboa y Oporto se encuentran a la cabeza de las ciudades de la EU que más se han vaciado desde 1999 y con el mayor índice (24%) de habitantes de más de 65 años”* (XEREZ, 2008: 8). Este esvaziamento da cidade conduziu ao *“elevado número de pisos desocupados, el declive demográfico y el envejecimiento de la población”*, que segundo Manuel Salgado têm como causa *“la mala calidad de los equipamientos de proximidade: guarderías, escuelas, centros de salud; la búsqueda de viviendas unifamiliares; y, la más importante, el coste del metro cuadrado, que en Lisboa es dos o tres veces más caro que en los municipios limítrofes”* (RELEA, 2010). Numa tentativa de inverter esta situação, a política demográfica a adoptar para a cidade de Lisboa tem de passar, obrigatoriamente, por duas premissas:

- Repovoar/Re-habitar Lisboa;
- Recuperar a vitalidade da cidade através do rejuvenescimento da população.

Na óptica habitacional e territorial, pretende-se que o uso e a vivência da cidade se prolonguem por um período tanto maior quanto possível. Assim, uma das formas de o conseguir é manter a população residente jovem, para que se multiplique e persista esse efeito de apropriação da cidade, renovação da população, possibilidade de reivindicar novas estratégias de intervenção e manutenção do espaço, mas também como forma de conservação da história e reabilitação dos edifícios. Conscientes da gradual perda de

habitantes na cidade, e do envelhecimento populacional, surgiu como principal medida para a minimização destes problemas a re-habitação e a revitalização de Lisboa através da aposta no grupo dos jovens, nomeadamente através do arrendamento, já que “*nesta altura, cerca de 30 por cento da população de Lisboa é constituída por reformados e pensionistas*” (FILIPE, 2010). Assim, têm sido desenvolvidos programas que propõem a dinamização do arrendamento jovem (através do IHRU, a Porta 65), a dinamização e disponibilização de alojamentos em determinadas urbanizações para os jovens (ao abrigo da EPUL Jovem ou cooperativas de habitação direccionadas para esse segmento da população) e «Lisboa, Cidade Erasmus» (protocolo entre a Câmara Municipal de Lisboa e três Universidades públicas da cidade, incidindo sobre a instalação de residências para estudantes universitários e o apoio aos estudantes estrangeiros). Todas estas medidas são importantes para a concretização da re-habitação de Lisboa, porém o seu baixo grau de concretização apela a uma maior eficácia.

O Programa Porta 65 tem sido uma mais-valia no apoio financeiro aos jovens que querem fixar residência em Lisboa. No caso da EPUL Jovem - que tem por principal objectivo a colocação de fogos no mercado habitacional da capital, a preços competitivos e exclusivamente direccionados para jovens -, contabilizaram-se, desde 1996, a entrada no mercado de 2.453 fogos permitindo assim o acesso de centenas de jovens a habitação própria em várias zonas da cidade, num total de 12 empreendimentos construídos, ou em construção (EPUL, Site). Os principais problemas relacionados com os empreendimentos promovidos pela EPUL Jovem têm a ver com o preço das habitações e o tempo que decorre entre a comercialização dos fogos e a conclusão dos empreendimentos, que, por vezes, dura uma década<sup>32</sup>. Esse facto faz com que, decorrido esse período, as habitações comercializadas já não se coadunem com as necessidades que conduziram os jovens a adquirir as casas e, entretanto, tiveram de encontrar outras soluções habitacionais (agregando duas prestações de casa) até lhes ser entregue a chave da casa EPUL Jovem. Verifica-se, portanto, que o objectivo desta empresa municipal apesar de concorrer para a re-habitação e revitalização da cidade (metas subjacentes à sua constituição), não apresenta resultados satisfatórios para o alcance dos objectivos a que se propôs; também, a atribuições dos fogos nem sempre foi isenta de críticas sobre a transparência do processo. Entende-se que a existência de uma empresa pública de urbanização na cidade de Lisboa deveria ser encarada como um instrumento capaz de dinamizar e revitalizar os centros históricos e áreas

---

<sup>32</sup> O empreendimento do Martim Moniz foi comercializado em Outubro de 2001; a data de início de construção do empreendimento é Abril de 2006; e não há data prevista para a sua conclusão.

consolidadas devolutas e/ou envelhecidas, através da reabilitação dos edifícios e da promoção dos fogos para jovens e casais jovens em início de vida. Nada melhor que uma empresa pública de urbanização para fomentar e impulsionar a regeneração e revitalização urbana, através de *“operações de renovação, reestruturação ou reabilitação urbana, orientada por objectivos estratégicos de desenvolvimento urbano, em que as acções de natureza material são concebidas de forma integrada e activamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e económica”* (PORTUGAL, 2008b).

No que se refere à “vontade” de transformar a cidade de Lisboa, numa cidade Erasmus é preciso ter em consideração o seguinte: por norma, os estudantes Erasmus apenas estudam noutra país por um período máximo de 12 meses. Apesar de dinamizarem o mercado de arrendamento, e de ser um grupo que está em constante renovação, o certo é que os estudantes, depois de concluídos os seus estudos, regressam ao país natal. Dessa forma, considera-se que é bastante redutor ter como *“objectivo transformar Lisboa numa cidade de Erasmus”* (RELEA, 2010), quando sabemos que a cidade de Lisboa é naturalmente uma cidade de estudantes. O mercado de arrendamento para estudantes devia, sim, ser dinamizado, de uma forma geral e não direccionado apenas a um pequeno grupo de estudantes. Seria útil e vantajoso disponibilizar-se uma base de dados dos fogos disponíveis para arrendamento jovem, com especial atenção à legalização da actividade de arrendamento (recibos), que permitisse uma maior escolha e adaptação da oferta às necessidades dos jovens estudantes.

Mais recentemente, na apresentação do relatório da Revisão do PDM, o vereador do urbanismo, Manuel Salgado, referiu que *“a Câmara está a estudar soluções para poder avançar com esta política de habitação, que poderão passar por atribuir maior edificabilidade ao promotor imobiliário ou reduzir as áreas de cedência que lhe são exigidas sob a condição de este reservar uma parte do empreendimento ao arrendamento a preços baixos”*. Manuel Salgado vai ainda mais longe, citando uma das possíveis medidas a implementar *“para que morar na capital seja atractivo, sobretudo para os jovens e a classe média, a CML pretende criar habitações a custos acessíveis, com rendas de 500€ por um T2”* (GARCIA, 2010). Esta medida é importante uma vez que a atracção de jovens para Lisboa será mais fácil através do arrendamento *“já que o elevado preço de venda do metro quadrado (1.400euros) na cidade também não ajuda”* (FILIPPE, 2010). A possibilidade de utilizar estas medidas para a reabilitação e utilização de fogos propriedade da autarquia, ou como vantagens para os promotores privados, pode funcionar como um incentivo e alavanca para a reabi(li)tação de Lisboa. Só através da reabi(li)tação, atraindo novas famílias e

população mais jovem se promove e dinamizam novas actividades económicas, novos equipamentos de apoio à residência, actividades comerciais de proximidade, mantendo as actividades instaladas, recuperando-as e modernizando-as, com a finalidade de dar uma maior vivência ao espaço residencial e urbano.

Em conclusão, verifica-se que apesar de já existirem programas que têm objectivos bem definidos, e são essenciais para a política de habitação do concelho, têm-se registado resultados relativamente fracos. Com a indicação destes instrumentos, como medidas de acção do PLH e do novo PDM, há a esperança de que finalmente lhes seja dada a eficácia pretendida na fixação dos jovens na cidade no aumento da competitividade de Lisboa. É importante utilizar os recursos e ferramentas disponíveis para a resolução dos problemas, tendo em consideração a situação socioeconómica actual: a crise económica (e de valores), o endividamento das autarquias e das famílias, o envelhecimento, o empobrecimento e o desemprego de uma percentagem elevada da população residente.

## **PARTE V – CONTRIBUTOS DO PROGRAMA LOCAL DE HABITAÇÃO PARA REABI(LI)TAR LISBOA**

### **CAPÍTULO 7. CONCLUSÃO**

O Programa Local de Habitação de Lisboa constitui o primeiro ensaio na elaboração e desenvolvimento de uma ferramenta estratégica para o sector da habitação, definida pelo Plano Estratégico [Nacional] de Habitação. É um instrumento que apesar de novo e inovador no quadro dos Instrumentos de Gestão Territorial disponíveis no nosso país, não é uma experiência recente, já que é uma ferramenta que está disponível e é um aposta noutros países. Foram precisos anos para a tomada de consciência acerca da importância e da necessidade da definição de uma política, neste caso um plano estratégico, dirigido ao sector da habitação. O desenvolvimento e planeamento territorial estão dependentes das dinâmicas populacionais pois a escolha da localização “ideal” para fixar residência tem em conta uma série de factores da organização dos territórios. Contudo, essas preferências condicionam outros sectores da sociedade como a localização e a construção de edifícios habitacionais, a fixação de empresas, o desenvolvimento das acessibilidades ou a localização de equipamentos e infra-estruturas. Se analisadas em conjunto, verificamos que a habitação e a

população apresentam um peso significativo no total das estratégias de desenvolvimento preconizadas em qualquer território: se não houver habitação disponível, de qualidade e a preços competitivos, é impossível atrair população e empresas; e sem população fica mais difícil exigir-se um progresso económico e social equitativo nos territórios. O ponto crítico da evolução dos modelos de desenvolvimento territorial residiu no esvaziamento e degradação dos centros históricos. Outrora áreas com identidade e dinâmica social, económica e cultural/de lazer, onde se destacava a função residencial e económica (conceito de *Central Business District*), passaram a registar fortes impactos negativos, consequência do crescimento urbano intenso, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial. Ou seja, registou-se um desenvolvimento no planeamento urbano que privilegiou o crescimento de novas centralidades urbanas nas áreas periféricas das cidades, em detrimento duma aposta nos centros históricos. Estas novas centralidades despertaram interesse e movimentos de pessoas e empresas que, ao abandonarem o centro, conduziram-no a uma nova era: ao declínio e ao despovoamento. Era, por isso, indispensável uma política pública social integradora assente na recuperação e revitalização dos centros históricos. Não obstante, as mudanças constantes na sociedade, consequência do progresso e da evolução das aspirações individuais, também têm conduzido os vários governos a adoptar diferentes estratégias políticas de intervenção no sector da habitação. Em Portugal, foram ensaiados vários programas, pouco integrados e até desconexos, cujo resultado foi pouco visível, não sendo ultrapassadas as necessidades existentes. Em Lisboa, particularmente, apostou-se na promoção de programas de habitação social e para famílias e/ou agregados mais carenciados, em detrimento de medidas que abrangessem os vários estratos sociais, designadamente a classe média, apesar do volume construído ser sempre baixo face às necessidades do mercado; só mais recentemente a EPUL teve a missão de equilibrar mais o mercado destinado às classes médias mas os resultados ficaram muito aquém do esperado. Também o asfixiamento do reduzido mercado de arrendamento, que teve origem primeiro, no congelamento das rendas e, depois, na facilidade do acesso ao crédito bancário para aquisição de habitação própria, promoveu a transformação daquele num segmento residual quando comparado com o de habitação própria. Apesar de terem sido lançados muitos programas, todos eles ficaram aquém das expectativas tanto nas operações de reabilitação como da re-habitação da cidade de Lisboa. A situação de degradação dos edifícios e a diminuição do número de residentes no centro da cidade acentuou-se. As empresas e os centros de negócios “apoderaram-se” dos espaços nobres, bem localizados e servidos de

acessibilidades, o que condicionou e elevou os preços do solo, dificultando a fixação de residencia em muitas áreas da cidade.

Do estudo efectuado retiram-se algumas conclusões, das quais se destacam:

- a evolução e os acontecimentos históricos que marcam as políticas em Portugal condicionaram, desde logo, o rumo das estratégias demográficas e de habitação desenvolvidas. O processo de industrialização tardio, as políticas austeras do Estado Novo e a débil intervenção através do planeamento urbano foram causas do atraso no processo de planeamento ordenado da cidade;
- o Estado português não soube aproveitar e utilizar as experiências desenvolvidas noutros países, no desenvolvimento de políticas integradas e estratégicas de planeamento e desenvolvimento territorial. O caso brasileiro, embora recente, nomeadamente o exemplo da cidade de Curitiba, demonstra a excelente capacidade de organização de um plano de revitalização da cidade que foi implementado com o objectivo de estimular um crescimento de desenvolvimento ordenado da cidade. Trata-se de um plano que remonta a 1960 e que traduz a preocupação de transformar a cidade num sítio exemplar e bonito, que prima pela qualificação do espaço público;
- a existência de um conjunto variado de programas e normas para a reabilitação urbana podem ser visto de acordo com duas perspectivas: (i) uma grande vontade de desenvolver e implementar estratégias que invertessem a tendência generalizada de suburbanização e esquecimento do centro da cidade, evidenciado pelas necessidades e dinâmicas registadas que impunham uma intervenção do Estado; e (ii) falta da focalização concreta na implementação de um instrumento, de forma mais eficaz e com resultados mais visíveis; as constantes alterações legislativas reflectiram a ineficiência dos projectos desenvolvidos, não repercutiram os objectivos desejados, e evidenciaram uma descoordenação entre serviços e documentos produzidos e um excesso de burocracia, especialmente, para se conseguir obter financiamento para a realização de determinadas intervenções;
- o insuficiente financiamento (e endividamento) das autarquias para o desenvolvimento de projectos estratégicos de revitalização e reabilitação urbana, aliado ao período temporal que decorre entre a elaboração de uma proposta e a efectivação da mesma, fazem com que não se apliquem as verbas suficientes para se criarem as condições básicas de qualidade nos alojamentos exigida, que devem concorrer para a qualidade de vida dos cidadãos;

- os fundos comunitários não têm aprovado, também em tempo oportuno, os projectos apresentados em concurso, o que provoca uma intervenção mais demorada e uma degradação sucessiva das condições aferidas;
- as condições e as características únicas do centro urbano histórico criaram *lobbies* que têm sido difíceis de contornar. As pressões inerentes à reabilitação e ao sector da construção civil no centro da cidade dificultam a intervenção em tempo útil na revitalização da cidade. Dentro de uma matriz estratégica bem definida, é preciso deixar que os privados desenvolvam projectos para o progresso e desenvolvimento dos territórios e da economia, num processo “bola de neve” que dinamize toda a sociedade. A reabilitação e a revitalização urbana só podem ser conseguidas se houver capacidade para se atraírem novos moradores e visitantes que facilitem a rentabilidade dos investimentos privados aplicados;
- a habitação e a reabilitação urbana têm sido vistas como importantes elementos estratégicos para a qualificação do espaço e para um maior cuidado com a paisagem e o ambiente urbano. Porém, a reabilitação realizada tem sido efectuada, principalmente, em edificios sem que se integre toda a área envolvente. Além disso, a consequência mais evidente da reabilitação é a transformação de edificios históricos em grandes empreendimentos, quer sejam para fins turísticos (como hotéis de luxo) ou condomínios fechados, que têm conduzido à gentrificação em certos espaços da cidade;
- considera-se que as ferramentas e os instrumentos necessários para a reabi(li)tação já existem, porém é preciso dar-lhes eficácia. O importante não é ter ideias, mas saber implementá-las bem.

Outro aspecto bastante relevante é o facto de as políticas mudarem com os governos o que leva à necessidade da definição de metas e objectivos com prazos de execução e implementação mais curtos ou assumidos como um projecto global da cidade que não dependam dos partidos políticos que assumem o poder, concretizando-se através de programas integrados mais restritos e de fácil execução e operações de acupunctura urbana que concorram para o cumprimento de objectivos-meios e, a longo prazo, efectivem as metas definidas numa política de habitação. Se se apostar em intervenções cirúrgicas e rápidas na cidade, para a alteração dos padrões residenciais e demográficos, que normalmente demoram anos a ser pensados e executados, é mais fácil conseguir-se chegar a um objectivo-fim. Para isso, é fundamental que a política de habitação conquiste um peso e uma importância idêntica à que adquiriram outros sectores da sociedade, como é o caso da

educação, ambiente, transportes, saúde ou comunicações. A habitação é hoje tutelada pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, através do Secretário de Estado do Ordenamento do Território, defendendo-se que a eficácia na actuação deveria ser maior se um dos Ministérios passasse a incluir na sua designação a palavra “Habitação”.

Espera-se, portanto, que a nova política de habitação, definida no Plano Estratégico de Habitação, e consagrada através dos programas locais de habitação, consiga criar uma nova forma de olhar e intervir no território e no sector da habitação. É importante, num contexto de bom planeamento e ordenamento da cidade, que os programas de reabi(li)tação sejam integrados com a malha urbana envolvente. Em Lisboa, foram apresentados vários documentos que identificam e reconhecem a importância das políticas de reabilitação urbana como a chave para uma nova política de habitação e re-habitação.

Porém, é no Programa Local de Habitação, que caracteriza pormenorizadamente a cidade, que se definem as estratégias e medidas de intervenção para a reabi(li)tação do parque edificado de Lisboa. O programa evidencia claramente o que se pode fazer para inverter a situação vivida em Lisboa, entendendo-se que os meios já existem: a política de habitação, a legislação da reabilitação, os programas de financiamento ou o novo regime de arrendamento urbano. Todos eles concorrem para o mesmo objectivo e estão ao dispor de um planeamento e ordenamento integrado sustentável, que visa, através da reabi(li)tação, a protecção e valorização ambiental, a racionalização dos consumos energéticos e a aposta na inovação tecnológica, requalificação e renovação urbana, valorização da paisagem e do espaço urbano consolidado. É preciso prevenir situações de degradação, esvaziamento e envelhecimento da cidade através de incentivos que mantenham a cidade organizada, limpa, competitiva e servida dos equipamentos de qualidade. É preciso, ainda, criar-se condições para a atracção de empresas e investimento, e que se incentive e população a participar de forma crítica na formulação das estratégias que vão sendo apresentadas.

Em resumo, considera-se que o Programa Local de Habitação pode ser um contributo para uma política de reabi(li)tação da cidade de Lisboa porque:

- Corresponde a um instrumento inovador para a gestão, avaliação e monitorização das estratégias territorial, num espaço temporal curto;
- É uma ferramenta fundamental para o conhecimento e ordenamento do parque habitacional local e para o desenvolvimento de estratégias de intervenção futuras no mercado imobiliário;

- Confere um conhecimento pormenorizado das dinâmicas e da evolução do mercado habitacional e demográfico da cidade;
- Criar uma maior interacção com os vários agentes sociais e locais para a coesão social;
- Prevê o melhoramento e utilização dos recursos já existentes para a prossecução dos objectivos definidos: como é o caso da EPUL, SRU, cooperativas de habitação, programas de reabilitação urbana e as parcerias e os protocolos público-privadas para as intervenções no parque urbano;
- Aposta na reabilitação do património habitacional existente, através da conservação e renovação urbana numa perspectiva de manutenção da identidade e imagem da cidade. Pretende satisfazer os padrões de qualidade essenciais nos espaços culturais e de lazer, no ambiente, nas acessibilidades, na segurança e no conforto, para um ambiente urbano de qualidade;
- Aposta no sector privado para o desenvolvimento da reabilitação da cidade, destacando-se também a aposta no arrendamento urbano;
- Utilização do parque habitacional vago e devoluto para colmatar as carencias habitacionais e diminuir a especulação imobiliária;
- Define como objectivo o aumento e a fixação da população nas áreas históricas da cidade;
- Estabelece estratégias de intervenção direccionadas para os vários estratos sociais da população: como os sem-abrigo, as famílias de menores recursos, os jovens ou os estudantes;
- Estabelece uma priorização das medidas, com maior exequibilidade, que devem ser implementadas para o desenvolvimento de um ambiente urbano e social equitativo, positivo e visível;
- Pretende desenvolver o conceito das habitações sustentáveis, através de práticas e o uso de materiais construtivos mais ecológicos e economizadores;
- Defende a criação de equipamentos sociais de base local qualificados (incluindo sector terciário/serviços) que dinamizem a cidade e promovam a imagem urbana local, na promoção do sector habitacional para incentivar novos residentes (jovens) a fixar residência.

Apesar de pensarmos que, no período para o qual o PLH foi pensado (3-4 anos) as medidas implementadas serão reduzidas e os resultados incipientes, queremos acreditar que estas estratégias são as que, no momento, podem concretizar o objectivo de Reabilitar

Lisboa. Por fim, espera-se que este exercício de apresentação do Programa Local de Habitação de Lisboa e do seu contributo através dos estudos, documentos e das estratégias desenvolvidas pela unidade projecto incentivem outros concelhos para a elaboração de um PLH.

Com a pesquisa e reflexão sobre esta temática pensamos ter dado um contributo útil para o conhecimento do PLH e para a importância que deve ter na obtenção de maior eficácia dos programas e medidas de política sobre a habitação e a reabilitação.

**Figura 27 – Projecto “Obra a Obra, Lisboa Melhora!”**



Fonte: Rossio, 2009. Elaboração Própria<sup>35</sup>

*“Cheguei a Lisboa, mas não a uma conclusão.”*

**Fernando Pessoa**

---

<sup>35</sup> Projectos a financiar com verbas das contrapartidas da concessão de jogo do Casino de Lisboa, in <http://www.cm-lisboa.pt/>

## BIBLIOGRAFIA SEGUIDA

- ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. 2008. A lacuna da questão da habitação no discurso da cidade-planejada. *NEPE - Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias UFSC*. [Online] Faculdade Assis Gurgacz, 12 de Agosto de 2008. [Consultado em 09 de Agosto de 2010.] <<http://www.nepe.ufsc.br/controle/artigos/artigo100.pdf>>
- ALPESTANA, Davide. 2009. UrbSpace - Paisagem Urbana. "*Reabilitação Urbana*". [Online] 23 de Junho de 2009. [Consultado em 15 de Maio de 2010.] <<http://dalpestanda.wordpress.com/>>
- ARAÚJO, António de Borja. 2005. Carta Europeia do Património Arquitectónico - Adoptada pelo Concelho da Europa em Outubro de 1975. [Online] Agosto de 2005. [Consultado em 09 de Agosto de 2010.] Tradução. <<http://5cidade.files.wordpress.com/2008/03/cartaeuropeiadopatrimonioarquitectonico.pdf>>
- ARRUDA, Juliana Diel de, et al. 2009. *Habitação de Interesse Social: conceito, método e cenários*. Brasil : Universidade Federal de Pelotas, 2009. [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <[http://www.ufpel.tche.br/cic/2009/cd/pdf/SA/SA\\_01366.pdf](http://www.ufpel.tche.br/cic/2009/cd/pdf/SA/SA_01366.pdf)>
- BAPTISTA, Sofia Catarina Ribeiro. Fevereiro 2009. *Pensar a Cidade, Agir no Campo - Proposta de intervenção para as margens periurbanas do Lis*. Coimbra : Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologias, da Universidade de Coimbra, Fevereiro 2009. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <[https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/9844/1/Parte\\_1.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/9844/1/Parte_1.pdf)>
- BONDUKI, Nabil. 2007. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. São Paulo, Brasil : Universidade São Judas Tadeu, 2007. [Consultado em 16 de Agosto de 2010.] <[www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>
- BORGES, José Miguel Morgado. 2009. Urbanidade - Artigo de Opinião. *AOL Online - Açoriano Oriental*. [Online] 16 de Novembro de 2009. [Consultado em 23 de Junho de 2010.] <<http://www.acorianooriental.pt/opinioes/readOpiniao/196528/>>
- BRANDÃO, Pedro. 2008. *A identidade dos lugares e a sua representação colectiva - Bases de orientação para a concepção, qualificação e gestão do espaço público*. Lisboa : DGOTDU, 2008. Vols. Política de cidades - 3.
- CACHADO, Rita Ávila. 2009. Habitação Social nas Últimas Décadas. *Cidades Invisíveis*. VÍRUS Novembro/Dezembro 2009. [Consultado em 24 de Maio de 2010.] <<http://www.esquerda.net/virus/media/07/virushabsoc.pdf>>
- CALADO, Francisco e PATRÍCIO, Francisco. 2009. Rehabi(li)tação urbana: O momento certo. *Confidencial Imobiliário*. Setembro de 2009: 38-40.
- CARVALHO, Jorge. 2003. *Ordenar a Cidade*. Coimbra: A quarteto Editora, 2003.
- CESO I&D, Investigação e Desenvolvimento, CRL. 1993. *Estudo das Condições Sócio-Urbanísticas de Lisboa - Relatório Final*. Lisboa : CESO I&D, 1993.
- CET, Centro de Estudos Territoriais. 2008. *Envelhecimento Demográfico e Planeamento Urbano: Diagnóstico de necessidades e avaliação de impactes na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa : CET - Centro de Estudos Territoriais, 2008.

- 2005. *Políticas Públicas de Revitalização Urbana: Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN*. Lisboa : ISCTE/CET/Observatório do QCAIII, 2005.
- 2003. *Construção de Identidades: Imagens e expectativas dos jovens em contextos de realojamento*. Lisboa : GEBALIS – Gabinete de Gestão dos Bairros Sociais de Lisboa, 2003.
- 1990-1999. *Observatório da Habitação - Protocolo com a Câmara Municipal de Lisboa*. Lisboa : CET, 1990-1999. Financiamento Câmara Municipal de Lisboa. 6 Volumes.
- 1994. *Cooperativas de Habitação de Lisboa: situação e perspectivas*. Lisboa : CET - Câmara Municipal de Lisboa, 1994. (coord. Eduardo Vilaça, Flávio Paiva e Isabel Guerra).
- 1992. *A Degradação do Parque Habitacional: diagnóstico de situação, os actores no processo e propostas para intervenção no município*. Lisboa : CET - Câmara Municipal de Lisboa, 1992. (coord. Eduardo Vilaça, Flávio Paiva e Isabel Guerra).
- CEU, Conselho Europeu de Urbanistas. 2003. *A Nova Carta de Atenas 2003 - A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. Lisboa. 2003: 19. Anexo ao programa do 2ª Congresso Nacional da Construção: "Construção 2004 - Repensar a Construção". [Consultado em 21 Maio 2010] <[http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT\\_02\\_carta%20atenas.pdf](http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf)>
- CML, Câmara Municipal de Lisboa. 2010-2014a. *Carta Estratégica 2010-2024*. [Online] Câmara Municipal de Lisboa, 2010-2014. [Consultado em 21 de Maio de 2010.] <<http://cartaestrategica.cm-lisboa.pt/index.php?id=466>>
- 2010b. *Relatório da Proposta de Plano - Revisão do PDM*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2010 b). [Consultado em 21 de Maio de 2010.] <<http://pdm.cm-lisboa.pt/ao.html>>
- 2009a. *Relatório da Primeira Fase Programa Local de Habitação 1ª Fase: "Conhecer"*. Departamento de Planeamento Estratégico, Câmara Municipal de Lisboa. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009. Vols. I, II e III. (coord. Vereadora Helena Roseta e Dra. Maria Teresa Craveiro).
- 2009b. *(Re)Habitar Lisboa: Avaliação Multicritério da Matriz Estratégica Programa Local de Habitação 2ª Fase: "Escolher"*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 b). (coord. Vereadora Helena Roseta e Dra. Maria Teresa Craveiro).
- 2009c. *(Re)Habitar Lisboa: Proposta Estratégica Programa Local de Habitação 2ª Fase: "Escolher"*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 c). (coord. Vereadora Helena Roseta e Dra. Maria Teresa Craveiro).
- 2009d. *(Re)Habitar Lisboa: Relatório da Consulta Pública Programa Local de Habitação 2ª Fase: "Escolher"*. Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação : Lisboa, 2009 d). (coord. Vereadora Helena Roseta e Dra. Teresa Craveiro).
- 2009e. *Actas da Conferência "(Re)Habitar Lisboa"*.Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 e). (Áudio|PDF).
- 2009f. *Proposta 1115/2009 - Objectivos Estratégicos do Programa Local de Habitação*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2009 f). Deliberações da Câmara Municipal.
- 2009g. *Proposta 441/2009 - Matriz Estratégica do PLH de Lisboa para submissão a consulta pública*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2009 g). Deliberações da Câmara Municipal.

- .2009h. *Proposta 619/2009 (Re)Haital Lisboa - Proposta Estratégica do Programa Local de Habitação*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2009 h). Deliberações da Câmara Municipal.
- .2009i. *Proposta N.º 671/2009 - Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2009 i). Deliberações da Câmara Municipal.
- .2009j. *Proposta nº 671/2009 - Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2009 j). Deliberações da Câmara Municipal.
- .2009l. *(Re)Habitar Lisboa: Matriz Estratégica Preliminar Programa Local de Habitação 2ª Fase: "Escolher"*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 l). (coord. Vereadora Helena Roseta e Dra. Maria Teresa Craveiro).
- .2009m. *Relatório da Primeira Fase - Programa Local de Habitação - Mapas\_Edifícios*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 m). p. 15 a 26, Vol. 2 - ATLAS Parte II.
- .2009n. *Relatório da Primeira Fase - Programa Local de Habitação - Mapas\_Alojamentos*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 n). p. 27 a 35, Vol. 2 - ATLAS - Parte III.
- .2009o. *Relatório da Primeira Fase - Programa Local de Habitação: Introdução, Glossário e Descrição*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 p). p. 1-14 - ATLAS Parte I.
- .2009p. *Relatório da Primeira Fase - Programa Local de Habitação: Mapas\_Económicos*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 r). pp. 43-47 - ATLAS Parte V.
- .2009r. *Relatório da Primeira Fase - Programa Local de Habitação: Mapas\_Residentes*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2009 s). pp. 36-42 - ATLAS Parte IV.
- .2008b. *Programa Local de Habitação de Lisboa - Proposta de Metodologia*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2008 b). Aprovada em 22 de Outubro de 2008, 61ª reunião de Câmara Municipal de Lisboa. [Consultado em 19 de Janeiro de 2009.] <<http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234283601B2dKKG3bx4Vf86EC6.pdf>>
- .2008c. *Proposta 913/2008 Programa Local de Habitação de Lisboa - METODOLOGIA*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2008 c). Deliberações da Câmara Municipal.
- .2008d. *Proposta 914-A/2008 - Criação da Unidade de Projecto Programa Local de Habitação*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2008 d). Deliberações da Câmara Municipal.
- .2007a. *Carta do Edificado Devoluto de Lisboa*. Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana . Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2007 a). Carta do Edificado Devoluto de Lisboa.—.2004 a). *Diagnóstico sociourbanístico da cidade de Lisboa*. [ed.] Lisboa XXI Coleção Estudos Urbanos. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2004 a).
- .2004b. *Habitação e mercado imobiliário na Área Metropolitana de Lisboa*. [ed.] Lisboa XXI Coleção Estudos Urbanos. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2004 b).
- .2002. *Lisboa 2012 -Uma visão Estratégica*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa, 2002.
- .1993. *Plano Director Municipal - Relatório de Enquadramento*. Lisboa : CML/DPE, 1993.CRAVEIRO, Maria Teresa. 2007. *O processo de Planeamento Estratégico - A*

*Reabilitação do Centro histórico e a Requalificação das Periferias.* Lisboa [Consultado em 19 de Junho de 2009.] <[http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/iraposo/APRESENTAcao\\_Aula\\_Fev\\_2007.pdf](http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/iraposo/APRESENTAcao_Aula_Fev_2007.pdf)>

CUNHA, Maria Luísa S. Oliveira e. 1999. A Intervenção na Cidade Existente. *Millenium Online*, N.º 13. [Online] Janeiro de 1999. [Consultado em 19 de Agosto de 2010.] <[http://www.ipv.pt/millenium/pers13\\_6.htm](http://www.ipv.pt/millenium/pers13_6.htm)>

DUARTE, Isabel e MARANHÃO, Maria José. 2000. Necessidades e expectativas de inquilinos e arrendatários. *Cidades, Comunidades e Território*. CET/ISCTE, Dezembro de 2000, Vol.1.

EPUL. 2009. *Reabilitação Urbana - Plano Estratégico EPUL 2009/2013*. Lisboa : EPUL, 2009.

—. 2007. *Atlas da Habitação de Lisboa*. Lisboa : EPUL, 2007.

FCT UNL, Centro de Estudos sobre Cidades e Vilas Sustentáveis. 2008a. *Fórum das Freguesias*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2008. Programa Local de Habitação 1ª Fase: "Conhecer".

—. 2008b. *Fórum Interno da Câmara Municipal de Lisboa e Empresas Municipais*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2008. Programa Local de Habitação 1ª Fase: "Conhecer".

—. 2008c. *Workshop "Habitação como um direito"*. Lisboa : Câmara Municipal de Lisboa - Programa Local de Habitação, 2008. Programa Local de Habitação 1ª Fase: "Conhecer".

FENACHE, Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica. 2008. *Comunicado à Imprensa*. Lisboa : FENACHE, 17 de Julho de 2008. [Consultado em 12 de Julho de 2010.] <[http://www.fenache.com/17709EAB-29BF-4247-808E-4A4C0EE4AFDC/FinalDownload/DownloadId-856F6885A0A3608024277E33AE60FC2D/17709EAB-29BF-4247-808E-4A4C0EE4AFDC/images/stories/destaques/Comunicado\\_%20i....pdf](http://www.fenache.com/17709EAB-29BF-4247-808E-4A4C0EE4AFDC/FinalDownload/DownloadId-856F6885A0A3608024277E33AE60FC2D/17709EAB-29BF-4247-808E-4A4C0EE4AFDC/images/stories/destaques/Comunicado_%20i....pdf)>

FERREIRA, António Fonseca. 1987. *Por uma Nova Política de habitação*. Porto : Edições Afontamento, 1987.

FERREIRA, Cristina. 2009. O novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana: horizontes e desafios. *Confidencial Imobiliário*. Outubro de 2009: 38-40.

FERREIRA, Vitor. 2003. Lisboa um projecto para a metrópole? *Cidades, Cominidades e Território*. CET/ISCTE, Dezembro de 2003, Vol. N.º 7.

FILIPE, Carlos. 2010. *Um T2 a 500 euros por mês seria boa ideia*. Lisboa : Jornal Público, 2010. [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <[http://www.publico.pt/Local/um-t2-a-500-euros-por-mes-seria-boa-ideia\\_1442271](http://www.publico.pt/Local/um-t2-a-500-euros-por-mes-seria-boa-ideia_1442271). [www.publico.pt](http://www.publico.pt)>

FREITAS, Maria João. 2001. Recentramento do olhar nas questões da habitação. *Cidades, Comunidades e Território*. N.º 3, Dezembro de 2001.

GARCIA, Luís. 2010. *Novo Plano Director Municipal aposta na fixação de jovens*. Lisboa : Jornal de Notícias, 2010 (19 de Junho). [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <[http://jn.sapo.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Lisboa&Concelho=Lisboa&Optio n=Interior&content\\_id=1594942](http://jn.sapo.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Lisboa&Concelho=Lisboa&Optio n=Interior&content_id=1594942)>

GDDC, Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Sistema Europeu de Protecção dos Direitos Humanos - Conselho da Europa. [Online] Procuradoria Geral da

República.[Consultado em 09 de Agosto de 2010.] <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/cons-europa-historia.html>>

GUERRA, Isabel e VILAÇA, Eduardo. 1994. Os Actores Sociais e a Degradação do Parque Habitacional em Lisboa. [ed.] CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (ISCTE). *Sociologia - Problemas e Práticas*. N.º 15, 1994: 79-98.

GUERRA, Isabel, et al. 2006. A revitalização urbana. *Cidades, Comunidades e Território*. N.º 12 e 13, Dezembro de 2006.

GUERRA, Isabel, MOURA, Dulce e PEREIRA, Sandra Marques. 2004. *Novas necessidades de habitação: alterações sócio-demográficas e oferta habitacional*. Lisboa : CET - Centro de Estudos Territoriais, 2004.

GUERRA, Isabel, PINTO, Teresa Costa e MOURA, Dulce. 2001. Políticas de Habitação. *Cidades, Comunidades e Território*. N.º 3, Dezembro de 2001.

GUET, Jean-François. 2005. *French urban planning tools and methods renewal*. ISoCaRP - Case Study Platform, 2005. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <[http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/684.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/684.pdf)>

IHRU, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana. 2010. Habitação de Custos Controlados. *Portal do Cidadão*. [Online] 02 de Junho de 2010. [Consultado em 27 de Agosto de 2010.] <[http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/entidades/MAOT/IHRU/pt/SER\\_habitacao+de+custos+controlados.htm?flist=s](http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/entidades/MAOT/IHRU/pt/SER_habitacao+de+custos+controlados.htm?flist=s)>

—2008a. *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-20013 - Relatório 1 - Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais*. Lisboa : IHRU, 2008 a).

—2008b. *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 - Diagnóstico e proposta para uma estratégia de habitação - Sumário executivo para debate público*. Lisboa : IHRU, 2008 b).

—2008c. *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 - Relatório 2 - Políticas de habitação*. Lisboa : IHRU, 2008 c).

— 2008d. *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 - Relatório 3 - Estratégia e Modelo de Intervenção*. Lisboa : IHRU, 2008 d).

IMOBILIÁRIA, Vida. 2009a. Pegada Ambiental é menor na Reabilitação. *VINEWS - A E-News da Vida Imobiliária*. Lisboa : Vida Imobiliária, 25 de Novembro de 2009: 1-8. [Consultado em 19 de Junho de 2010.] <[www.vidaimobiliaria.com](http://www.vidaimobiliaria.com)>

— 2009b. Reabilitação deve passar por parcerias público-privadas. *VINEWS - A E-News da Vida Imobiliária*. Lisboa : Vida Imobiliária, 25 de Novembro de 2009: 1-8. [Consultado em 19 de Junho de 2010.] <[www.vidaimobiliaria.com](http://www.vidaimobiliaria.com)>

LERNER, Jaime. 2009. Jaime Lerner. Acupuntura urbana. [Online] 04 de Agosto de 2009. [Consultado em 09 de Agosto de 2010.] <<http://stgo.es/2009/08/jaime-lerner-acupuntura-urbana/>>

LOBO, Manuel Costa. 2009. A Lei dos Solos é indispensável para um bom ordenamento. *INGENIUM*. [Consultado em 12 de Agosto de 2010.] <<http://www.igeo.pt/sinergic/documentos/09%20-entrevista%20Eng%C2%BA%20M.Lobo.pdf>, Lisboa : pp. 42-43, Fevereiro de Janeiro/ de 2009>

- LÓPEZ, Julio Rodríguez. 2007. Urbanismo, Vivienda y Economía en España. *ACE©: Architecture, City and Environment*. N.º 3, Fevereiro de 2007, Vol. 1.
- MADEIRA, Cátia e MARQUES, Bruno Pereira. 2010. Reabilitação Habitacional em Portugal: A Avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH. *Pluricod*. [Online] 08 a 10 de Julho de 2010. [Consultado em 04 de Agosto de 2010.] <[www.puricod.com](http://www.puricod.com)>
- MAIO, Carina Oliveira de e SANT'ANA, Daniela Glizt. 2006. *Política Habitacional na França*. São Paulo : Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - Departamento de Engenharia de Construção Civil, 2006. [Consultado em 09 de Agosto de 2010.] <[http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos\\_Tecnicos/GestaoHabitacionalFran%C3%A7aJunho2006.pdf](http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos_Tecnicos/GestaoHabitacionalFran%C3%A7aJunho2006.pdf)>
- MAIO, Carina Oliveira de e SANT'ANA, Daniela Glizt Sant'Ana. 2006. Política Habitacional na França. [Online] 2006. [Consultado em 09 de Agosto de 2010.] <[http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos\\_Tecnicos/GestaoHabitacionalFran%C3%A7aJunho2006.pdf](http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos_Tecnicos/GestaoHabitacionalFran%C3%A7aJunho2006.pdf)> f. PCC 5839 – Gestão Habitacional e Tecnologia>
- MARTINS, João. 2007. *Habitação, Espaço e Políticas Urbanas em zonas de exclusão da cidade: O Bairro da Liberdade em Lisboa*. Lisboa : Conferência de Jovens Investigadores Urbanos , 2007. [Consultado em 05 de Junho de 2009] <<http://conferencias.iscte.pt>>
- MENDES, Luís. 2006. A nobilitação urbana no Bairro Alto: análise de um processo de recomposição sócio-espacial. [ed.] Centro de Estudos Geográficos. *Finisterra*. 81, 2006, Vol. XLI: 57-82.
- PENA, Rui, et al. 2004. *MPPPO - Metodologia de Planeamento de Projectos por Objectivos*. Porto : Bee Consulting, 2004. Manual do Formando. <<http://www.arvoredeproblemas.com>>
- PINHO, Ana. 2009. *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana - Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Lisboa : Universidade Técnica de Lisboa - Faculdade de Arquitectura, 2009. Vol. Volume I. [Consultado em 21 de Maio de 2010.] <<http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1439>>
- PORTAS, Nuno. 2003. *Políticas Urbanas - Tendências, Estratégias e Oportunidades*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- RELEA, Francesc. 2010. *Reportaje: una gran ciudad europea en declive «Lisboa, la capital del vacío: La degradación de los edificios y el elevado coste del suelo expulsan a los habitantes jóvenes y convierten la capital portuguesa en una ciudad cada vez más despoblada»*. Espanha : Jornal El País, 2010. [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <<http://www.elpais.com/articulo/reportajes/Lisboa/capital/vacio/elpepusocdmg/20100801elpdmg/6/Tes>>
- ROLNIK, Raquel e BOTLER, Milton. 2009. *Por uma Política de Reabilitação de Centros Urbanos*. Campinas : Texto publicado na revista ÓCULUM - PUC Campinas, 2009. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <[http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/por\\_uma\\_politica\\_de\\_reabilitacao\\_de\\_centros\\_urbanos.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/por_uma_politica_de_reabilitacao_de_centros_urbanos.pdf)>
- SALGUEIRO, Teresa Barata. 2006. Oportunidades e Transformação na Cidade Centro. [ed.] Centro de Estudos Geográficos. *Finisterra*. 81, 2006, Vol. XLI: 9-32.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de e PEREIRA, Paulo César Xavier. 2003. *Habitação em São Paulo*. São Paulo, Brasil : Instituto de Estudos Avançados, 2003. ESTUDOS AVANÇADOS

17 (48). [Consultado em 16 de Agosto de 2010.] <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a14.pdf>>

SANTANA, Lília e NOWERSTERN, Marcelo. 2006. *O movimento social e a luta pela moradia popular na França*. França : DPH - diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial , 2006. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <<http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6913.html>>

SANTOS, J.A. 2007a. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Anotado e Comentado. Lisboa : DisLivro, 2007 a). Vol. 6.<sup>a</sup> Edição.

—. 2007b. *Novo Regime de Arrendamento Urbano*. Lisboa : DisLivro, 2007 b). 2.<sup>a</sup> Edição.

SARDINHA, Boguslawa Maria Barszczak e CARVALHO, Margarida Cagica. Primer Cuatrimestre 2007. *HOUSING COOPERATIVES IN PORTUGAL - THE END OF SOCIAL PURPOSES?* Lisboa : REVESCO N° 91, Primer Cuatrimestre 2007. (pág. 34 - 59). ISSN: 1885-8031. <[www.ucm.es/info/revesco](http://www.ucm.es/info/revesco)>

SCHMIDT, Luísa e VALENTE, Susana. 2004. *Áreas Metropolitanas: Vivências, Mobilidades e Qualidade de Vida*. Lisboa : ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2004.

SERRA, Nuno. 2002. *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra : Quarteto Editora, 2002.

SOARES, Luís Bruno. 1994. Lisboa, As Bases do Novo Planeamento da Cidade (1990-1994). *FINISTERRA*. XXIX, 1994, Vol. 57: 147-156. [Consultado em 10 de Agosto de 2010.] <[http://www.ceg.ul.pt/73A47458-6E72-40F6-9A81-7943D3D99278/FinalDownload/DownloadId-3C4A15A5D1ECD83EEDF21B3F0726588C/73A47458-6E72-40F6-9A81-7943D3D99278/finisterra/numeros/1994-57/57\\_07.pdf](http://www.ceg.ul.pt/73A47458-6E72-40F6-9A81-7943D3D99278/FinalDownload/DownloadId-3C4A15A5D1ECD83EEDF21B3F0726588C/73A47458-6E72-40F6-9A81-7943D3D99278/finisterra/numeros/1994-57/57_07.pdf)>

Sociedad de Arquitectos Valuadores, AC - SAVAC. Sociedad de Arquitectos Valuadores, AC - SAVAC. *REGENERACION URBANA Como Detonador del Desarrollo Inmobiliario*. [Online] [Consultado em 15 de Maio de 2010.] <<http://www.savac.org.mx/pdf/0710-pon11.pdf>>

—. *REGENERACION URBANA Como Detonador del Desarrollo Inmobiliario*. [Online] [Consultado em 15 de Maio de 2010.] <<http://www.savac.org.mx/pdf/0710-pon11.pdf>>

TEIXEIRA, João Pereira (Coord. Científico) e MARTINS, Maria João (Coord. Ex. Técnica). 2007. *Atlas da Habitação de Lisboa*. Lisboa : EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, 2007. ISBN: 978-989-95154-0-6.

TERCUD, Centro de Estudos do Território, Cultura e Desenvolvimento. IDArq Factor - Factores de Identidade e Arquitectura. *TERCUD - Centro de Estudos do Território, Cultura e Desenvolvimento*. [Online] Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. [Consultado em 09 de Agosto de 2010.] <<http://idarqfactor.org/Carta%20de%20Atenas.pdf>>

ULTRAMARI, Clovis. 2006. *Grandes Projectos Urbanos no Brasil: Conceitos, Contextualização e Discussão de três casos*. Paraná, Brasil : Instituto de Filosofias e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas, 2006. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <<http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo3.pdf>>

VALENTE, João Torroaes e PINTO, José Costa. 2010. O novo regime jurídico da reabilitação urbana. *Uría Menéndez - Proença de Carvalho - Advogados*. [Online] 15 de Janeiro de 2010.

[Consultado em 27 de Agosto de 2010.]  
<<http://www.uria.com/por/publicacoes/art.asp?id=391>>

VASCONCELOS, Lia, OLIVEIRA, Rosário e CASER, Úrsula. 2009. *Governança e participação na gestão territorial*. Lisboa : DGOTDU, 2009. Política de cidades. Volume 5.

XEREZ, Romana. 2008. *Dinâmicas do Território: Centralidades e Gentrificação na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa : Associação Portuguesa de Sociologia, 2008: 1-14, VI Congresso Português de Sociologia - 25 a 28 Junho - UNL/FCSH. [Consultado em 16 de Agosto 2010.] <<http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/84.pdf>>

ZIRKL, Frank. 2003. Desenvolvimento Urbano de Curitiba (BRASIL): Cidade Modelo ou uma Exceção? *Faculty of Geography and Regional Studies, University of Warsaw*. [Online] 2003. Actas L. de V. Tomo 26: 87-98. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <<http://www.wgsr.uw.edu.pl/pub/uploads/actas03/07-FRANK.pdf>>

## LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS:

BRASIL, República Federal do Brasil. 2009. *PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Brasil : Secretaria Nacional de Habitação - Ministério das Cidades, 2009. Seminário de capacitação para a elaboração do PLHIS. Módulos I, II e III. [Consultado em 04 de Agosto de 2010.] <<http://www.cidades.gov.br/search?SearchableText=PLHIS>>

—. 2007. Ministério das Cidades. *Ministério das Cidades*. [Online] 2007. [Consultado em 13 de Agosto de 2010.] <<http://www.cidades.gov.br/>>

—. 2004. *Política Nacional de Habitação (Caderno MCidades Habitação, n.º 4)*. Brasil : Ministério das Cidades, 2004. [Consultado em 16 de Agosto de 2010.] <<http://www.cidades.gov.br/>>

—. 2001. LEI Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *DATAPREV - Previdência Social - Ministério da Previdência Social*. [Online] 10 de Julho de 2001. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2001/10257.htm>>

ESPAÑA, Gobierno de. 2008. *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009/2012 - Guia Prática*. Espanha : Gobierno de España - Ministerio de Vivienda, 2008.

FRANCESIA, República. 2010. Accession à la propriété : les grands enjeux et principes de la réforme. Un nouveau dispositif plus simple, plus efficace, plus puissant et moins coûteux. *Logement, aménagement durable et ressources naturelles*. [Online] 11 de Junho de 2010. [Consultado em 24 de Agosto de 2010.] <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Accession-a-la-propriete-les.html>>

INE, Instituto Nacional de Estatística. 2002. Censos 2001 - Resultados Definitivos da Região de Lisboa. *XIV Recenseamento geral da população*. Lisboa : INE, 2002.

PORTUGAL, Governo de. 2009a. *Conceitos Técnicos do Ordenamento do Território e Urbanismo - Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de Maio*. Lisboa : Diário da República, 2009 a). pp. 3366-3380. I Série A, N.º 104.

—. 2009b. Governo de Portugal. *Competências delegadas na Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades*. [Online] 2009 b). [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)>

- . 2009c. Regime Jurídico da Reabilitação Urbana em Áreas de Reabilitação Urbana. *Decreto-Lei 307/2009 de 23 de Outubro*. Lisboa : Diário da República, 2009 c). I Série - N.º 2006.
- . 2008a. *Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo - Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto*. Lisboa : Diário da República, 2008 a). I SÉRIE-A, N.º 184.
- . 2008b. *Proposta de projecto de decreto regulamentar que estabelece conceitos técnicos a utilizar nos Instrumentos de Gestão Territorial - Documento Final*. Lisboa : DGOTDU, 2008 b).
- . 2008c. RGEU - Regulamento Geral das Edificações Urbanas. *Decreto n.º 38382, de 7 de Agosto de 191 (e posteriores rectificações)*. Lisboa : DisLivro, 2008 c). Vol. 7ª Edição.
- . 2007a. *Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro*. Lisboa : Diário da República, 2007 a). I Série - A, N.º 170.
- . 2007b. *Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana - Artigo 82.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/12*. Lisboa : Diário da República - Série I, N.º 251-1.º Suplemento, Páginas 9178-(2) a 9178-(453), 2007 b). (Revogado pelo art.º 101.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/12).
- . 2007c. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - 6ª Alteração. *Procede à sexta alteração ao Decreto -Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação*. Lisboa : Diário da República, 2007 c). Vols. I Série, N.º 170, pp. 6258-6309.
- . 2004. Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Áreas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística. *Decreto-Lei 104/2004 de 7 de Maio*. Lisboa : Diário da República, 2004. Vols. I Serie - A, N.º 107.
- . 2000. Programa Polis—Programa de Requalificação Urbana. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000 de 15 de Maio*. Lisboa : Diário da República, 2000. Vol. I Série B.
- . 1999. *Regime Jurídico dos Instrumentos de gestão territorial (RJIGT) - Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro*. Lisboa : Diário da República, 1999. I SÉRIE-A, N.º 222.
- . 1996a. *Código Cooperativo - Lei n.º 51/96, de 07 de Setembro*. Lisboa : Diário da República I Série A, N.º 208, 1996 a).
- . 1996b. *Cria o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) - Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho*. Lisboa : Diário da República, 1996 b). I Série A, N.º 176.
- . 1995. *Processo de Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) - Lei n.º 91/95, de 02 de Setembro*. Lisboa: Diário da República, 1995. I Série A. N.º 203 (Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 165/99, de 14 de Setembro (1), pela Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto (2) e pela Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro (3)).
- . 1976a. *Aprova a Nova Lei dos Solos - Decreto-Lei n.º 794/76, de 05 de Novembro*. Lisboa : Diário da República, 1976 a). Serie I n.º 259 - Ministério Da Habitação Urbanismo e Construção.
- . 1976b. *Constituição da República Portuguesa - Decreto de 10/04 de 1976*. Lisboa : Governo de Portugal, 1976 b). I Série A, N.º 86 [Consultado em 23 de Abril de 2010.] <[http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=4&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis)>
- . 1976c. *Determina as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino - Decreto-Lei n.º 804/76, de 06 de Novembro*. Lisboa : Ministério da

Habitação, Urbanismo e Construção - Gabinete do Ministro, 1976 c). [Consultado em 23 de Maio de 2010.] <[http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd\\_igf/bd\\_legis\\_geral/Leg\\_geral\\_docs/DL\\_804\\_76.htm](http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/DL_804_76.htm)>

### **Páginas Electrónicas Consultadas (Sites):**

CCDRLVT, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. 2007. Programa Operacional Regional de Lisboa - QREN. *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo*. [Online] 2007. [Consultado em 03 de Agosto de 2010.] <<http://www.porlisboa.qren.pt/>>

CML, Câmara Municipal de Lisboa. 2009. Apresentação PDM [PDM-CML]. *Plano Director Municipal de Lisboa*. [Online] Câmara Municipal de Lisboa.[Consultado em 21 de Maio de 2010.] <<http://pdm.cm-lisboa.pt/ap.html>>

—. Carta Estratégica 2010-2024. [Online] Câmara Municipal de Lisboa.[Citação: 21 de Maio de 2010.] <<http://cartaestrategica.cm-lisboa.pt/index.php?id=466>>

—. Programa Local de Habitação. *Programa Local de Habitação de Lisboa*. [Online] [Citação: 22 de Maio de 2010.] <<http://habitacao.cm-lisboa.pt/>>

CMP, Câmara Municipal do Porto e IHRU, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Porto Vivo - Sociedade de Reabilitação Urbana . *Porto Vivo - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA*. [Online] [Consultado em 16 de Agosto de 2010.] <<http://www.portovivosru.pt/>>

DGOTDU, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. 2007. DGOTDU | Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo. [Online] DGOTDU, 2007. [Consultado em 27 de Maio de 2010.] <<http://www.dgotdu.pt/>>

EPUL, Empresa Pública de Urbanização de Lisboa. EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa. [Online] [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <[www.epul.pt](http://www.epul.pt)>

FENACHE, Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica. 2007. Home - FENACHE. [Online] 2007. [Consultado em 22 de Maio de 2010.] <<http://www.fenache.com/>>

IHM, Investimentos Habitacionais da Madeira, E.P.E. 2004. IHM, E.P.E. [Online] 2004. [Consultado em 15 de Junho de 2010.] <<http://www.ihm.pt/>>

IHRU, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Portal da Habitação - IHRU . [Online] [Consultado em 21 de Maio de 2010.] <<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/index.jsp>>

MOPTC, Secretaria-Geral. 2007. POVT - Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013. *QREN POVT 2007-2013*. [Online] 2007. [Consultado em 03 de Agosto de 2010.] <<http://www.povt.qren.pt/>>

OHRU, Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana. Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana. *Portal da habitação - IHRU*. [Online] [Consultado em 21 de Maio de 2010.] <<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ohru/>>

PORTUGAL Governo de. Página Oficial da Presidência da República Portuguesa . *Diagnóstico - O envelhecimento da população da cidade de Lisboa* . [Online] [Consultado em 02 de Agosto de 2010.] <<http://www.presidencia.pt/?idc=24&idi=1741>>

—. 2009. Governo de Portugal. *Competências delegadas na Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades*. [Online] 2009. [Consultado em 11 de Agosto de 2010.] <[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)>

QREN, Quadro Referência Estratégico nacional. 2007. QREN PORTUGAL 2007-2013. [Online] 2007. [Consultado em 03 de Agosto de 2010.] <<http://www.qren.pt/>>

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Esquema do plano de trabalho da dissertação .....	16
<b>Figura 2</b> - Base para a elaboração das legendas dos mapas do Atlas do PLH .....	19
<b>Figura 3</b> - Linhas Programáticas do PlanHab - PLHIS .....	39
<b>Figura 4</b> - Visão resumida das actividades da administração municipal em Curitiba.....	41
<b>Figura 5</b> - Eixos e medidas do PEH .....	86
<b>Figura 6</b> - Metodologia do Programa Local de Habitação de Lisboa - UP-PRLHAB .....	92
<b>Figura 7</b> - Cronograma inicial de execução física do Programa Local de Habitação de Lisboa – UP- PROLHAB .....	92
<b>Figura 8</b> - Variação da população residente em Lisboa, entre 1981 e 2009.....	97
<b>Figura 9</b> - Número total de residentes em Lisboa, por freguesias, 2001 .....	98
<b>Figura 10</b> - Evolução da estrutura etária da população de Lisboa, 1991 - 2001 .....	99
<b>Figura 11</b> - Índice de envelhecimento da população residente 1991 e 2001.....	100
<b>Figura 12</b> - População com escolaridade até ao 4ºano do ensino básico, 1991 e 2001 .....	100
<b>Figura 13</b> - População com curso superior completo, em 2001 .....	101
<b>Figura 14</b> - Total dos edifícios e variação percentual, 1991e 2001.....	102
<b>Figura 15</b> - Idade média dos edifícios, 1991e 2001 .....	102
<b>Figura 16</b> - Edifícios exclusivamente residenciais, 1991 e 2001 .....	103
<b>Figura 17</b> - Total de alojamentos e variação entre 1991 e 2001.....	104
<b>Figura 18</b> - Alojamentos de residência habitual e variação percentual, entre 1991e 2001 .....	104
<b>Figura 19</b> - Alojamentos Vagos e peso percentual no parque habitacional, entre 1991 e 2001.....	105
<b>Figura 20</b> - Situação dos alojamentos vagos em Lisboa, em 2001.....	105
<b>Figura 21</b> - Alojamentos sem retrete e peso percentual no parque de habitação 1991e 2001.....	106
<b>Figura 22</b> - Habitação social em Lisboa, em 2001 .....	107
<b>Figura 23</b> - Alojamentos em regime de casa própria, 1991 e 2001.....	107
<b>Figura 24</b> - Coeficiente de localização do valor patrimonial médio do edificado.....	109
<b>Figura 25</b> - Objectivos estratégicos e objectivos-fins do Programa Local de Habitação .....	113
<b>Figura 26</b> - Edifícios e fogos concluídos em construções novas por entidade investidora em 1995- 2005 .....	125
<b>Figura 27</b> - Projecto “Obra a Obra, Lisboa Melhora!.....	141