

# Habitação

NEWSLETTER TEMÁTICA

[WWW.QUATENAIRE.PT](http://WWW.QUATENAIRE.PT)

MAIO 2021

NEWSLETTER #19



## Editorial



© Nauris Pukis

As tendências de concentração demográfica nas cidades têm contribuído para um agravamento significativo, em todo o mundo, dos problemas de habitação, dificultando o acesso universal a uma habitação condigna. No último ano, como efeito da crise pandémica do COVID-19 e das sucessivas exigências de confinamento das populações, principalmente nas cidades, a habitação ganhou uma relevância acrescida para as famílias, impactando de forma acentuada as desigualdades sociais.

Como garantir condições de confinamento humanamente aceitáveis para as populações que vivem em habitações degradadas, sem condições de salubridade, em situação de sobreocupação, com escasso ou nenhum acesso a serviços básicos, entre outras carências? Num outro patamar, de que forma conciliar no espaço doméstico todas as “novas” funções de escola, de escritório, de espaço de lazer?

As condições de habitabilidade e a qualidade da habitação vieram, sem dúvida, a revelar-se variáveis condicionadoras das medidas de saúde pública, recentrando de certa forma o debate e a urgência das políticas públicas em matéria de habitação. As relações da habitação com o espaço público e com as funções urbanas de proximidade ganharam também uma outra dimensão, exigindo abordagens sistémicas aos problemas da habitação.

Em Portugal, é possível dizer que os problemas de habitação nunca deixaram de existir, apesar dos ciclos diversos de políticas de habitação e de sucessivos instrumentos de política orientados para dar solução às situações de escassez de habitação, falta de condições de habitabilidade, de habitação clandestina, de degradação ou sobreocupação do parque habitacional. Embora concentrando-se especialmente nas duas áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto, seja dentro dos seus centros históricos envelhecidos, seja nas zonas de expansão mais recente



As condições de habitabilidade e a qualidade da habitação vieram, sem dúvida, a revelar-se variáveis condicionadoras das medidas de saúde pública, recentrando de certa forma o debate e a urgência das políticas públicas em matéria de habitação. As relações da habitação com o espaço público e com as funções urbanas de proximidade ganharam também uma outra dimensão, exigindo abordagens sistémicas aos problemas da habitação.





e nas periferias, a verdade é que, nos últimos anos, as dificuldades em assegurar uma habitação condigna para todos os cidadãos tenderam a estender-se a outras vilas e cidades portuguesas, médias ou pequenas, incluindo em zonas rurais onde se têm acentuado movimentos migratórios mais significativos (veja-se, a título de exemplo, o caso de Odemira e a situação recente das comunidades asiáticas aí instaladas que colocam um conjunto grande de desafios deste ponto de vista).

A Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) pretende justamente dar uma resposta global e integrada à imensa diversidade de desafios que se colocam neste domínio e à importância, agravada com a pandemia, dos problemas e carências habitacionais, justificando a meta simbólica anunciada de garantir que se possam comemorar os 50 anos do 25 de abril sem famílias em situações indignas de habitação. É, com certeza, ambiciosa esta meta, mas supõe fundamentalmente que todos, públicos e privados, venham a ser chamados para participar ativamente num modelo de *governance* das políticas de habitação mais eficaz e responsável.

A **Quatenaire Portugal** reúne um conjunto de competências e de experiências que lhe permitem antever uma posição atenta e colaborativa dentro do contexto de transformações que a NGPH vem introduzir. Nesse sentido, a empresa tem-se preparado para dar resposta às necessidades de diagnósticos atualizados e aprofundados das carências habitacionais de cada município e de levantamentos exaustivos dos recursos que podem ser mobilizados localmente para as diferentes respostas, tendo em vista a formulação de estratégias e de planos de ação direcionados para tirar partido quer dos novos instrumentos de financiamento público (por exemplo, o reforço do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência - PRR), quer do próprio mercado.

## A Administração



© Olivier Chatel

## A experiência da Quaternaire Portugal



© Pedro Menezes

A questão da habitação tem estado presente na atividade da **Quaternaire Portugal** praticamente desde a sua fundação, como domínio transversal ou como foco central de projetos em diversas áreas de trabalho.

Este é, naturalmente, um tema incontornável no planeamento, pela sua relação com o território, com a economia e com a sociedade, em geral. É indissociável (numa lógica interativa) das dinâmicas demográficas e sociais, da economia e do emprego, da disciplina de uso do solo, da reabilitação urbana, etc.

Como é próprio da atividade de uma consultora, trabalhando essencialmente para o mercado da administração pública portuguesa, à escala nacional, regional, supramunicipal e local, a abordagem às questões da habitação pela **Quaternaire Portugal** foi-se adaptando à evolução dos conceitos, dos modelos e dos instrumentos de política pública.

Um exemplo claro dessa evolução é a forma como as políticas de reabilitação urbana, que sempre estiveram intimamente relacionadas com o tema da habitação, evoluíram ao longo dos tempos, respondendo ora a necessidades sociais, ora a visões mais holísticas e prospetivas das cidades, incluindo as lógicas mais recentes de retorno aos centros urbanos, por contraponto às dinâmicas de crescimento urbano por expansão. Os principais instrumentos desta política – desde os programas de reabilitação de áreas urbanas degradadas, às várias gerações de programas europeus de apoio e incentivo à regeneração, revitalização e reabilitação de áreas urbanas, passando pelo regime jurídico de reabilitação urbana, e, atualmente, a NGPH – foram olhando para habitação de formas diferentes, entre a resposta social, o objeto que ajuda a configurar o território e o bem económico transacionável. A mesma observação poderia fazer-se, de resto, em matéria de ordenamento do território ou de planeamento

estratégico urbano ou regional (planeamento de serviços e equipamentos de proximidade, planos estratégicos de cidade, ações urbanas inovadoras, etc.).

Para além dessa abordagem mais abrangente, em que a habitação é um “tema” do planeamento, a **Quaternaire Portugal** realizou igualmente alguns trabalhos focados especificamente em questões de habitação, como referido anteriormente, que se mantêm como um domínio muito relevante na atividade da empresa. Eis alguns exemplos:

- Programa de Revitalização da Baixa Portuense – Habitação (2001, Sociedade Porto 2001/ Município do Porto);
- Avaliação do programa de Incentivo ao Arrendamento Jovem (2006, Instituto Nacional de Habitação);
- Estudo de mercado sobre as rendas de habitação (2008, IHRU);
- Avaliação do Programa Porta 65 Jovem (2009, IHRU);
- Avaliação do Programa PER Famílias (2011, IHRU);
- Lei de Bases da Política de Habitação de Timor-Leste (2014, Governo de Timor-Leste);
- Avaliação de impactos da criação da figura de Gestores de Entrada nas unidades de habitação social (2016, Domus Social - Empresa Municipal de Habitação do Porto);
- Colaboração com diversos Municípios e Empresas Municipais de Habitação em projetos de integração de comunidades desfavorecidas, eficiência energética em habitação municipal e preparação de candidaturas a instrumentos de financiamento público, nacionais e europeus (desde 2008).

Na atualidade, são os instrumentos da NGPH e da Lei de Bases da Habitação que definem o *mainstream* do mercado de consultoria neste domínio. Neste âmbito, a **Quaternaire Portugal** está, presentemente, a colaborar com os Municípios de Matosinhos, Póvoa de Lanhoso, Santo Tirso, Torres Vedras, Valongo e Viana do Castelo, nas respetivas Estratégias Locais de Habitação.

Por outro lado, no contexto da revisão de diversos Planos Diretores Municipais em que está envolvida, a **Quaternaire Portugal** tem, também, vindo a preparar uma metodologia para a elaboração de Cartas Municipais de Habitação.

É expectável que algumas transformações ocorram neste mercado – novos produtos, novas abordagens, novos instrumentos de política pública –, resultantes da crise social e económica provocada pela pandemia de COVID-19, mas também dos consequentes reforços de investimento previstos em alguns importantes planos, programas e instrumentos de apoio à recuperação económica e social do país, como é o exemplo mais recente do PRR, que prevê um significativo reforço de verba para o domínio da habitação. A **Quaternaire Portugal** estará preparada para esse desafio.



Porto

© João Reguengos



Programa 1.º Direito

Fonte [portaldahabitacao.pt/1.%C2%BA-direito](http://portaldahabitacao.pt/1.%C2%BA-direito)

Programa Porta 65 Jovem

Fonte [portaldahabitacao.pt/pt/porta65j](http://portaldahabitacao.pt/pt/porta65j)

Timor-Leste

Fonte Quaternaire Portugal



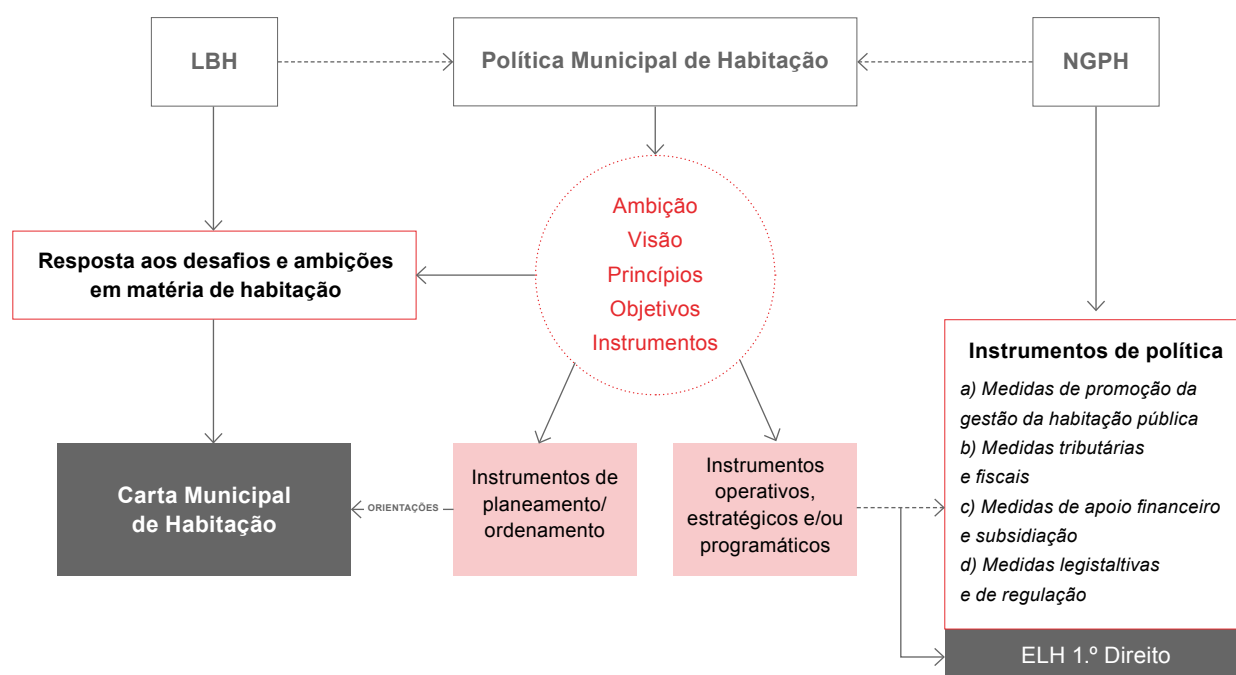
## A nossa visão sobre o quadro atual de Políticas de Habitação em Portugal

Os diversos instrumentos legais e financeiros criados para melhorar o acesso dos cidadãos a uma habitação condigna colocam desafios significativos em termos da sua aplicação. Um destes desafios corresponde à interação da política municipal de habitação com a de ordenamento do território.

As Estratégias Locais de Habitação (ELH), cuja elaboração é exigida aos Municípios que pretendam concorrer ao Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, são, de acordo com o respetivo enquadramento legal, instrumentos limitados quando ao seu âmbito, já que abrangem apenas as famílias que vivem em condições habitacionais consideradas indignas.

O esforço colocado no diagnóstico do território que se realiza no contexto de uma ELH, relativamente à identificação das carências habitacionais de um concelho poderia ser, em muitos casos, mais útil se explorasse devidamente a abrangência social da NGPH – isto é, se não se limitasse apenas às famílias mais carenciadas. Defende-se, portanto, que a elaboração de uma ELH deve procurar identificar todos os problemas que a comunidade enfrenta em matéria de habitação, apostando na diversidade de respostas, traduzindo-se numa verdadeira Política Municipal de Habitação.

Tal opção permitirá enquadrar as candidaturas a todos os programas de financiamento para promover soluções habitacionais, para além do Programa 1.º Direito, bem como perspetivar oportunidades de financiamento em novos ou renovados instrumentos de financiamento, com destaque para as que possam surgir no quadro do Portugal 2030.



Numa Política Municipal de Habitação, a territorialização de problemas e das soluções habitacionais emerge como um eixo de trabalho essencial para a implementação da estratégia. Nos problemas a territorializar incluem-se, entre outras, as situações de carência habitacional, as áreas de concentração de problemas urbanísticos e sociais, bem como as zonas de maior pressão imobiliária. Em termos de soluções e respostas habitacionais, a territorialização deve incluir, entre outros aspetos, a localização dos recursos habitacionais potencialmente mobilizáveis para a estratégia, tais como *stock* imobiliário, público e privado, devoluto e terrenos com capacidade construtiva, e a tipificação das soluções a privilegiar para responder às carências identificadas.

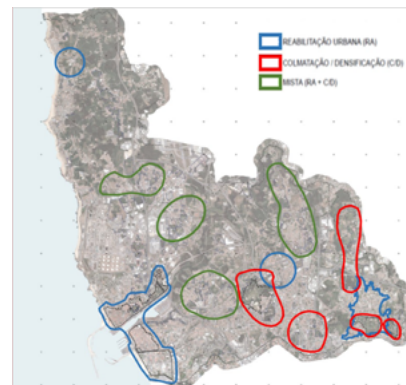
É precisamente no campo da territorialização das opções da ELH que se identificam as principais interações entre a política municipal de habitação e a de ordenamento do território e urbanismo. E é também neste âmbito que se encontra o foco da Carta Municipal de Habitação (CMH), prevista na Lei de Bases da Habitação, instrumento que se revela mais abrangente em termos de “público-alvo” e com um carácter mais estratégico e prospetivo do que a ELH.

Com efeito, a CMH pressupõe:

- A identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados;
- A identificação das necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais e a necessidade de realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico, do aglomerado ou do edificado.

Neste contexto, entendemos que até à regulamentação da Lei de Bases da Habitação, a abordagem alargada aos problemas da habitação a nível municipal no âmbito da ELH permite um exercício de planeamento estratégico prévio que, numa segunda fase, facilitará a espacialização exigida na CMH.

É, pois, neste quadro conceptual e metodológico que a **Quaternaire Portugal** procura apoiar os seus clientes em matéria de política pública de habitação, num momento em que a temática ganha particular importância na sociedade portuguesa, se atendermos ao contexto atual de necessidades crescentes a este nível, em que se agudizam as carências habitacionais, bem do correspondente financiamento de soluções.



Esboço da territorialização da ELH de Matosinhos



## Os nossos produtos

**Estratégias de habitação, sejam de âmbito alargado, sejam focadas em instrumentos de política**

A NGPH propõe a figura da ELH enquanto instrumento programático central da política pública municipal no domínio da habitação, baseado num diagnóstico atualizado e exaustivo das carências e recursos habitacionais existentes, estabelecendo metas e prioridades concretas, identificando e quantificando as melhores soluções, mobilizando os recursos necessários, propondo um cronograma de execução e uma efetiva monitorização da sua aplicação e alcance. Este instrumento é ainda requisito obrigatório para que os municípios possam aceder aos mecanismos financeiros de apoio à habitação, com destaque para o Programa 1.º Direito.

Em função da complexidade e necessidade de cada município, a **Quaternaire Portugal** estruturou a abordagem ao mercado das ELH em torno de uma metodologia com duas variantes: (i) uma ELH de natureza mais abrangente e que procura traçar o quadro global das necessidades e das respostas em matéria de habitação, independentemente do instrumento de política a utilizar; e (ii) uma ELH elaborada de acordo com os princípios do 1.º Direito, que procura perceber as carências habitacionais em função do público-alvo e das especificidades deste instrumento concreto da política pública de habitação.

---

### Cartas Municipais de Habitação

Instrumento de planeamento que territorializa as opções da política municipal de habitação, estabelecendo as necessárias articulações com os planos territoriais vigentes e as operações de reabilitação urbana existentes. Pressupõe a localização no território, não só das carências e dos problemas, mas sobretudo das soluções habitacionais, distinguindo o tipo de intervenção a que cada setor do território deverá ser alvo, nomeadamente, reabilitação urbana, construção nova (de promoção pública ou privada), incentivos para a criação de oferta de alojamentos acessíveis, aquisição de alojamentos, etc.

---

### Monitorização e avaliação externa de estratégias, programas e projetos

A monitorização e avaliação externa das políticas públicas e dos seus diversos instrumentos assumem crescente importância num quadro cada vez mais apertado de escrutínio público e de contenção financeira. A **Quaternaire Portugal**, com experiência reconhecida em matéria de monitorização e avaliação, considera que também para os instrumentos da política de habitação devem ser concebidos planos desta natureza. De facto, só através da implementação de mecanismos e ferramentas rigorosas de monitorização será possível identificar os progressos na realização das soluções propostas, assegurar o conhecimento e atualização permanente das situações de carência habitacional e da situação de contexto, identificar os fatores responsáveis pelos eventuais desvios e propor medidas adequadas para corrigir a trajetória de cumprimento dos principais objetivos e metas fixados.

---





### Apoio à preparação de candidaturas a instrumentos de política

No quadro atual (e para os próximos anos) das políticas públicas existe uma grande diversidade de instrumentos de financiamento ao dispor dos municípios para abordar distintas problemáticas no domínio da habitação, nomeadamente: Programa 1.º Direito, Porta de Entrada, Chave na Mão, Programa de Arrendamento Acessível, Da Habitação ao Habitat, Porta ao Lado, Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU) 2020, Casa Eficiente, Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética ou Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas. Para poderem aceder ao financiamento ao abrigo destes instrumentos, os beneficiários (onde se incluem os municípios) têm que apresentar as suas respetivas candidaturas, estando a **Quatenaire Portugal** preparada para dar todo o apoio técnico necessário à conceção do projeto, à submissão da candidatura e subsequente apoio à gestão e acompanhamento da sua execução.

---

### Apoio à dinamização e gestão de programas de intervenção no domínio da habitação

O planeamento e a monitorização e avaliação de estratégias e programas são fundamentais, mas a urgência da intervenção exige que se passe à prática. A eficácia da ação é, muitas vezes, condicionada pela disponibilidade e pela capacitação das equipas municipais, que são duplamente pressionadas – pelo aumento das necessidades e procura crescente de apoio pelas famílias e pelos constrangimentos financeiros que a administração pública portuguesa também está a sofrer. Nesse sentido, a **Quatenaire Portugal** pretende otimizar o seu *know-how* geral e específico, alargando os seus serviços à fase de concretização das estratégias. O primeiro exemplo, que já está no terreno, é a constituição de uma equipa técnica de apoio à gestão do Programa Municipal Matosinhos: Casa Acessível.

---

## Quatenaire Portugal

A **Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento SA** foi criada em 1990 e presta serviços diversificados nos domínios da avaliação, da cultura, do emprego, competências e formação profissional, do planeamento e ordenamento do território, do planeamento estratégico, das políticas urbanas.

Organizada em torno de uma abordagem multidisciplinar e integrada ao desenvolvimento de territórios e à capacitação de organizações privadas e públicas, a **Quatenaire Portugal** privilegia a conceção de soluções à medida das necessidades específicas de clientes e a produção e a difusão de conhecimento estratégico pertinente.

Tem uma rede de acionistas com experiência profissional e curriculum científico prestigiados nacional e internacionalmente e um corpo regular e flexível de consultores externos em domínios de consultoria muito diversificada que completam e interagem com uma equipa interna permanente pluridisciplinar e com crescente qualificação.

---

### Matosinhos

Rua Tomás Ribeiro, 412 – 2.º  
4450-295 Matosinhos, Portugal  
T.: +351 229 399 150  
F.: +351 229 399 159

geral@quatenaire.pt

### Lisboa

Rua Duque de Palmela, nº 25 – 2º  
1250-097 Lisboa, Portugal  
T.: +351 213 513 200  
F.: +351 213 513 201