



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

REABILITAÇÃO HABITACIONAL EM PORTUGAL: A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH

Bruno Pereira MARQUES*
Universidade Nova de Lisboa
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
e-GEO: Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Avenida de Berna 26 C 1069-061 Lisboa
pereira-marques@fcsb.unl.pt
Cátia MADEIRA**
CISED TERRITÓRIO – Consultores, Lda.
Praça de Alvalade n.º 6, 1º Frente – Sala 9 1700-036 Lisboa
catia.madeira@cisedterritorio.com.pt
Escola Secundária do Monte de Caparica
R. Projectada V à Rua da Urraca
2825-105 Monte de Caparica
catiimadeira@hotmail.com

Abstract

Nowadays many cities are facing problems concerned with degraded areas, not only in architectonic aspects but also from a social, cultural and economic point of view. The importance of stopping and reversing this process has been recognized both by politicians and technicians. Based in this recognition rehabilitation programs have been implemented all over the world and Portugal hasn't been an exception. Therefore the present work will focus on the evaluation of RECRIA, REHABITA, RECRIPH and SOLARH Programs, aiming to understand the causes inherent to the failure of these rehabilitation instruments and to identify new methodologies for future interventions.

Keywords: Housing Policies, Urban Rehabilitation Policies, Rehabilitation Programs, RECRIA, REHABITA, RECRIPH and SOLARH Programs.

1. Introdução

* Geógrafo, Mestre em Gestão do Território.

** Geógrafa, Mestre em Regeneração Urbana e Ambiental.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Ao longo dos últimos 30 anos têm sido realizados vários esforços para promover a reabilitação dos tecidos urbanos consolidados. A constatação dos problemas urbanos cedo suscitou diferentes formas de intervenção de entre as quais se destacam os esforços feitos para reabilitação do parque habitacional através, nomeadamente, dos seguintes programas – RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados - Decreto-Lei n.º 4/88, de 6 de Junho); REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho); RECRIPH (Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho) e SOLARH (Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações - Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro).

Por estas razões é fundamental, no contexto das políticas urbanas, avaliar quais os impactos que estes programas têm tido no processo de reabilitação habitacional, bem como fazer a monitorização dos seus resultados de forma a promover e encontrar soluções que se coadunem com as necessidades, actuais e futuras, da sociedade actual, sendo este o mote do presente trabalho.

O enquadramento da temática da reabilitação não é, de todo, uma tarefa fácil na medida em que compreende um conjunto de factores bastante diferenciados entre si. Além da evolução do conceito propriamente dito, é necessário ter em consideração as diversas experiências e acontecimentos internacionais e o modo como estes alteraram significativamente a paisagem (neste caso, a urbana).

Desde há muitos séculos que se conhecem práticas de cuidados com a conservação do património arquitectónico, embora existisse sempre uma clara tendência para a protecção e salvaguarda de elementos mais ou menos isolados – os monumentos. Hoje, essa concepção encontra-se ultrapassada. Na maior parte dos países é reconhecida a importância da reabilitação urbana em todas as suas dimensões (arquitectónica, cultural, social, económica e ambiental) sendo inclusive um dos sectores estratégicos da economia já que, em termos percentuais, este sector representa cerca de 40% da actividade da indústria da construção civil europeia, valor acima do verificado em Portugal, segundo PAIVA *et al.* (2006: 1).



Em Portugal, o interesse por esta nova forma de intervir na cidade consolidada remonta aos anos 60 mas só na década de 80 é que emergem os primeiros contributos específicos (Programas) no campo da reabilitação. «*Alguns destes programas foram pioneiros e tornaram-se objecto de estudo e de referência internacionais como sucedeu em 1985 com o Programa de Reabilitação Urbana (PRU e posteriormente Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), pela preocupação havida com a participação popular nos processos de planeamento e projectos urbanos*» (PAIVA *et al*, 2006: 2). Neste âmbito, convém destacar, em 1985 a criação e actuação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL) – núcleos de planeamento e projecto urbano de carácter pluridisciplinar – que foram determinantes para conhecer de perto¹ os problemas da cidade. Ainda assim, Portugal é dos poucos países que não dispõe de uma efectiva política de reabilitação. Pretende-se desta forma, e à semelhança do que se sucede por toda a Europa, que a reabilitação se consolide tendo em conta a revitalização socio-económica dos tecidos construídos e a sua sustentabilidade.

2. A reabilitação e o seu enquadramento internacional

A paisagem urbana, fruto de mudanças económico-sociais, foi alterada significativamente. Um breve regresso ao passado permite-nos verificar que a cidade morfologicamente demarcada foi dando lugar a uma urbanização difusa, dispersa, fragmentada mas, sobretudo, “incómoda”, «*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 *et al*, 2003: 213).

Segundo Álvaro Domingues (DOMINGUES, 2002: 115), 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, dos grupos não acontece como fruto de uma varinha mágica*” ela é, antes de mais, fruto “*de um sistema económico-político global*» e de um «*jogo complexo de dinâmicas movimentadas e induzidas por actores diversificados cujas estratégias, projectos e*

¹ Muitos destes gabinetes funcionavam localmente havendo assim possibilidade de ouvir de perto as ideias e opiniões da população residente.



relações contribuem de forma significativa para estas dinâmicas, engendrando especificidades locais» (GUERRA *et al.*, 1999). Hoje, a cidade é um produto social que traduz os múltiplos efeitos das constantes reestruturações económicas. As raízes destas reestruturações encontram-se no decorrer de dois importantes momentos históricos: a Revolução Industrial e a II Guerra Mundial.

A Revolução Industrial que tardiamente se manifestou em Portugal teve noutros países impactes significativos. Durante o século XIX, um conjunto de factores (diminuição da mortalidade, aumento demográfico e melhoria da mobilidade) obrigou o espaço urbano a adaptar rapidamente as suas estruturas às exigências desta era – a era industrial. As inúmeras transformações que se fizeram sentir foram suficientes para o aparecimento de algumas importantes propostas de planeamento urbano. No entanto, é importante evidenciar que na maior parte dos casos estas procuravam unicamente *«responder aos problemas que se evidenciam na cidade industrial, centrando-se, fundamentalmente, nas questões habitacionais (dos trabalhadores que afluíam às cidades), nas condições sanitárias e no sistema de circulação e transportes»* (MAGALHÃES, 2000: 5). Desta forma a cidade foi-se expandindo ao mesmo tempo que criava no seu centro um vazio urbano sucessivamente depauperado e desvalorizado económica e socialmente. Apesar do progressivo abandono a que foram votadas, estas áreas centrais da cidade tiveram, nalguns casos (poucos), a merecida atenção. A partir do século XX começaram a surgir movimentos de capitais em direcção a estes “vazios urbanos” que procuravam beneficiar da sua centralidade e inverter as tendências instaladas.

A II Guerra Mundial (1939-1945) trouxe, indubitavelmente, transformações sociais, económicas e políticas que mudaram de modo brusco o entendimento pré-existente do mundo. Muitas das cidades europeias, foram parcial ou totalmente destruídas tanto a nível físico (numa primeira fase) como a nível memorial (numa fase seguinte). Em 1945, findo o conflito bélico, eram evidentes as necessidades de reconstrução e a urgência de produzir novas habitações. A resolução destes problemas passou, em muitos casos, pela simples demolição das áreas urbanas semi-destruídas e pela rápida urbanização das periferias. 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.



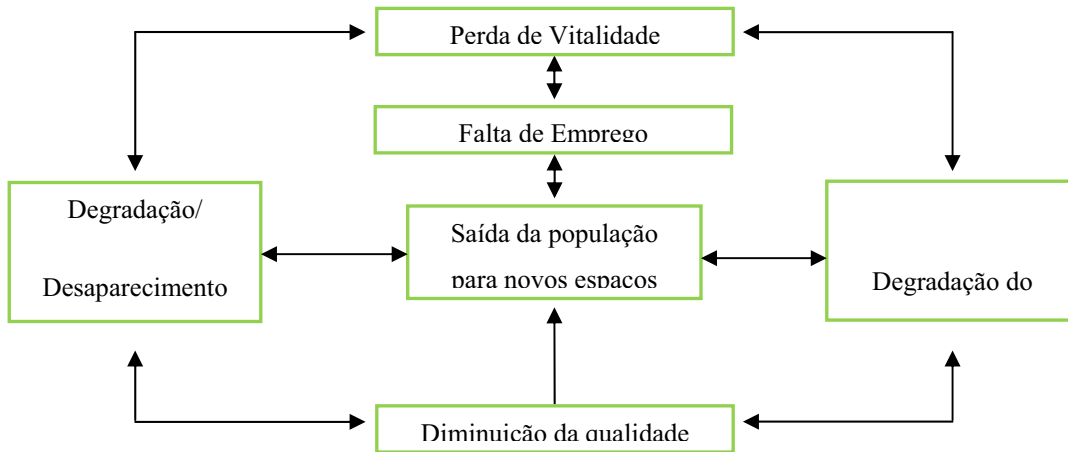
Neste contexto de pós-guerra, o desenvolvimento urbano então preconizado visava essencialmente reconstituir o sistema económico e solucionar rapidamente o problema da habitação (devido ao elevado número de desalojados). O crescimento económico sentido nos anos 40 nos Estados Unidos da América e nos anos 50 em toda a Europa parecia ser a solução de todos os problemas. As cidades europeias desenvolveram-se a passos largos através da instalação de indústrias pesadas geradoras de emprego. A existência de emprego nas grandes cidades foi condição fulcral para o exercício do êxodo rural. A população começou deste modo a abandonar as zonas rurais em prol de uma qualidade de vida que pensavam vir a encontrar nas grandes cidades. As cidades, incapazes de responder a este afluxo populacional, expandiram-se para as periferias originando deste modo um crescimento à escala metropolitana nunca antes verificado. Assistiu-se a uma proliferação de operações imobiliárias que, visando o lucro, ameaçaram os princípios da sustentabilidade. Os terrenos existentes foram sistematicamente retalhados em loteamentos e em pequenas urbanizações que, na maior parte dos casos, foram surgindo aqui e a li originando descontinuidades territoriais. Além disso, muitas destas novas urbanizações (dispersas) encontravam-se desprovidas de equipamentos e infra-estruturas consideradas básicas à promoção da desejada qualidade de vida. Ao nível da mobilidade, a urbanização difusa favoreceu as deslocações baseadas no automóvel particular contribuindo para a existência de elevadas taxas de motorização – congestionamentos diários, emissões de gases poluentes – e para os elevados consumos de energia. A urbanização das periferias *«fez-se, obviamente à custa do declínio e desvalorização de certas zonas centrais que sofrem (...) o efeito de um desinvestimento industrial, comercial e imobiliário»* (GUERRA *et al.*, 1999: 6).

A competição entre espaços periféricos e centrais acabou por transformar os últimos em espaços marginalizados/excluídos² (

Figura 1)

² Exclusão refere-se a um processo multidimensional, que envolve o acumular de disfuncionamentos, muito marcado pela desqualificação, de saberes, de qualificações e de localizações.

Figura 1 – Origem e Manutenção do Espaço Marginalizado/Excluído



Fonte: MADEIRA (2009: 6)

No final da década de 60 e no início da década de 70 viveu-se um período de convulsão e toma-se consciência que este crescente progresso não é possível se baseado no consumo de recursos escassos, como o solo. Esta tomada de consciência vem associada às crescentes preocupações ambientais. Do ponto de vista cultural constata-se, que os resultados obtidos através dos processos de renovação urbana e expansão suburbana levaram a uma perda de identidade da cidade e ao seu despovoamento. É neste contexto que a reabilitação passa a ter relevância. No contexto das políticas habitacionais e urbanas.

Gradualmente, por toda a Europa surgem instrumentos de reabilitação urbana enquadradas urbanística e normativamente por leis idênticas à Lei de Malraux, de 4 de Agosto de 1962. Esta lei francesa 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 da renovação urbana. O princípio subjacente à Lei de Malraux permitiu salvaguardar importantes áreas urbanas históricas, porque *«após estudos pormenorizados – que envolviam sempre uma negociação entre o poder local e central – delimitavam-se áreas urbanas para cada uma das quais se aplicaria um regulamento específico pormenorizado (...) limitando consideravelmente as possibilidades de construção,*



demolição ou alteração do edificado e definindo normas para as intervenções a realizar» (PAIVA et al, 2006: 17).

As operações de reabilitação urbana – recuperação e beneficiação de áreas degradadas (históricas ou não) nas suas várias dimensões (física, social, económica e ambiental) – começaram assim a suceder às anteriores operações de renovação urbana. Todavia, as experiências ocorridas na Europa, no final da década de 60 e durante a década de 70, evidenciavam que, em muitos casos, as intervenções predominantes ocorriam ao nível do restauro do edificado deixando de lado factores da realidade socioeconómica e cultural. Este tipo de prática resultou em processos de grave injustiça social porque promoviam a expulsão sistemática das populações residentes e a sua substituição por novos estratos socioeconómicos capazes de responder à especulação criada pela recuperação do edificado³. A Carta de Amesterdão (26 de Setembro de 1975) constitui um marco fundamental nesta temática já que pela primeira vez ficam estabelecidos os princípios da conservação integrada subjacentes à reabilitação.

Mais recentemente, à escala europeia foram definidos objectivos políticos e princípios gerais neste domínio. As cidades de hoje constituem-se «*como pólos privilegiados de acumulação de recursos estratégicos para o desenvolvimento*» (PORTAS et al, 2003: 220) e possuem um “gigantesco” peso económico. A sua importância é reconhecida por todos aqueles que intervêm no território e é por isso que as políticas tendem a definir estratégias para o espaço urbano. A UE consciente desta realidade, disponibiliza verbas a aplicar em programas orientados para a reabilitação, é o caso da iniciativa JESSICA – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*. O JESSICA é uma iniciativa comunitária que possibilita ao Estados Membros a utilização de verbas atribuídas no âmbito dos Fundos Estruturais (FEDER) para a criação de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), destinados a apoiar operações sustentáveis de reabilitação. O Banco Europeu de Investimento (BEI) apoia a Iniciativa JESSICA através de consultoria técnica e mediante a concessão de empréstimo aos projectos.

Em suma, poder-se-á afirmar que «*as primeiras intervenções na cidade limitaram-se à construção de infra-estruturas urbanas, após a Revolução Industrial, as preocupações*

³ Fenómeno geralmente conhecido por *gentrification/gentrificação*.



centraram-se na construção de habitação e equipamentos, como resposta à procura que até então se verificava (...)» (MENDES, 1990: 231). Mais recentemente houve necessidade de se enveredar por uma visão sistemática capaz de integrar a habitação noutros domínios e reforçar a sua importância enquanto elemento fundamental na requalificação das cidades.

3. A reabilitação e o seu enquadramento nacional

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 previsto⁴.

É no final do século XIX, início do século XX que se configura a ruptura entre a cidade “tradicional” e a “cidade moderna”. Esta ruptura não é mais do que uma tentativa de adaptar as estruturas urbanas já existentes às necessidades introduzidas pela revolução industrial. O processo de industrialização, embora tardio relativamente aos restantes países da Europa, transformou a escala das nossas urbes devido às migrações campo-cidade⁵ que entretanto dominavam o território. A chegada da população rural à cidade traduziu-se num significativo aumento demográfico e, conseqüentemente, num crescimento urbano até então nunca verificado. Note-se, no entanto, que este processo de crescimento urbano foi mais evidente em Lisboa e no Porto, já que à escala nacional foram estas as cidades que maior número de indústrias acolheu e, conseqüentemente, maior afluxo populacional observou. Esta realidade contribuiu para o reforço do papel polarizador que estas cidades já evidenciavam. A sobrecarga demográfica teve inevitavelmente uma expressão negativa na periferia urbana. A falta de habitação, infra-estruturas, equipamentos preocupavam a classe política da época, e por isso, foi criada, através do Decreto de 13 de Janeiro de 1865, a figura do Plano Geral de

⁴ O Plano de Lisboa iniciado em 1881 obteve aprovação somente em 1903 e o do Porto foi elaborado entre 1938 e 1940.

⁵ Movimento denominado de êxodo rural.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Melhoramentos, a elaborar para as duas cidades anteriormente referidas. As restantes vilas e cidades tinham a possibilidade de elaborar planos semelhantes mediante pedido, ou seja, a sua realização era opcional. Porém, a pouca sensibilidade neste domínio e a falta de experiência prática, levou a que nem os planos obrigatórios se realizassem de imediato.

Com a implantação da República, em 1910, foi tomado um conjunto de opções que visavam, acima de tudo, o fomento das obras públicas. A prossecução desta política carecia, no entanto, de instrumentos jurídicos adequados e capazes de definir o regime geral de expropriações necessárias à expansão urbana, construção de bairros de operários e melhoramentos do Estado. É neste contexto que em 1912 surge uma lei que se viria a revelar preponderante – a Lei dos Solos. Estavam lançadas as bases para se iniciarem as grandes obras públicas, porém, todos estes projectos previamente anunciados foram rapidamente remetidos para segundo plano, em primeiro lugar, devido à instabilidade política e social que se fazia sentir a nível nacional e, em segundo, devido à crise económica internacional procedente do após I Guerra Mundial.

Com o golpe militar a 28 de Maio de 1926 Salazar ascende ao poder. Com a sua chegada dá-se início à tomada de um conjunto de medidas que tinham por objectivo estabilizar a economia, medidas estas, que acabaram por se traduzir numa estagnação do país. O Estado Novo apostou, essencialmente, no desenvolvimento das colónias e, por isso, Portugal apresentava baixos índices de crescimento económico. Esta dupla condição (investimento nas colónias e estagnação económica do país) acabou por se traduzir numa corrente de migração em direcção, sobretudo, às colónias africanas e ao Brasil. Ao mesmo tempo, iniciam-se também fortes correntes migratórias do interior para o litoral, especialmente, em direcção às grandes cidades (Lisboa e Porto). Este fenómeno, acaba por obrigar a administração a recorrer à legislação já existente (Decreto n.º 4137, de 24 de Abril de 1918⁶) para resolver as necessidades de alojamento⁷ que entretanto iam surgindo. A construção de bairros sociais previstos neste

⁶ Constitui a primeira tentativa de promoção de habitação social com a projecção de construção de Casas Económicas destinadas ao realojamento de classes menos abastadas.

⁷ No que respeita à habitação sabe-se que, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (com a redacção dada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto - sétima revisão constitucional), no n.º 1 do artigo 65º (Habitação e Urbanismo) «*todos têm o direito, para si e para a sua família, a uma*



diploma legal não foi de todo suficiente e «o surto da concentração urbana começa contudo a preocupar a administração central e, em 1932, o governo promulga um decreto (Decreto-Lei 21697, de 30 de Setembro) onde faz referência à realização de planos de urbanismo, considerados como «melhoramentos urbanos», responsabilizando a Direcção – Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais pelo estabelecimento de programas e sua elaboração» (MENDES, 1990: 165). Para dar resposta a este problema é aprovado em 1933 outro diploma legal (Decreto-Lei n.º 23053, de 23 de Setembro) que possibilitava a construção de casas económicas. Em 1934, é introduzida na legislação portuguesa a figura dos Planos Gerais de Urbanização (PGU). Apesar destes avanços legislativos, o Estado Novo continuava a manter a sua soberania e a exercer o seu controlo pleno porque, por um lado, não vinculava o licenciamento a particulares e, por outro, apoiava-se na lei de expropriação por utilidade pública para dar continuidade ao lançamento das suas escolas e empreendimentos para habitação social como forma de se auto promover. No que concerne aos centros históricos verificava-se que as intervenções continuavam a privilegiar o monumento enquanto elemento isolado.

Na década seguinte, com as Comemorações do Duplo Centenário da Fundação e do Restauro da Nacionalidade (1940) houve necessidade de rever a Lei das Expropriações (Decreto-Lei n.º 28797, de 1 de Julho de 1938) para se garantir a realização de grandes obras públicas. Desencadearam-se então inúmeros processos de aquisição de terrenos de grande escala para a construção dos projectos comemorativos. Ora, com isto, e na ausência de instrumentos de gestão territorial capazes de orientar o crescimento e desenvolvimento, «as cidades cresceram pelo somatório de parcelas urbanizadas por particulares e a cidade – jardim, que então proliferava pela Europa, não se aplicou em Portugal, salvo, algumas tentativas modestas de aplicação do modelo nos bairros de casas económicas.» (MENDES, 1990: 166).

Na época, um dos ministros mais emblemáticos e conhecidos pela sua obra durante o exercício de poder do Estado Novo, foi o Ministro das Obras Públicas – o Engenheiro

habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e privacidade familiar». Este direito, considerado socialmente básico, é reconhecido politicamente, estando por isso o Estado incumbido de o satisfazer.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Duarte Pacheco. De facto, embora com restrita amplitude social e espacial, o leque de Programas de Habitação Social (entre os quais se destaca Casas de Renda Económica - 1945 e Casas de Renda Limitada - 1947) deve-se à figura de Duarte Pacheco. Em 1948, através da Lei n.º 2030, de 22 de Julho de 1948, foi colocada a questão da renovação urbana. Esta lei conferia à administração a possibilidade de expropriar por utilidade pública e previa também a elaboração de Planos Gerais de Reconstrução para que se pudesse enquadrar o financiamento estatal das obras de renovação e para que se regulasse, por via administrativa, a desocupação dos edifícios e, caso necessário, se providenciasse realojamento. Aparentemente, esta lei parecia “ideal”, no entanto, os proprietários tiraram partido desta lei, já que através da mesma era possível requerer “acção de despejo” o que possibilitou o constante esvaziamento dos edifícios para que a sua demolição se efectivasse e, posteriormente, se construísse um novo edifício de rendas mais elevadas. É deste modo evidenciado que os Planos Gerais de Reconstrução não foram eficazes enquanto instrumentos de gestão territorial. Os problemas estavam longe de estar resolvidos e, entretanto, as pressões geradas por um constante crescimento urbano conduziram ao aparecimento dos Anteplanos que, por promulgação do Decreto-Lei n.º 35931, de 4 de Novembro de 1946, adquiriram carácter vinculativo. A aprovação dos Anteplanos traduziu-se numa diminuição de qualidade dos projectos apresentados ao contrário do que se sucedia com os PGU. Os PGU primavam pelo cuidado das áreas centrais, porém, ao defenderem a necessidade de áreas residenciais de baixa densidade devidamente enquadradas contribuíram para um aumento significativo dos preços dos terrenos e para a conseqüente expulsão dos estratos populacionais economicamente mais débeis para fora dos perímetros urbanos. Foi na década de 40 que se estabeleceram algumas medidas legais, que perpetuadas no tempo, se revelaram extremamente gravosas para a conservação e manutenção do edificado, entre as quais merece destaque a do congelamento das rendas dos imóveis arrendados.

O final da década de 40 e início dos anos 50 regista uma significativa alteração na política habitacional do Estado devido as mudanças de natureza económica e social decorrentes da II Guerra Mundial. A partir dos anos 50 há um acentuar de carências ao habitacional e houve necessidade de deixar cair o modelo de casas unifamiliares até então promovidas em prol da construção de grandes bairros localizados em áreas de expansão imediatamente a seguir aos centros urbanos consolidados. A década de



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

cinquenta foi caracterizada por um processo de planeamento pouco eficaz, de facto, «quando ponderamos o número de alojamentos promovidos pelo sector público até 1950 pelo número de famílias residentes, constatamos que apenas no caso de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro atingem valores superiores a 1 alojamento por 100 agregados familiares» (SERRA, 2002: 185). O êxodo rural torna-se cada vez mais expressivo e, por isso, foi dada especial atenção às duas maiores cidades surgindo, deste modo, o Decreto-Lei n.º 40616, de 28 de Maio de 1956 – Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto e o Decreto-Lei n.º 42454, de 18 de Agosto de 1959 – Plano de Construção de Novas Habitações da Cidade de Lisboa. Assim, Lisboa e Porto avançam com a concretização de programas habitacionais (através de regimes de excepção) enquanto que os restantes municípios permaneciam amarrados pela regulamentação da Lei n.º 2030, de 22 de Julho de 1948.

Os anos 60, em termos práticos, também não verificaram progressos significativos, pelo contrário, com a Guerra Colonial muitos recursos financeiros foram desviados para a área da Defesa, o que limitou o estímulo ao crescimento económico até então verificado. Era evidente que os planos de urbanização anteriormente preconizados não eram suficientes para dar resposta ao crescimento demográfico e, conseqüentemente, urbano que se fazia sentir. Dado isto, definiu-se em 1965, através do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de Novembro, o loteamento⁸ como operação urbanística. O loteamento, enquanto operação, permitiu a resolução de inúmeros problemas habitacionais, no entanto, e pelo facto de não terem sido respeitados os seus contornos legais, os loteamentos resultantes da simples divisão da propriedade rústica em parcelas sem qualquer tipo de infra-estrutura traduziu-se numa construção isenta de qualidade e, por vezes, sem as mínimas condições de habitabilidade. Durante os anos 60 começa, finalmente, a assistir-se a um progressivo despertar para uma nova perspectiva de intervenção na cidade existente. Das práticas centradas na salvaguarda de objectos arquitectónicos mais ou menos isolados inicia-se a transição para outra compreensão dos fenómenos urbanos e começa-se a reconhecer a importância da integração dos aspectos socioeconómicos, culturais, ambientais e físicos. No Congresso sobre o

⁸ É a operação ou o resultado da operação que tenha por objecto ou tenha tido por efeitos a divisão de lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação simultânea destinada à construção de habitação ou de estabelecimentos comerciais ou industriais.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Urbanismo realizado no Laboratório de Engenharia Civil (LNEC), em Maio de 1961, Mário Laginha apresentou uma comunicação sobre renovação urbana. Nesta comunicação o conceito de renovação urbana surge com uma nova forma, aproximando-se do que se preconizava já por toda a Europa. Nos anos seguintes são realizados eventos igualmente importantes para o desenvolvimento desta temática entre os quais se destaca o Colóquio do Urbanismo, realizado no Funchal em 1969.

O problema da habitação mantinha-se ao longo dos anos levando o poder central a avançar em 1969 com o Fundo de Fomento de Habitação⁹ (FFH). Com esta instituição iniciou-se uma campanha de promoção pública de habitação, todavia esta promoção fez-se essencialmente na periferia dos grandes centros urbanos, contribuindo para o alargamento destas áreas sem que os municípios pudessem intervir.

Em 1970, e no domínio das políticas de habitação é importante salientar a importância da Lei de Solos. A Lei de Solos¹⁰ foi fundamental para a mudança observada no âmbito da reabilitação, no sentido de ter uma política de solos tendente a diminuir o custo dos terrenos para a construção. Seis anos mais tarde, a Lei de Solos foi alterada para que, mantendo a preocupação de evitar a especulação imobiliária, se permitisse solucionar de forma rápida o problema da habitação. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 561/71, de 17 de Dezembro impediu que se processassem expropriações em áreas não inseridas nos PGU. Em 1973 o regime de loteamento foi revisto (Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho) e com isto as operações de loteamento passaram a ser reguladas, havendo possibilidade de definir áreas a recuperar. Neste mesmo ano, materializada pelo Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro surge ainda a figura de Plano de Pormenor de Renovação Urbana que incumbia às Câmaras e ao FFH da elaboração e da execução de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP) que visassem a renovação de áreas urbanas sobre-ocupadas ou com más condições de salubridade.

Porém, com a Revolução de 25 de Abril as circunstâncias alteraram-se. Esta alteração revelou-se na constituição de uma nova política de habitação, direccionada para o *«desenvolvimento de um verdadeiro sector público de promoção, para o lançamento concreto das bases de uma política fundiária e urbanística coerentes, e para uma*

⁹ Decreto-Lei n.º 49033, de 28 de Maio de 1969.

¹⁰ Materializada pelo Decreto-Lei n.º 574/70, de 24 de Novembro.



efectiva acção reguladora do estado sobre os processos do mercado habitacional, passassem em larga medida pela ampliação e dinamização dos programas» e medidas já existentes (SERRA, 2002: 213). Uma dessas medidas, e possivelmente a mais conhecida, foi o congelamento das rendas. Esta medida (já praticada em Lisboa desde 1943) acabou por negligenciar a necessária manutenção do parque arrendado, na época, o mais expressivo. Por sua vez os bairros de construção informal, que em Portugal foram conhecidos por “clandestinos”, foram objecto de atenção, tendo sido aprovado o Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, que definia o processo de reconversão e beneficiação dos loteamentos clandestinos caso a situação se evidenciasse técnica e economicamente viável. A Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) estabelece duas importantes figuras: «Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística» (ACRRU) e «Medidas Preventivas», que tinham como finalidade intervenções no património edificado de zonas históricas das cidades., tendo sido possível alargar substancialmente o poder de intervenção dos municípios em áreas degradadas, designadamente, no âmbito das operações de reabilitação. Nos finais da década de 70 foi ainda lançado o Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)¹¹ destinado à criação linhas de crédito para financiar a recuperação de imóveis habitacionais degradados.

A década de 80 conhece também um multiplicar de conferências, seminários e encontros, onde as políticas de reabilitação dos centros urbanos e da salvaguarda do património construído foram tema central. Rapidamente, a questão da reabilitação passou para preocupações políticas, tendo também contribuído para tal as acções internacionais, como por exemplo, as patrocinadas pelo Conselho da Europa. Em 1983, o PRID foi relançado porque os resultados entretanto alcançados ficaram aquém do esperado. O relançamento do PRID foi associado à aprovação do novo regime do arrendamento urbano através da publicação da Lei 46/85, de 20 de Setembro. No entanto, três anos depois do seu relançamento, o grau de realização continuava abaixo dos 50%. O PRID foi a primeira experiência nacional de apoio sistemático à reabilitação de edifícios, especialmente, aos edifícios sítos nos centros históricos onde o avançado estado de degradação era mais evidente. Apesar das boas intenções expressas neste

¹¹ Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de Setembro



programa, este acaba por se extinguir, até ao final da década de 80, por falta de verbas. Em sua substituição surge, por Despacho 4/SEUH/85, de 22 de Janeiro, o PRU que apresenta uma filosofia ligeiramente diferente porque sugere uma intervenção mais abrangente, ou seja, o imóvel isolado deixa de ser a principal preocupação. Na década de 80, ao mesmo tempo que foram lançadas as primeiras experiências de planeamento em centros históricos, o PRU vem adicionar a esta temática uma nova vertente – *«a política de habitação não pode deixar de considerar a conservação e condições de utilização do parque já construído, a par da produção nova. Esta preocupação justifica-se não só tendo em conta a racional utilização dos recursos mas também tendo em conta os objectivos do bom funcionamento das estruturas urbanas, posto em causa por intervenções e processos de crescimento demasiado grandes ou rápidos, de que não se conhecem à partida todas as consequências, de modo a evitar sempre que possível a ruptura social causada pela alteração inorgânica do ambiente tradicional de vastas populações urbanas»* (FLORES, 1998: 185). Com este programa surgem gabinetes técnicos dirigidos para o lançamento e gestão de processos de reabilitação urbana – GTL. Os GTL tiveram um papel fundamental devido ao seu vasto âmbito de acção, na medida em que desenvolviam, *in loco*, os diagnósticos, as propostas e os planos/projectos de reabilitação para as áreas urbanas degradadas; promoviam a recuperação de edifícios; dirigiam a execução dos trabalhos; definiam a gestão financeira do processo de reabilitação urbana e solucionavam as questões relacionadas com o realojamento. A publicação da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro – mais conhecida por Lei do Desbloqueamento do Arrendamento – foi uma importante medida para a melhoria da situação de degradação progressiva do parque habitacional.

Os resultados de implementação do PRU permitiram o reconhecimento da insuficiência da política de reabilitação edifício a edifício e deu início ao necessário enquadramento da reabilitação, numa perspectiva mais ampla e urbana, para tal contribuíram também as correntes internacionais. Em 1988, foi criado o PRAUD que substituiu o PRU. Enquanto este programa estava ainda muito relacionado com a questão da política de habitação, não obstante fazer referência a outras temáticas, o PRAUD surge para recuperação das áreas ambientalmente degradadas (históricas ou não) e para a recuperação do património construído.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

O PRAUD passou a aplicar-se a áreas de diversos tipos e natureza, desde bairros clandestinos e degradados até áreas de reconversão industrial. Mas na prática verificou-se que foi nas áreas históricas que este programa teve maior incidência. O PRAUD¹² estava vocacionado para a cedência de apoios financeiros e técnicos às Câmaras Municipais, para a realização de operações de reabilitação ou para acções de preparação e acompanhamento das mesmas. Este programa contava também com uma comparticipação do Estado – a fundo perdido – para a realização de obras de reabilitação de infra-estruturas e equipamentos ou a sua inclusão, quando necessário, e para a realização de estudos e projectos a desenvolver.

Os principais objectivos do PRU e PRAUD, estavam relacionados com o despoletar de acções de reabilitação nos centros históricos e em áreas urbanas degradadas, por equipas pluridisciplinares sedeadas na área de intervenção que desenvolvessem uma estratégia capaz de melhorar a qualidade de vida dos residentes na zona de intervenção e despoletar nos proprietários o interesse pela reabilitação dos seus imóveis. Ainda em 1988, o PRID foi substituído pelo RECRIA com vista a apoiar a execução de obras de conservação e recuperação de edifícios habitacionais degradados, cuja renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária (no âmbito da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro).

No início da década de 90, realiza-se uma nova reformulação do PRAUD através do despacho n.º 23/90. O esforço manifestado neste despacho não atingiu, no entanto, os objectivos pretendidos, porque, «(...) em termos quantitativos assiste-se, entre 1988 e 1991, 2.ª fase do programa, a um crescente desinteresse no apresentar de candidaturas. Se no primeiro ano estas são em número de 60, este passa para 22 em 1989 e 27 no último ano. A este facto não é alheia a situação de desencanto que, no primeiro ano, adveio de a tão grande número de candidaturas, certamente gerado pela expectativa provocada pelo novo Programa, correspondem somente 13 aprovações, distribuídas equitativamente por todo o país. Tal facto não se alterou nos anos seguintes, a que correspondeu, 13 e 9 selecções» (FLORES, 1998: 193). A década de 90 foi marcada pelos efeitos da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), ainda na

¹² A gestão deste programa foi assegurada pela DGOT e pelas CCR às quais se juntou o actual IPPAR.



década anterior, e o consolidar da consciência generalizada (por parte de urbanistas, população e poder político) para a necessidade de protecção dos centros urbanos. Na verdade, com a entrada na CEE chegaram a Portugal fundos que permitiram avançar com a execução de operações de reabilitação direccionadas aos centros históricos e não só (veja-se o caso da Expo 98). Durante os anos seguintes foram sucessivamente criados e remodelados programas de incentivo e financiamento à realização de obras em edifícios privados, com o objectivo de ampliar o seu âmbito, aumentar as taxas e obras alvo de comparticipação ou alterar os procedimentos de candidatura. Porém, a adesão por parte dos proprietários privados a estes programas nunca alcançou os níveis desejados. Mas a problemática da habitação versus arrendamento manteve-se, o que conduziu a diferentes formas de intervenção de entre as quais se destacam os seguintes programas – RECRIA (Decreto-Lei n.º 4/88, de 6 de Junho); REHABITA (Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho); RECRIPH (Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho) e SOLARH (Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro) que serão, no capítulo seguinte, objecto de uma análise detalhada.

4. A reabilitação no contexto das políticas públicas: caracterização e avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH

4.1. Breve enquadramento legal da reabilitação

Entende-se por política pública toda a combinação de recursos (administrativos, técnicos e financeiros) que visam a concretização de determinado objectivo. A concretização desses objectivos depende muitas vezes dos instrumentos operacionais que as políticas têm ao seu dispor (planos, programas, acções e medida). Neste âmbito, e tendo por base o tema de estudo, podemos identificar dois momentos cruciais da reabilitação no que respeita às políticas e seus respectivos programas. Tal como já foi evidenciado, só a partir da década de 70 é que as preocupações relacionadas com a reabilitação começaram a ganhar relevo. Desde então, e de forma progressiva, as políticas definidas em Portugal têm acompanhado, embora com algum atraso, as tendências evidenciadas noutros países europeus. Por toda a Europa e, em particular a partir da crise do petróleo e das contestações sociais contra a expansão urbana desenfreada que então se registava e que se expressaram no “direito à cidade” a questão



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

da habitação começou a ser equacionada numa perspectiva não limitada a uma resposta às carências de habitação através de novos fogos mas considerando a reabilitação.

Em Portugal, a seguir ao 25 de Abril, a questão da habitação foi uma bandeira que “esmoreceu” rapidamente devido à conjuntura económica que dominou o nosso país. Apesar do esforço do Estado na promoção directa da habitação, através do Fundo de Fomento de Habitação, as dificuldades económicas obrigaram à intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial o que se traduziu numa redução do papel do Estado nas políticas de bem estar social. Entre elas registou-se um menor investimento em habitação social. Apesar do clima de clara instabilidade foram tomadas medidas que visavam de certo modo atenuar, as dificuldades do foro habitacional agravadas pelo desaparecimento do mercado de arrendamento devido à decisão do congelamento das rendas em todo o país. O congelamento das rendas foi uma medida que se traduziu na diminuição (ou impossibilidade de aumento) dos rendimentos dos proprietários, que se viram sem capacidade financeira para suportar os encargos associados à realização de obras de conservação já que, segundo o RGEU, eram da sua responsabilidade. Assistiu-se assim ao acentuar do estado de degradação dos prédios de rendimento que, na época, constituíam a maior parte do parque habitacional. Os efeitos perversos desta medida vieram demonstrar a inaptidão política para compatibilizar a resolução dos problemas de ordem social com a rentabilidade económica de exploração dos prédios arrendados, capaz de garantir as condições necessárias às acções de conservação. Em 1985, foi publicado o Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, que permitiu a actualização do valor anual das rendas e uma correcção extraordinária das rendas fixadas antes de 1980. Porém, estas correcções, apesar de percentualmente elevadas, insidiam sobre bases baixas e, por isso, para além dos reflexos nos rendimentos dos senhorios, foram praticamente insignificante dado desfasamento existente entre o valor da maior parte das rendas e os custos das obras que os edifícios necessitavam (esse custo era muito elevado devido ao congelamento prolongado). O problema manteve-se até à actualidade. A instabilidade política e a troca sucessiva de governos teve consequências nefastas no estabelecimento de políticas necessárias ao sector da reabilitação e na modernização e actualização da legislação conexas. No entanto, e apesar desta instabilidade, as políticas traçavam objectivos e dispunham de instrumentos



para a concretização dos mesmos, nomeadamente os programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH, que nos propomos agora analisar com alguma profundidade.

4.2. Os programas de financiamento à reabilitação: RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH

As primeiras operações de reabilitação urbana em Portugal surgem nos anos 70 através do Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro. Através deste diploma legal pretendia-se que as Autarquias e o então FFH promovessem a realização de planos de reconversão para as áreas manifestamente degradadas. Três anos mais tarde surge o PRID, e em 1988, num contexto em que os resultados alcançados pelo programa, sobretudo no que respeita ao parque habitacional arrendado, eram poucos satisfatórios, foi criado o RECRIA. O RECRIA materializava-se na concessão de participações a fundo perdido, por parte das administrações central e local, dirigidas aos «*senhorios dos fogos cuja a renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária*» (ao abrigo da Lei das Renditas, de 1985) e aos «*inquilinos dos fogos nas mesmas condições*» quando os respectivos proprietários não procedessem às obras necessárias. Quase uma década após a publicação do RECRIA, foram lançados dois outros programas de apoio à reabilitação de edifícios, o REHABITA e o RECRIPH que correspondiam a um alargamento do âmbito dos apoios à reabilitação, procurando colmatar situações não contempladas na legislação anterior. Finalmente, foi criado o programa SOLARH que começou com a necessidade de apoiar pequenas reparações de casas habitadas por idosos fora das áreas urbanas, sendo posteriormente reformulado com o intuito de promover a reabilitação do parque habitacional e estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos.

Estes últimos quatro programas foram, ao longo dos últimos anos, os principais instrumentos de apoio à reabilitação habitacional sem que no entanto se tenham revelado suficientes para as necessidades que se faziam sentir. Torna-se, por isso, fundamental avaliar os seus impactes. Nos pontos seguintes será efectuada uma breve caracterização dos referidos programas bem como uma breve avaliação da sua eficácia. A partir desta avaliação serão mencionados alguns aspectos que contribuem para o sucesso ou insucesso dos programas.

4.2.1. RECRIA



O argumento inicial, aquando a criação do RECRIA¹³ em 1988, consistia na «*assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais que vigorou durante largos anos*». Assim, o RECRIA teve como objectivo fundamental combater os efeitos perversos do congelamento das rendas. Muito mais do que uma “ideologia” de defesa do arrendamento em detrimento da propriedade, esta medida deve ser contextualizada em função do próprio cenário habitacional, em especial da cidade de Lisboa, dos anos 80, nomeadamente o predomínio de habitação colectiva em regime de propriedade vertical – edifícios vulgarmente chamados como “prédios de rendimento”. O RECRIA visa financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios. Este programa destina-se à recuperação de imóveis de arrendamento, consistindo numa comparticipação a fundo perdido concedida pelo IHRU e pelo município onde se situa o imóvel. Importa referir, que só podem beneficiar do programa RECRIA os senhorios e proprietários de fogos cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária, assim como os inquilinos e os municípios, que se substituam aos senhorios, na realização das obras em fogos com rendas susceptíveis daquela correcção. São comparticipáveis pelo RECRIA¹⁴ fogos e partes comuns de prédios em que pelo menos um fogo tenha sido objecto de correcção extraordinárias¹⁵, onde se procedam a obras de beneficiação ordinárias; obras de beneficiação extraordinárias e obras de beneficiação, que se enquadrem na lei geral ou local e se tornem necessárias para a concessão de licença e utilização. Até três anos após a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro, podem também beneficiar dos incentivos as obras de recuperação parcial, na reparação ou renovação de telhados ou terraços de cobertura, desde que exista, uma vez mais, pelo menos um fogo com renda susceptível de correcção extraordinária. Os incentivos não podem ser concedidos aos proprietários ou senhorios por mais de uma vez para o mesmo imóvel, sem prejuízo da situação acima referida, e não são cumuláveis com

¹³ Decreto-Lei n.º 4/88 de 14 de Janeiro. Presentement, regulado pelo Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro.

¹⁴ O âmbito do RECRIA foi alargado para que a sua aplicação passasse a ser ao nível do edifício desde que este tenha pelo menos um fogo arrendado (antes o programa estava dirigido apenas aos imóveis arrendados na sua totalidade) – Decreto-Lei n.º 420/89, de 30 de Novembro.

¹⁵ Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro.



quaisquer outros subsídios, participações ou bonificações concedidos pela Administração¹⁶. A participação total¹⁷ que for cedida é suportada em 60% pela administração central (através do IHRU), 40% pela administração local (através do respectivo município) ou 80% pelo IHRU e 20% pelo município nas obras de recuperação parcial, na reparação ou renovação de telhados ou terraços de cobertura. Neste âmbito, cabe ainda salientar que o Decreto-Lei n.º 329-C/2000 veio permitir aos senhorios ou proprietários a possibilidade de recorrerem a um financiamento para fazer face aos encargos das obras não participadas pelo RECRUA, nas condições do regime de crédito para aquisição de habitação própria, através do IHRU ou de outra instituição de crédito autorizada para o efeito. Outro aspecto a salvaguardar é que quando o município se substituir aos senhorios ou proprietários, na realização das obras, pode recorrer a empréstimos bonificados¹⁸ para financiar o valor das obras não participadas. Além disso, o incentivo à reabilitação passou também pela redução da taxa do IVA (5%)¹⁹ à totalidade do custo da obra em prédios recuperados com o apoio do Estado.

Em suma, o RECRUA é um programa único e exclusivamente vocacionado para a reabilitação de fogos arrendados ocupados/edifícios (rendas antigas), pressupondo normalmente edifícios em propriedade vertical. Ainda assim, a alteração introduzida em 2000 veio remendar a omissão dos fogos vagos constantes no RECRUA, decorrente de uma lógica de apoio exclusivamente centrada nos arrendamentos, o que pressupunha que os fogos estivessem ocupados por um arrendatário. Trata-se de uma alteração da lógica do programa que vem na sequência da ênfase que começou a ser colocada em problemas urbanos e habitacionais tais como o declínio da população vivendo nas cidades e o crescente aumento do número de fogos vagos. Esta alteração visa por um lado, a dinamização do mercado de arrendamento e, por outro, procura ser um incentivo à reabilitação de edifícios abandonados numa lógica meramente especulativa. De facto, só com a publicação dos censos de 1991 e 2001 a questão dos fogos devolutos assumiu

¹⁶ Excepto os atribuídos no âmbito do programa SOLARH, pelo que em caso de acumulação haverá lugar a uma redução proporcional.

¹⁷ O valor da participação pode aumentar em 10%, desde que as obras visem a adequação dos prédios às medidas cautelares de segurança contra riscos de Incêndio nos centros urbanos antigos.

¹⁸ Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de Abril.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro.



relevância no quadro das políticas habitacional e urbana. Em 2000, o RECRUA procurou ter como objectivo a garantia aos proprietários do retorno, em tempo útil, do investimento realizado através da fixação de novos valores de renda, procurando deste modo incentivar a colocar no mercado fogos para arrendamento.

Quatro anos após o início da aplicação deste programa, em 1992, foram evidentes desde logo as suas fragilidades. O RECRUA, na fase inicial, tendia a resolver os problemas de pequena dimensão o que naturalmente se revelou pouco eficaz. Estes fracos resultados devem-se ao facto de que, inicialmente, o programa se destinava a dotar os fogos das condições mínimas de habitabilidade mas mesmo assim, em muitos casos, não foi possível cumprir as normas estabelecidas no RGEU. A aplicação do programa foi também limitada pelas condições relativas ao tipo de uso, aos fogos devolutos e mesmo no que concerne aos fogos habitacionais passíveis de comparticipação, estes deveriam ser arrendados e dispor de contratos anteriores a 1980 com uma renda que tivesse sido objecto de correcção extraordinária. As intervenções inicialmente realizadas no edificado habitacional, após a criação do programa RECRUA, ficaram deste modo aquém das expectativas. Comprovadas as fragilidades do programa, em 1992 procedeu-se a uma profunda alteração (Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Setembro). Passou a ser permitido intervir na parte dos edifícios que não se encontravam sujeitos a regime de arrendamento urbano; possibilitou-se a aplicação do RECRUA a todos os fogos que fossem susceptíveis de correcção extraordinária das rendas; os arrendatários e os municípios passaram a poder ser candidatos ao programa em substituição dos proprietários.

4.2.2. REHABITA

O REHABITA²⁰, foi criado em 1996, como um programa que se distingue dos restantes porque a sua aplicação não se restringe a um edifício isolado mas antes abrange uma escala urbanística. Neste sentido, este programa, tenta, de algum modo, diminuir a tendência das opções de reabilitação resultantes dos programas anteriores que se baseiam no carácter unitário dos mesmos e que remete a decisão da intervenção, para o bem e para o mal, para os particulares (senhorios e proprietários). O REHABITA é um

²⁰ Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

programa de apoio a operações municipais de reabilitação urbana que devem ser articuladas com o planeamento municipal. Para esse efeito funciona como uma extensão do RECRUA, pois quando integradas no REHABITA, as obras comparticipáveis ao abrigo do RECRUA, têm uma percentagem adicional, a fundo perdido, de 10%; e como uma extensão do Programa Especial de Realojamento (PER). O programa tem como objectivo apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo²¹ daí decorrentes, no âmbito de operações municipais de reabilitação dos núcleos urbanos históricos que sejam declarados como ACRRU²² e que possuam PP ou regulamentos urbanísticos aprovados. Uma vez que o REHABITA tem como objectivo apoiar financeiramente os municípios na recuperação de zonas urbanas antigas o acesso é concedido mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU, os municípios e outras instituições de crédito autorizadas. Às obras integradas no REHABITA, comparticipadas pelo RECRUA, acresce uma comparticipação a fundo perdido de 10%, suportadas pelo IHRU e pelos municípios envolvidos, nos mesmos moldes do RECRUA²³. Tal como no RECRUA, quando o município se substituir aos senhorios ou proprietários, na realização das obras, pode recorrer a empréstimos bonificados para financiar o valor das obras não comparticipadas.

Os processos aprovados no âmbito do programa REHABITA permitiram naturalmente aumentar não só do número de fogos intervencionados, como no valor das obras e respectiva comparticipação. A percentagem concedida a fundo perdido, tendo em conta a adesão dos 5 municípios (1 no distrito de Évora, 3 em Lisboa e 1 em Santarém) ao programa REHABITA, não teve a nível nacional grande impacto, passando de 39,4% para 40% (um aumento de apenas 0,6%). A análise por distrito mostra que foi o distrito de Lisboa que absorveu a maior percentagem do investimento concedido. Apesar da

²¹ Nas situações em que as operações de reabilitação e de renovação urbana impliquem a construção ou aquisição de fogos para realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares, o município terá que os atribuir em regime de renda apoiada e sujeitá-los ao regime de intransmissibilidade previsto no PER. Para a construção ou aquisição desses fogos, o município pode obter uma comparticipação até 40% a fundo perdido, concedida pelo IHRU e um financiamento bonificado até 40%, directamente do IHRU ou através de instituições de crédito.

²² Nos termos do art.º 41 do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

²³ O valor da comparticipação pode aumentar em 10%, desde que as obras visem a adequação dos prédios às medidas cautelares de segurança contra riscos de Incêndio nos centros urbanos antigos.



comparticipação concedida pelo programa REHABITA ser maior do que a concedida ao abrigo do RECRIA, do total de municípios do Continente, apenas 5 estabeleceram acórdãos de adesão com a Administração Central. Esta fraca adesão encontra-se relacionada com a obrigatoriedade legal de o município ter de declarar a área onde se situa o imóvel como ACRRU, pois tal obrigação implica um trabalho rigoroso e minucioso no que toca às condições de habitabilidade.

4.2.3. RECRIPH

O RECRIPH²⁴ foi criado em 1996, concomitantemente com alterações ao próprio RECRIA, e prevê um apoio financeiro à realização de obras em edifícios de propriedade horizontal, mas apenas na componente dos espaços comuns. O apoio às fracções autónomas, ainda que previsto, assume a forma de empréstimo bonificado, ainda assim é possível verificar que este pequeno e inicial alargamento à propriedade tenta colmatar, ainda que de forma muito tímida, a crescente adopção do regime de propriedade horizontal. O RECRIPH visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação e de beneficiação que permitam a recuperação de imóveis antigos, constituídos em regime de propriedade horizontal. Porém, só têm acesso a este regime as administrações de condomínio e os condóminos de edifícios que tenham sido construídos até à data de entrada em vigor do RGEU ou após essa data, os que tenham licença de utilização emitida até 1 de Janeiro de 1970 e que sejam compostos pelo menos por 4 fracções autónomas, podendo uma delas ser afectada ao exercício de uma actividade de comércio ou pequena indústria hoteleira. As participações²⁵ a fundo perdido destinam-se à realização de obras de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns dos prédios, cujo valor máximo não poderá ser superior a 20% do montante total das obras, sendo 60% suportado pelo IHRU e 40% pelo município. Poderá ser ainda concedido pelo IHRU, ou outra instituição de crédito autorizada para o efeito, um financiamento bonificado aos condóminos, cujo limite máximo poderá ir até ao valor das obras não participado. Os condóminos podem ainda aceder a um financiamento nas condições de crédito bonificado para a realização de obras nas

²⁴ Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho.

²⁵ Quando as obras visem a adequação do prédio ao disposto nas medidas cautelares de segurança contra os riscos de incêndio em centros urbanos antigos o valor das participações poderá ser aumentado em 10%.



fracções autónomas, desde que se verifique um dos seguintes requisitos: a) tenha havido deliberação da Assembleia de Condomínios no sentido da execução de obras nas partes comuns do prédio; b) tenham já sido realizadas todas as obras necessárias de conservação ordinária e extraordinária, nas partes comuns do prédio.

De um modo geral, apesar do baixo número de fogos abrangidos, aprovados e concluídos, verificou-se uma tendência crescente na aplicação deste programa que apenas foi interrompida em 2003²⁶. No que concerne ao investimento a situação é ligeiramente idêntica existindo, no entanto, uma quebra do investimento em 2002 no que toca aos processos concluídos. De qualquer modo, e apesar da aparente tendência para a crescente adesão ao programa, esta revela-se incipiente. A fraca adesão ao programa poderá estar relacionada com a excessiva burocracia que a regularização do acesso ao programa apresenta. Este facto acaba por se traduzir em frequentes desistências, e além disso, a percentagem do valor das obras concedido a fundo perdido é pouco encorajadora para que os proprietários se motivem a normalizar a situação predial do imóvel. Por último, é importante referir que no interior do país existem muitos municípios que nem sequer apresentam um parque habitacional que cumpra as características exigidas para poder ser candidato ao programa.

4.2.4. SOLARH

Em 1999 é criado o SOLARH²⁷, tendo sido alterado²⁸ dois anos depois. Esta alteração transforma-o numa espécie de “dois em um”, um programa que integra duas lógicas distintas que correspondem a duas preocupações sociais e políticas, cuja urgência de intervenção é sentida em tempos diferentes. A primeira lógica visa, através de uma concessão sem juros, apoiar pequenas reparações de casas habitadas por idosos fora das áreas urbanas. A segunda, visa criar condições que permitam estimular a colocação no mercado de arrendamento de inúmeros fogos devolutos. Esta dualidade traduz-se, aliás de forma muito clara, na alteração do próprio nome por extenso do programa. Assim, na sua fase inicial, o nome por extenso do SOLARH era “Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação à Habitação”, passando a designar-se, em 2001, por “Programa de

²⁶ Tal situação encontra-se intrinsecamente relacionada com a data da recolha dos dados.

²⁷ Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro.

²⁸ Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações”. Quando o SOLARH surgiu, o principal objectivo era proporcionar aos proprietários menos solventes, mais idosos e residentes fora das áreas urbanas, um apoio financeiro (empréstimo sem juros) destinado a realização de pequenas obras de conservação e beneficiação de fogos. A concepção deste apoio está, entre outros factores, dependente do regime de propriedade e do rendimento do agregado familiar. Apesar de inicialmente ser uma iniciativa dirigida aos idosos, o factor etário não tem qualquer carácter eliminatório. Esta medida foi muito importante porque permitiu por em evidencia o facto das necessidades de reabilitação habitacional não se encontrarem somente ao nível dos alojamentos não clássicos e única exclusivamente em áreas urbanas. Note-se, que pela primeira vez, é também colocada a questão da propriedade de uma forma diferente, já que se reconhece que esta não é sinónimo de solvência económica. Esta medida deveria ter de facto um impacte significativo nos meios rurais (porque não pressupõe arrendamento e inclui a propriedade, nomeadamente de habitações unifamiliares) até então desprovidos de qualquer programa de reabilitação.

O programa de apoio financeiro designado por SOLARH destina-se a financiar sob a forma de empréstimo, sem juros, a conceder pelo IHRU, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nos seguintes casos: a) em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares que preencham as condições previstas no Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro; b) em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins assistenciais e as cooperativas de habitação e construção; c) em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares. Para além da reabilitação do parque habitacional, o SOLARH tem como objectivo a criação de condições que permitam estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos de que são proprietárias as entidades acima referidas, quer pessoas singulares que, até à publicação deste diploma, não beneficiavam do regime de apoio financeiro.

Pretendeu-se com esta medida, não só facultar aos proprietários abrangidos os meios financeiros necessários à reposição das condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações, como também, estimular o aumento da oferta de habitações para arrendamento com valores moderados de renda que sejam compatíveis com os



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

rendimentos de estratos sociais de menor rendimento. Assim, as habitações financiadas ao abrigo deste programa só podem destinar-se a habitação própria e permanente dos mutuários e do respectivo agregado familiar; a arrendamento em regime de renda apoiada ou condicionada ou a arrendamento em regime de renda condicionada, por um prazo mínimo de cinco anos. O apoio financeiro referido pode igualmente ser concedido às pessoas e entidades referidas para a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nas partes comuns de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal. As obras de conservação e de beneficiação a realizar em habitação própria permanente têm como condição prévia os limites do rendimento anual bruto. Podem candidatar-se à realização de obras de conservação e de beneficiação em habitações devolutas de que sejam proprietários pessoas singulares desde que sejam titulares da propriedade plena ou do direito de superfície do prédio e da habitação objecto das obras a financiar e que no prédio que integra a habitação ou habitações a financiar exista, pelo menos, uma habitação com arrendamento cuja renda tenha sido objecto, ou fosse susceptível, de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro. Embora existam várias condições a ter em conta para a aprovação do financiamento, importa destacar apenas que o montante máximo é correspondente ao custo máximo das obras e que o custo das obras a realizar não pode exceder os 11971,15 euros²⁹.

Embora no primeiro ano de aplicação, em 2003, o SOLARH tenha registado um reduzido número de processos aprovados, no ano seguinte contou com um aumento considerável passando de 66 para 249 processos. Relativamente ao valor médio do investimento/empréstimo (aprovado e concluído) constatou-se que não existem variações significativas de ano para ano. O valor médio do empréstimo concedido pela Administração Central rondava, em média, os 8750€/fogo, no primeiro ano (1999) e o 11.100€/fogo até meados de 2003. É curioso verificar que após a alteração ao programa, em 2001, houve apesar de tudo, uma redução no número de processos aprovados. A evolução do número de processos e respectivos investimentos, em Portugal, por anos, demonstra que, a partir de 2000, houve uma estabilização no que respeita ao número de

²⁹ Conversão para euros do montante estipulado no n.º 1 do artigo 9 do Decreto-Lei n.º 39/2001. O artigo 9 do referido diploma estabelece que, o limite máximo concedido é de 2.400.000 escudos.



processos, registando um decréscimo significativo em 2003. Esta situação deve-se ao facto dos dados serem referentes somente aos primeiros 5 meses do ano. Outra situação a explicitar é o facto do número de processos aprovados não apresentar uma correspondência directa com o número de processos concluídos o que se deve, segundo o IHRU, ao facto de apenas se considerar o processo concluído quando o empréstimo estiver pago na totalidade o que pode demorar anos.

5. Notas Finais

A análise efectuada aos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH demonstrou que, de um modo geral, todos os programas se encontram longe de responder as necessidades efectivas de reabilitação. A aplicação dos programas em estudo é, como se pode verificar, insuficiente para inverter o avançado estado de degradação do parque edificado. No entanto, e para que num futuro próximo este tipo de programa possa observar resultados mais satisfatórios, é necessário identificar e perceber os factores que condicionam e limitam a sua aplicação. Da análise realizada aos programas constata-se que as maiores condicionantes à sua aplicação se agrupam em questões de natureza Jurídica/Legal; Técnica e de Comunicação/Informação/Divulgação. No que respeita aos aspectos Jurídicos/Legais, a análise do RECRIA evidencia que as diversas alterações legislativas nem sempre repercutiram os efeitos desejados. Um claro exemplo é o Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho. Com este diploma os municípios passaram a ter capacidade de acesso ao crédito, para poderem substituir-se aos proprietários na realização de obras, na parte não participada. Porém esta medida revelou-se pouco atractiva porque a execução coerciva de obras implica que os municípios ficassem com vários encargos (reajustamento, reparações exigidas pelos inquilinos depois das intervenções, entre outros), além de que alguns tinham um nível de endividamento elevado e puseram como condição para aderir ao programa que os encargos assumidos com este não fossem contabilizados como dívidas. Além disso, o Decreto-Lei n.º 321-C/2000, de 22 de Dezembro, apesar de possibilitar o aumento das rendas, contribuiu para a diminuição das participações porque, para efeitos de cálculo, o facto do proprietário residir no edifício e/ou a existência de pelo menos um fogo devoluto no mesmo, contribuíram de forma negativa para o cálculo das participações. Ora esta situação é frequente e portanto as condições do programa foram pouco atractivas.



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Na análise do REHABITA verificou-se que, no domínio Jurídico/Legal, o principal obstáculo é a obrigação da zona ser declarada como ACCRU. Esta obrigatoriedade acarreta outras condicionantes entre os quais realço a necessidade de um levantamento das características habitacionais e seu estado de conservação, a definição das características socioeconómicas da população residente, bem como a elaboração de um PP, de um PU ou de regulamento urbanístico.

Relativamente aos aspectos Jurídicos/Legais, no que ao RECRIPH diz respeito, o principal obstáculo é a obrigatoriedade de os edifícios terem de ter sido construídos antes da entrada em vigor do RGEU, ou terem licença de utilização emitida antes de 1970. Esta exigência acaba por excluir grande parte dos edifícios em propriedade horizontal porque apesar de construídos antes de 1970, muitos só passaram a ter licença de utilização muito mais tarde. Além disso, em muitos municípios os edifícios em propriedade horizontal são de construção recente ou pouco representativos. Outro aspecto que dificulta a aplicação deste programa é o facto de se exigir que o edifício possua mais do que quatro fracções autónomas e só uma das fracções é que poderá estar afectada à actividade comercial ou de pequena indústria hoteleira aberta ao público. Este factor é extremamente redutor porque exclui muitos edifícios em propriedade horizontal.

Por último, verificou-se que nos aspectos Jurídicos/Legais, a aplicação do SOLARH foi muito limitada pelo facto de ser frequente nas áreas rurais os registos de propriedade estarem muito desactualizados. A regularização é demorada e dispendiosa e o facto do programa privilegiar população idosa, com poucos recursos e reduzido grau de instrução, limitou a sua aplicação. Relativamente aos aspectos Técnicos constatou-se que todos os programas em análise apresentam problemas relacionados com: escassez de verba da administração pública, a que se associaram a grande morosidade nos processos de candidatura, grande burocracia, salientando-se neste caso a inexistência de contratos de arrendamento e/ou recibos comprovativos de pagamento/recebimento das rendas. No âmbito das dificuldades de intervenção realcem-se as diferenças de critérios entre os municípios, (uns exigem projectos outros não) e a falta de técnicos preparados para estas funções.



De acordo com os técnicos do IHRU, os problemas relacionados com a falta de Comunicação/Informação/Divulgação são igualmente gravosos porque contribuem para o desinteresse da reabilitação do edificado. No sector público verificou-se que existem municípios, especialmente no interior do país, que desconhecem os programas e o no sector privado as baixas rendas auferidas, associadas à morosidade e à complexidade dos processos, dão lugar à especulação imobiliária (deixar cair para construir de novo) e à consequente inércia de reabilitar. Há ainda que referir que a falta de comunicação e esclarecimento faz com que a maioria dos inquilinos não se sintam satisfeitos com as intervenções realizadas (as intervenções, por vezes, ficam aquém das expectativas criadas).

É possível concluir que todos os programas apresentam uma reduzida aplicabilidade devido a questões de natureza diversa e que reflectem também a diversidade do parque habitacional e a situação socio-económica do país. Mas este balanço negativo não reduziu 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.**

De facto, e não obstante as limitações indicadas aos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH, eles contribuíram para a sensibilização da reabilitação do parque habitacional. Contudo o agravamento da degradação do parque habitacional e os sucessivos esforços para dinamizar o sector do arrendamento justificaram o aparecimento de novos programas como o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA) e o PROREABILITA.

O PROHABITA no seu primeiro momento legislativo tem como objectivo a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional, estabelecendo para esse efeito acesso a financiamento. No segundo momento, este contempla também a concessão de apoios para construção de nova ou reabilitação de habitação própria e permanente, quando esta for total ou parcialmente destruída por calamidades, intempéries ou outros desastres naturais assegurando, simultaneamente, em caso de realojamento, as despesas inerentes ao mesmo. Este programa passou a



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

possibilitar também a reabilitação do parque público (fracções/edifícios) que esteja em regime de renda apoiada, abrangendo um universo mais amplo do que o contemplado noutros programas. Além disso, apoia também obras de reabilitação (partes comuns e envolvente de edifícios) e a criação de equipamentos (em caso de inexistência ou insuficiência) em bairros em regime de habitação social ou de custos controlados e em que o município reconheça a incapacidade financeira dos proprietários para promover as obras de reabilitação necessárias.

O PROREABILITA visa apoiar os proprietários de edifícios ou habitações arrendadas através do apoio à reabilitação de casas próprias, de população de baixos recursos, que não estejam incluídas numa área de reabilitação urbana. Este programa contempla ainda a concessão de apoio à intervenção coerciva dos municípios em situações de habitações degradadas, desenvolvendo novos recursos legais de compensação financeira.

Com estes programas, o exercício da reabilitação torna-se mais abrangente não se focando apenas no edifício em si. Além disso, há uma evidente discriminação positiva da reabilitação face à nova construção.

Mais recentemente no quadro das políticas de cidades a habitação passa a ser vista como um elemento fundamental da qualidade de vida. E conseqüentemente os programas habitacionais aparecem enquadrados noutros, nomeadamente, nos da política do POLIS XXI. O POLIS XXI procura envolver e articular de forma integrada as várias componentes vitais de uma cidade, entre as quais, se destaca a habitação. Efectivamente, o POLIS XXI foi um grande passo para pôr “par a par” a habitação e a reabilitação já que valorizou a função habitacional enquanto elemento fundamental para a requalificação das cidades. Esta política expressa a necessidade de promover o acesso à habitação ao mesmo tempo que apela à articulação da política da habitação com a qualificação urbana, requalificando essencialmente áreas críticas, abandonadas e obsoletas. Contudo, a prossecução destes objectivos pressupõe necessariamente a existência de fontes de financiamento e, neste caso, estas fontes compreendem recursos públicos nacionais e comunitários, “neste último caso com origem noutros programas operacionais, e também instrumentos de financiamento europeus, como o Mecanismo Financeiro do Espaço Europeu Económico (EEE) e, em particular, o Banco Europeu de Investimento (BEI). Além destas fontes, serão incentivadas as Parcerias Público



16º Congresso da APDR

Universidade da Madeira, Funchal

Colégio dos Jesuítas, 8 a 10 Julho 2010

Privadas (PPP) para que haja um efectivo envolvimento de fundos privados. Relativamente aos programas suportados pelo Orçamento de Estado (OE) há que destacar, os anteriormente referidos, o PROHABITA (que prevê o acesso à habitação, e inclui soluções de reabilitação de fogos mobilizados para esse efeito), o PROREABILITA (apoio à reabilitação de edifícios) bem como os restantes que já existem com esse intuito. Outro aspecto que importa descrever são as tipologias de acção previstas no POLIS XXI no âmbito da regeneração urbana. Embora nos últimos anos tenha existido uma evidente tendência para se intervir somente nos centros urbanos consolidados, hoje reconhece-se a necessidade de pôr em prática os princípios da reabilitação urbana em diversas e diferentes áreas. Deste modo, estão previstas as seguintes tipologias de acções: operações integradas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos; operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas periféricas e refuncionalização de áreas abandonadas ou com usos obsoletos; operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, frentes ribeirinhas, etc.) e projectos integrados de melhoria do ambiente urbano.

No âmbito da política de cidades POLIS XXI estão previstas 60 operações de reabilitação urbana e ambiental de áreas periféricas e refuncionalização. Neste contexto e para a concretização dos objectivos estabelecidos no POLIS XXI surge outra importante iniciativa promovida pelo governo – a elaboração do Plano Estratégico de Habitação (PEH) 2008-2013. O reconhecimento de profundas alterações da sociedade e das políticas actuais com significativas modificações nas dinâmicas habitacionais decorrentes, nomeadamente, de alterações do mercado financeiro, dos modos de vida e das necessidades socioculturais das populações e, simultaneamente, a constatação de problemas e carências fortemente persistentes ao nível das necessidades de habitação, por um lado, e a necessidade de clarificar de modo substantivo a alteração do papel do Estado, para uma actuação predominantemente horizontal e transversal, no quadro de uma cooperação e coordenação mais eficazes, quer ao nível das políticas sectoriais convencionais, quer das novas parcerias para a execução da política de habitação, por outro, contribuirão para o repensar das políticas de habitação.

O PEH tem duas importantes missões, a garantia de uma habitação condigna a todos os cidadãos e a promoção da qualidade de vida dos mesmos. Porém, o cumprimento destas missões encontra-se dependente da concretização de vários objectivos, nomeadamente,



do apoio ao acesso habitacional para população com dificuldades; da articulação entre a política de habitação e as outras políticas e do aumento dos níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento público. Tudo isto só é possível se houver efectivamente uma política de reabilitação do parque habitacional privado e público. Esta política deve, por um lado, agir pontualmente, através da recuperação de intervenções em imóveis degradados e, por outro, intervir em escalas mais abrangentes na tentativa de dar vida a áreas consideradas críticas e degradadas. A introdução deste eixo no PEH está sobretudo centrada na reconhecida necessidade de revivificação do parque habitacional urbano degradado. A necessidade de «*garantir um bom funcionamento do habitat desde a sua requalificação habitacional e urbanística, a forma de gestão participada, incluindo intervenções de proximidade visando combater a insegurança e o estigma social*» (IHRU, 2008: 43) é imprescindível para a promoção da desejada qualidade de vida.

É certo que o IHRU terá, obrigatoriamente, de ter um papel dinamizador por forma a cumprir com a sua missão – “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução (...)” – (IHRU, 2008:53). Porém, a concretização das propostas deste plano estratégico depende, em larga medida, da adesão das autarquias e da sua capacitação para agir de acordo com o definido.

Em jeito de conclusão podemos dizer que as vantagens associadas aos processos de reabilitação são inúmeras. Actualmente, é mais vantajoso renovar e utilizar edifícios já existentes do que demolir e construir de novo, mesmo nos casos em que se tenha de recorrer a uma reabilitação profunda tendo em vista a introdução das actuais exigências. A Europa parece já ter assumido esta premissa como verdadeira, e por isso uma percentagem significativa da actividade do sector da construção da UE encontra-se na manutenção e reparação do edificado. Portugal entrou com algum atraso no processo de reabilitação e os programas criados neste domínio não foram eficazes na prática. Serviram, contudo, para sensibilizar as populações e as autarquias para a importância desta temática. Porém, o avanço que se vem registando pressupõe a colmatação de algumas insuficiências que este estudo foi evidenciando. A primeira refere-se às



estatísticas, através das quais, foi possível concluir que não existem dados reais e validados que permitam uma avaliação rigorosa do estado da arte. Esta lacuna representa a fragilidade do sector e dificulta a avaliação em matéria de necessidades e investimento. Os indicadores existentes nos recenseamentos gerais da população e da habitação, não apresentam um grau de detalhe suficiente para a determinação das necessidades efectivas de reabilitação. Por fim, note-se que a ineficácia dos programas de reabilitação habitacional analisados decorre não só de dificuldades de ordem administrativa e burocrática, mas das relativas à incapacidade para considerar questões importantes como as características físicas e construtivas dos fogos, o seu estado estrutural, a viabilidade técnico-económica das intervenções e o impacte sobre a qualidade de vida da população e na melhoria dos centros urbanos onde se inserem. Hoje, todos reconhecem a importância da reabilitação do parque habitacional e associam-na à reabilitação e à regeneração. Mas face ao actual panorama será ainda necessário ultrapassar muitos obstáculos.

Bibliografia

DOMINGUES, Álvaro (2002) “Novas Paisagens Urbanas”, *in* Jornal de Arquitectura n.º 206, Maio – Junho de 2002, Lisboa.

FLORES, Joaquim (1998) Planos de salvaguarda e reabilitação de Centros Históricos em Portugal, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

GUERRA, Isabel *et al.* (1999) A Baixa Pombalina – diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores, Celta Editora, Oeiras.

MADEIRA, Cátia A.C.L. (2009) A Reabilitação Habitacional em Portugal: a Avaliação dos Programas RECRUA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH, Dissertação de Mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

MAGALHÃES, Andreia Alves (2000) Reabilitação urbana em Lisboa: uma abordagem ao núcleo antigo da cidade, UTL, Lisboa.

MENDES, Maria Clara (1990) O Planeamento Urbano na CE: evolução e tendências, Dom Quixote, Lisboa.



PAIVA, José Vasconcelos *et al.* (2006) Guia técnico de reabilitação habitacional, Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Instituto Nacional de Habitação, Lisboa.

PORTAS, Nuno *et al.* (2003) Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades, FCG, Lisboa.

SERRA, Nuno (2002) Estado, Território e Estratégias de Habitação, Quarteto Editora, Coimbra.