

Habitação acessível a todos?

A política portuguesa e as agendas urbanas nacional, europeia e global: preocupações, impasses e potencialidades

ANA SILVA FERNANDES

Investigadora / Membro Integrado no Dinâmia'CET-IUL - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Professora Auxiliar Convidada na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP)
Colaboradora no grupo 'Morfologias e Dinâmicas do Território' do Centro de Estudos em Arquitectura e Urbanismo da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (MDT-CEAU-FAUP)

HABITAÇÃO ACESSÍVEL A TODOS?

A *habitação* em Portugal, embora seja um direito constitucionalmente consagrado e questão central de grande impacto na qualidade de vida dos cidadãos, assume ainda uma reduzida preponderância nas políticas públicas, quer em termos orçamentais (se comparado com os campos da saúde e da educação) (Santos et al, 2014), quer em termos de definição estratégica. São ainda recentes os esforços de definição de uma lei de bases específica e de uma política direccionada, constituindo um pilar (ainda?) frágil de um Estado que se pretenderia Social.

Os debates sobre o tema da habitação são diversos e de longa data, estendendo-se de contributos mais antigos para a reflexão sobre a *problemática da habitação* (Pereira, 1963; MOP, 1969) que alertavam para a necessidade de definir políticas de habitação, até à actualidade. Os debates mais recentes analisam temas como a alteração de necessidades e problemáticas (Guerra et al, 2001), os processos de gentrificação e reabilitação urbana e as suas pressões no acesso à habitação (Mendes, 2014), a crise económica e menor acessibilidade à habitação (Pinto, 2017), a financeirização da habitação (Santos, 2019) ou os efeitos das recentes dinâmicas imobiliárias (Seixas et al, 2019), questionando o (efectivo) acesso à habitação (Viegas, 2019) e definindo princípios que possam contribuir para o desenho de políticas de habitação (Allegra et al, 2017).

No entanto, os instrumentos operativos de actuação têm sido mais limitados,

tendo passado pela definição do Plano Estratégico de Habitação de 2008/2013 (IHRU, 2008) ou a Estratégia Nacional para a Habitação actualmente vigente que cobre o período de 2015 a 2031 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015) -, mas é ainda mais recente a sua formulação como *política de habitação*, ou seja, enquanto estratégia concertada de actuação pública.

De facto, e ainda que reconhecendo esses esforços como importantes contributos para a visibilidade do tema da habitação, só recentemente se têm criado condições para o desenvolvimento de uma abordagem mais estrutural em Portugal, suportada por instrumentos e entidades que a viabilizem. Em Dezembro de 2016 foi definido o grupo de trabalho de “Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas da Cidade” da “Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação” da Assembleia da República, e que promoveu o processo de produção da Lei de Bases de Habitação através de um programa alargado de audições, que culminou na aprovação deste instrumento em Setembro de 2019. Também em 2017 foi criada a Secretaria de Estado da Habitação, sob tutela do Ministério do Ambiente, a que se seguiu a produção da proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (NGPH), divulgada em Outubro do mesmo ano e que, após o período de consulta pública, foi aprovada em Conselho de Ministros em Maio do ano seguinte. É de realçar a construção destes processos enquanto *esforço colectivo* de definição estratégica, sendo acompanhados de programas de recolha de contributos.

Paralelamente, esteve nesse período em curso a definição das Agendas Urbanas global, europeia e nacional, incluindo momentos de discussão e contribuição para a sua afinação, como foi o caso da Agenda Urbana Habitat III, que não só promoveu o debate das agendas nacionais em vários países, como igualmente a realização de eventos de debate alargado.

De forma a debater estes processos, o presente texto procurará identificar e discutir um conjunto de temas e orientações patentes em especial nos documentos *Nova Agenda Urbana – Habitat III* (UM, 2016), *Agenda Urbana da UE – ‘Pacto de Amsterdão’* (CE, 2016), *Habitat III – Relatório Nacional Portugal* (DGT, 2016) e a proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (SEH, 2017). Assim, embora reconhecendo a diversidade de actores e instrumentos que contribuem para a definição de políticas urbanas e habitacionais que naturalmente não se circunscrevem a estes documentos, considera-se que estes constituem marcos no debate internacional e nacional, e referências estruturais cujos conteúdos será importante discutir.

Nesse sentido, a presente reflexão baseia-se na análise dos textos destes quatro documentos, dividindo-se em três partes, que procurarão respectivamente: (1) analisar as *preocupações* que assumem maior destaque; (2) identificar ausências e os *impasses* que essas orientações possam acarretar; e (3) apontar possíveis *potencialidades* que possam contribuir para ultrapassar esses bloqueios e para potenciar o impacto positivo da acção. Será importante realçar que este texto é baseado em processos recentes – tanto das Agendas Urbanas como de uma política de habitação em Portugal –, portanto não só as suas concretizações e a sua operacionalização ficam ainda por analisar, como os próprios princípios se encontram ainda em adaptação. Nesse enquadramento, pela extensão e complexidade destes processos e dos documentos que os suportam, e na impossibilidade de uma cobertura exaustiva das orientações nessas várias escalas e âmbitos, serão realçadas questões que se entenderam particularmente relevantes pelo seu impacto ou pela relação com o tema da habitação, pelo que não resumem a totalidade dos conteúdos dos textos em análise.

Entendendo estes documentos como instrumentos e suporte de processos em curso, o objectivo do presente texto será, na perspectiva operativa, o de contribuir para a sua discussão, eventual adaptação e maior adequação. Adicionalmente, pretende-se ainda contribuir para o debate sobre o reflexo multinível das políticas urbanas, em particular sobre possíveis influências entre instrumentos supranacionais de regulação e a sua transposição local, assim como as possíveis incorporações de contributos locais em instrumentos de escala mais alargada. As referências sobre este debate são reduzidas, no entanto existem já alguns contributos que poderão suscitar chaves de leitura, como a capacidade de actores locais e regionais introduzirem as suas preocupações em agendas supranacionais, em particular quando a opinião pública é mobilizada para pressionar nesse sentido (Neshkova, 2010), ou sobre a interacção entre políticas locais e as suas relações com políticas europeias (Tofarides, 2018). Esta leitura multinível permitirá ainda discutir diferentes entendimentos dos mesmos conceitos – como o de *inclusão* –, em especial perante realidades e políticas nacionais diferenciadas, colocando em debate não só as diferenças de interpretação dos mesmos termos de acordo com as escalas e os contextos em que são adoptados, como também discutindo a sua concretização, nomeadamente no que concerne a uma *efectiva* acessibilidade à habitação.

1. PREOCUPAÇÕES.

Os princípios patentes nas agendas urbanas nacional, europeia e global, e o seu reflexo nas leituras da questão da habitação

Os temas que se identificaram como sendo de maior visibilidade nas Agendas Urbanas e na proposta da Política de Habitação em Portugal, ainda que não resumam os seus conteúdos, complexidade e abrangência, deixam transparecer as preocupações mais marcadas patentes na sua formulação, reflectindo a abordagem e o posicionamento em termos de princípios e prioridades. Os vários documentos detêm estruturas e âmbitos diferenciados, pelo que seria inviável uma síntese ou uma grelha comum de análise, razão pela qual serão aqui apenas contextualizados e sumariamente descritos, como introdução e enquadramento às temáticas específicas que serão adiante apontadas.

*

A *Nova Agenda Urbana* (*New Urban Agenda*) constitui um processo que pretende estabelecer uma visão estratégica para as Áreas Urbanas a nível mundial, sendo apoiada por um documento-base que decorre da conferência *Habitat III – United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development* que se realizou em Quito, Equador, entre 17 e 20 de Outubro de 2016 (UN, 2016).

Este documento apresenta-se focado na ideia de *sustentabilidade*, orientando-se igualmente pelos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente enquadrando e desenvolvendo o Objectivo 11^o das ‘Cidades e Comunidades Sustentáveis’, que estabelece a meta de “*Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*” (UN, 2015). A proposta estrutura-se em diversas componentes, iniciando-se com uma introdução – que contém a “visão partilhada”, os “princípios e compromissos” e a “chamada à acção” – seguindo-se o *plano de implementação*, que contém uma espécie de tríade de desígnio-acção-avaliação, contemplando respectivamente as partes de “compromissos transformativos”, “implementação eficaz” e “continuidade e revisão”, que estão divididos em novos pontos.

Assumindo uma extensa abrangência e multidimensionalidade, este documento aparenta ancorar-se em múltiplos marcos do debate internacional das últimas décadas, contemplando não só menções directas a referências ou documentos anteriores, como igualmente termos e desígnios comumente associados a contributos específicos ou que com eles ganharam maior visibilidade, como “direito à cidade” (Lefebvre, 1968), “habitação adequada” (UN, 1966), “cidades para todos” (UN-Habitat, 2010), “função social” (SF, 2001) e “prosperidade” (UN-Habitat, 2012), entre outros.

Este documento realça a preocupação com equidade e inclusão, a importância da participação e envolvimento cidadão, os desafios e as oportunidades de um crescimento urbano sustentável. A agenda apresenta um alinhamento com os três pilares da sustentabilidade (económico, social e ambiental), elencando as preocupações e acções que permitam “*não deixar ninguém para trás*”, atingir “*economias urbanas sustentáveis e inclusivas*” e assegurar a “*sustentabilidade ambiental*” (p.3). Nas medidas de operacionalização, reforça a importância de desenvolver esforços de implementação, sublinhando temas como a multiescalaridade dos níveis local ao global, a especificidade local das “*diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais*” e as “*responsabilidades comuns mas diferenciadas*” dos vários intervenientes na transformação urbana (p.4).

*

A *Agenda Urbana para a UE* constitui um processo abrangente e em curso, marcado pelo documento-base ‘*Pacto de Amsterdão*’ (CE, 2016) que decorreu da Reunião Informal dos Ministros da UE responsáveis pelos Assuntos Urbanos realizada a 30 de Maio de 2016 em Amesterdão, a convite da Presidência dos Países Baixos do Conselho da União Europeia.

Este documento apresenta especial enfoque na operacionalização dos instrumentos de qualificação urbana, apresentando como mote “*Melhor Regulação, Melhor Financiamento e Melhor Conhecimento*”, que elege como as três principais preocupações no processo de viabilização de uma nova agenda urbana europeia.

Para esse objectivo, estabelece oito princípios-chave transversais às várias linhas temáticas: governação multi-nível; metodologia baseada em parcerias; abordagem integrada; desenvolvimento urbano sustentável; objectivos das Nações Unidas; áreas urbanas funcionais; articulação urbano-rural; e cidades de todas as dimensões (EC, 2016 – tradução livre).

Paralelamente, os temas prioritários identificados são: inclusão de migrantes e refugiados; qualidade do ar; pobreza urbana; habitação; economia circular; empregos e competências na economia local; adaptação climática (incluindo infraestrutura verde); transição energética; uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza; mobilidade urbana; transição digital; e contratação pública inovadora e responsável.

Este documento estabelece que serão realizados Planos de Acção para cada um destes eixos, explicitando o processo de criação de parcerias e a estrutura de governança que os possam definir e viabilizar. Entre as várias naturezas de

parceiros identificadas – envolvendo a Comissão Europeia, os Estados-Membros, as cidades e os diferentes intervenientes no processo de transformação urbana –, o documento realça o papel das designadas “Autoridades Urbanas”, entendidas como *“as autoridades públicas relevantes responsáveis pela governação das Áreas Urbanas referidas, sejam as autoridades locais, metropolitanas e/ou nacionais”*, dando especial ênfase à actuação de proximidade e às competências locais.

O Pacto apresenta ainda uma marcada preocupação com os processos administrativos e com a necessidade de promover uma maior acessibilidade aos instrumentos existentes, em particular aos financeiros. Assim, ao invés de criar novas ferramentas de acção, procura antes promover a agilização de processos e a formulação de redes multi-escalares de governança, enfatizando igualmente a importância da disponibilização e qualidade da informação.

*

O *Habitat III - Relatório Nacional Portugal* (DGT, 2016) constitui o contributo realizado por Portugal em preparação da Cimeira global e da Nova Agenda Urbana, tendo reunido cerca de setenta colaboradores de diferentes instituições públicas, num processo coordenado pela Direcção-Geral do Território.

Este documento apresenta-se consideravelmente mais extenso e detalhado que os anteriores, procurando realizar uma análise da transformação urbana do território português nas últimas décadas e identificar os actuais desafios urbanos a abordar, de forma a contribuir para as orientações enunciadas na agenda urbana global.

O relatório é estruturado em sete capítulos, sendo os seis primeiros com os seguintes enfoques: (1) demografia urbana; (2) ordenamento do território e planeamento urbano; (3) ambiente e urbanização; (4) governança urbana e legislação; (5) economia urbana; e (6) habitação e infraestruturas básicas. O capítulo final é dedicado à apresentação de indicadores, a que se somam anexos documentais. Cada um desses seis capítulos realiza um diagnóstico e balanço do tema em questão, identificando *“dificuldades encontradas e lições aprendidas”*, a que se segue a identificação de *“questões e desafios a abordar numa Nova Agenda Urbana”*.

Nesse sentido, mais do que propor orientações de actuação futura, o relatório analisa práticas anteriores, a situação actual em múltiplos âmbitos e as orientações estratégicas vigentes, parecendo aproximar-se mais dos instrumentos e desígnios nacionais do que do discurso da Nova Agenda Urbana global.

O tema da habitação surge associado ao das infraestruturas num capítulo conjunto, que procura explicar o processo de urbanização e de acesso à habitação no território nacional, mencionando a actual incidência de fogos devolutos e a degradação de conjuntos edificados, justificando uma atenção especial a dedicar à reabilitação urbana. Mencionam-se ainda os temas da mobilidade e do acesso ao financiamento da habitação.

*

O documento *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (SEH, 2017) nasce com um enquadramento distinto das agendas urbanas – como proposta criada pela Secretaria de Estado da Habitação e posteriormente aprovada em Conselho de Ministros do XXI Governo Constitucional de Portugal – e constitui um projecto de actuação estruturada para dar resposta a carências e desafios no âmbito da habitação, definindo o sentido estratégico, os objectivos e os instrumentos de actuação. Este documento estabelece como principais objectivos:

“dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”(…), “garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado” (...), “criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano” (...) e “promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais” (p.4).

Esta proposta anuncia uma mudança de paradigma de abordagem relativamente a documentos anteriores dirigidos à questão da habitação, substituindo o que aponta como recorrente foco na ‘casa’, por um enfoque nas ‘pessoas’ através da ideia de ‘acesso à habitação’ (p.7).

O documento propõe um conjunto alargado de ferramentas, que direcciona a três âmbitos, de acordo com uma crescente capacidade económica dos residentes: *renda apoiada/condicionada*, *renda acessível* e *renda de mercado* (p.21).

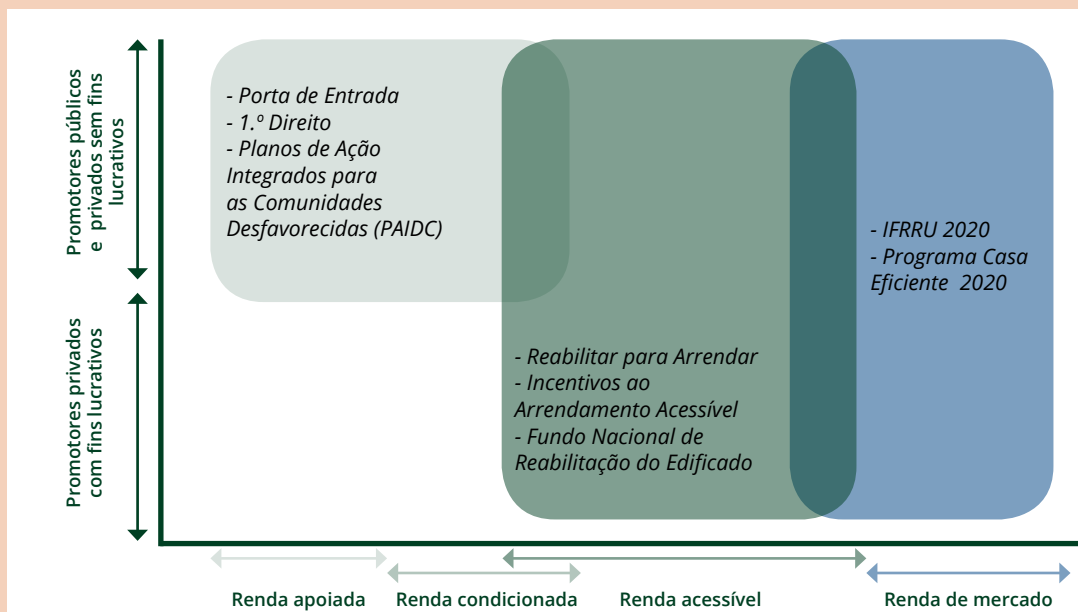
Complementarmente, propõem-se ainda alguns instrumentos de âmbito transversal, nomeadamente para revisão do enquadramento legal da construção e da reabilitação de edifícios, informação e acompanhamento de proximidade para apoiar os agregados familiares no acesso à habitação, e promoção de mobilidade dos moradores dentro do parque de arrendamento público.

Destas ferramentas, parte surgem em substituição de instrumentos anteriormente implementados (nomeadamente no âmbito da *renda apoiada/condicionada*), outras dão continuidade a programas vigentes (em particular

o apoio à *renda de mercado*), surgindo novos instrumentos nomeadamente no âmbito da *renda acessível*, o escalão intermédio do espectro de capacidade económica de acesso à habitação (Fig.1).

No entanto, a viabilidade destas medidas depende em larga medida da dotação orçamental a elas destinada, e esse tem sido um aspecto essencial em constante discussão: o orçamento de Estado de 2019 (Lei n.º 71/2018) estabeleceu uma parcela específica para a habitação, e em particular para o programa *1.º Direito* direccionado às famílias mais carenciadas, num apoio que se pretendeu constituir como progressivo ao longo da legislatura até 2024. O orçamento de Estado de 2020 (Lei n.º 2/2020) apresentou, para a verba destinada a habitação, um crescimento relativamente ao ano anterior, embora não na proporção anteriormente estimada e recorrendo parcialmente a empréstimo (Pinto, 2019). A recente pandemia da Covid-19 e as suas amplas consequências económicas produzirão também efeitos não só no agravamento de necessidades das famílias (incluindo nas condições habitacionais), como possivelmente também na parcela de orçamento público disponível para as apoiar, a curto e a longo prazo. Será essencial analisar os desenvolvimentos deste processo nos próximos anos, identificar as velhas e novas necessidades, os instrumentos disponíveis e a criar, assim como os recursos a mobilizar para os viabilizar.

Figura 1 | “Relação entre o tipo de promotores de oferta habitacional, rendas e instrumentos de apoio financeiro mobilizáveis”, patente no documento *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, 2017, p.21.



2. IMPASSES. “Novas” agendas? Continuidades, invisibilidades e bloqueios estruturais

É visível e sublinhada uma intenção de *inovação* de abordagem patente nas Agendas Urbanas das várias escalas, em que a *Nova Agenda Urbana* é especialmente convicta ao afirmar que “*trabalha em direcção a uma mudança do paradigma urbano que repense a forma como planeamos, financiamos, desenvolvemos, governamos e gerimos as cidades e assentamentos humanos*” (p.3). No entanto, e apesar dessa afirmação, da análise realizada a esses documentos defende-se que, do ponto de vista das concepções e da formulação das ferramentas de actuação, transparece em especial a *continuidade* relativamente a modelos anteriormente estabelecidos, ao invés de uma atitude de *mudança* ou *ruptura*.

De facto, e não menosprezando o carácter potencialmente inovador destas agendas, em especial ao nível das estruturas de governança e dos processos de actuação, acredita-se que mantêm pressupostos de longa data, em possível perpetuação de um paradigma que se poderá revelar cada vez mais desajustado relativamente aos recentes processos de urbanização, às novas vivências urbanas e às actuais capacidades de acção dos vários intervenientes.

Nesse sentido, entende-se que três premissas estruturais são especialmente visíveis – e também determinantes – dessa abordagem que se percebe transversal às várias Agendas Urbanas, e que serão adiante discutidas e desenvolvidas: (1) um pressuposto de ‘*crescimento económico*’ tido como garante de ‘*prosperidade*’ e uma ausência do tema da ‘*redistribuição*’ (que poderão revelar-se como bases insustentadas); (2) uma secundarização das *situações críticas e da invisibilidade da pobreza* (que constituirão entraves à *coesão social*); e (3) um entendimento restrito do ‘*urbano*’ (que se apresentará como entrave à *coesão territorial* e ao *acesso à habitação*).

Identificando, de forma mais clara, essa tendência nas *agendas urbanas* das várias escalas, crê-se que estabelecem impacto igualmente na discussão do tema da *habitação*, sendo a proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* igualmente representativa dessa orientação, alertando-se aqui para o risco de representarem impasses ou limitações de actuação das ferramentas propostas.

2.1. O ‘crescimento económico’ tido como garante de ‘prosperidade’ e a ausência do tema da ‘redistribuição’ como premissas infundamentadas.

Embora a expectativa de ‘*crescimento económico*’ não surja de forma explícita nas várias propostas em análise, esta parece estar subentendida, não propriamente nas menções à ideia de ‘*prosperidade*’, mas em especial na concepção das ferramentas e procedimentos que recorrentemente confiam ao mercado o papel de dinamizador e garante de bem-estar social, promovido através da frequente menção a uma ‘*alavancagem*’ do investimento privado (UN, 2016, p.6; DGT, 2016, p.105,112; SEH, 2017, p.20). Essa acaba por assumir uma estratégia preponderante não só nos princípios enunciados pelas várias propostas, mas em especial no leque de instrumentos a disponibilizar.

Estas expectativas poderão incorrer em várias fragilidades: primeiramente, e conforme o provaram recentemente a pandemia da Covid-19 e a crise económico-financeira iniciada em 2008 (assim como outras rupturas anteriores), não só o crescimento económico não poderá ser infinito, como se tem revelado também profundamente volátil, podendo as suas quebras apresentar-se de forma repentina e com profundos impactos globais e locais. Adicionalmente, análises comparadas da criação e distribuição de riqueza demonstraram que o *crescimento económico* não constitui, em si, *garante de desenvolvimento*, se não for assegurada uma distribuição equitativa dos recursos daí decorrentes, sendo portanto “*contingente*” (Wyly, 2012) a relação entre *crescimento* e *desenvolvimento* (e *bem-estar social*).

Nesse enquadramento, e embora os documentos das Agendas Urbanas e da Nova Geração de Políticas de Habitação introduzam referências a *disparidades*, demonstram uma total ausência das questões da *distribuição díspar* de recursos e, mais ainda, de esforços activos no sentido de as minorar, nomeadamente através de *políticas redistributivas* e de *políticas de regulação*. De alguma forma, as ideias de *redistribuição* e *regulação* parecem ser encaradas como entraves ou ameaças ao crescimento económico e à melhoria alargada da qualidade de vida dos cidadãos, quando – na sua natureza – são, e poderão constituir, instrumentos de democratização do acesso a recursos e equidade de oportunidades.

De facto, realça-se que – da análise crítica realizada aos documentos – o foco não surgirá apenas *maioritariamente* nas ideias de *promoção*, *alavancagem* e *incentivo* de determinadas práticas do sector privado, mas exclusivamente nesses âmbitos. Nesse sentido, e não menosprezando a importância

e o potencial do *estímulo* de acções privadas entendidas como potenciadoras da desejada prosperidade, seria igualmente crucial ter em consideração – e nomeadamente *actuar* – no seu nível complementar de *contenção e regulação*, para que outras práticas em curso não se revelem predatórias, tornando insuficientes – e até inúteis – os restantes esforços públicos no sentido de uma equidade no acesso a recursos.

Nestas propostas, é também notória uma ausência de identificação do que possam ser *danos colaterais* ou *efeitos perversos* de determinadas práticas ou políticas, cuja discussão seria crucial para produzir medidas que os pudessem minorar. Caso paradigmático desses vazios de reflexão e acção é a visível ausência de menções – e medidas para conter – eventuais consequências de uma concentração na reabilitação urbana e da subsequente valorização imobiliária, como despejos, gentrificação e agravamento das dificuldades no acesso à habitação.

2.2. Uma secundarização das situações críticas e a invisibilidade da pobreza como entraves à coesão social.

As *Agendas Urbanas* e a *Nova Geração de Políticas de Habitação* enunciam como preocupação e prioridade a busca de soluções para as situações de maior carência e vulnerabilidade, realçando nomeadamente a intenção de “*não deixar ninguém para trás*” (UN, 2016, p.3) e de “*dar resposta às necessidades mais graves e urgentes*” (SEH, 2017, p.4). No entanto, da análise dos documentos percebe-se que persiste uma visível dificuldade em efectivamente priorizar essas situações, quer pela fragilidade na formulação e materialização de respostas capazes, quer a montante na identificação e sinalização das situações de maior vulnerabilidade.

Assim, e apesar das menções às maiores carências, percebe-se que estas surgem diluídas num conjunto abrangente de preocupações que percorrem várias temáticas, escalas e graus de severidade e necessidade, sendo as situações críticas enunciadas, mas não priorizadas. No mesmo sentido, as medidas a elas dirigidas parecem surgir de forma contida e residual, inseridas num largo espectro de actuações direccionadas a vários públicos, ao invés de assumirem uma posição afirmativa e mobilizarem recursos na escala necessária para mitigar, de forma eficaz, as carências mais crónicas.

Possivelmente na ânsia de combater anteriores orientações marcadamente assistencialistas e direccionadas exclusivamente aos sectores mais vulne-

ráveis da sociedade, assim como de dar resposta a uma recente fragilização da classe média, parece assistir-se recentemente a uma ampliação dos focos e espectros de actuação das políticas sociais para vertentes mais abrangentes que incluem sectores de maior capacidade económica, combinando igualmente a actuação pública com dinâmicas privadas e de mercado. No entanto, se essas novas reconfigurações estratégicas e de responsabilização poderão por um lado abrir novos caminhos de acção e ampliar campos de impacto das políticas habitacionais e urbanas, será igualmente de reflectir sobre o espaço e a proporção de recursos que as situações de maior vulnerabilidade representam nos esforços desencadeados pelas administrações públicas nos vários territórios. De facto, no contexto português em particular e analisando as últimas décadas na vertente da *habitação*, estudos recentes (Antunes, 2017, entre outros) alertam para a marcada incidência do apoio público à habitação através de estratégias de mercado direccionadas a públicos solventes (como o investimento na bonificação dos créditos para aquisição de casa própria), representando uma proporção maioritária do orçamento público destinado à habitação, que tem colocado o apoio às situações críticas numa posição de apoio residual. Corre-se assim o risco de que estas medidas direccionadas às maiores necessidades acabem por representar, conforme tem vindo a acontecer, actuações relativamente simbólicas, “*residuais e periféricas*” (Bruto da Costa, 2008), incapazes de combater disparidades e necessidades estruturais, apresentando-se como paliativas numa permanente perpetuação das situações de maior vulnerabilidade.

Adicionalmente, a este desafio de escala e incidência de actuação, acresce um factor que se tem revelado igualmente determinante na eficácia das medidas de combate à pobreza e à carência habitacional e que consiste na *invisibilidade* (Bruto da Costa, 2008) das necessidades, ou seja, na dificuldade em identificar e sinalizar parte (por vezes substancial) das situações críticas. Essas limitações devem-se a múltiplos motivos, que passam por factores tão amplos como: limitações nos recursos para sinalização destas situações pelas instituições e actores locais competentes; centralização de levantamentos; possíveis enviesamentos dos dados ditados por pré-concepções e preconceitos culturais, étnicos e outros; fragilidade das redes de proximidade; excessiva burocratização de processos de sinalização; enfoque em dados numéricos ou estatísticos que não revelam a incidência nem a severidade das situações individuais ou familiares; pouca atenção dada a aspectos como o endividamento ou a elevada taxa de esforço familiar; entre tantos outros constrangi-

mentos. No entanto, um denominador comum a estes factores consiste numa abordagem maioritariamente *reactiva*, que responde a pedidos recebidos, ao invés de proactivamente identificar e sinalizar as situações de maior vulnerabilidade.

Neste enquadramento, crê-se que dar resposta a este duplo desafio – de priorizar esforços de actuação para situações críticas e de melhorar os mecanismos que permitam identificar com maior eficácia as situações de maior necessidade – representará condição essencial para promover a tão desejada *coesão social*.

2.3. Um entendimento restrito do ‘urbano’ como entrave à coesão territorial e ao acesso à habitação.

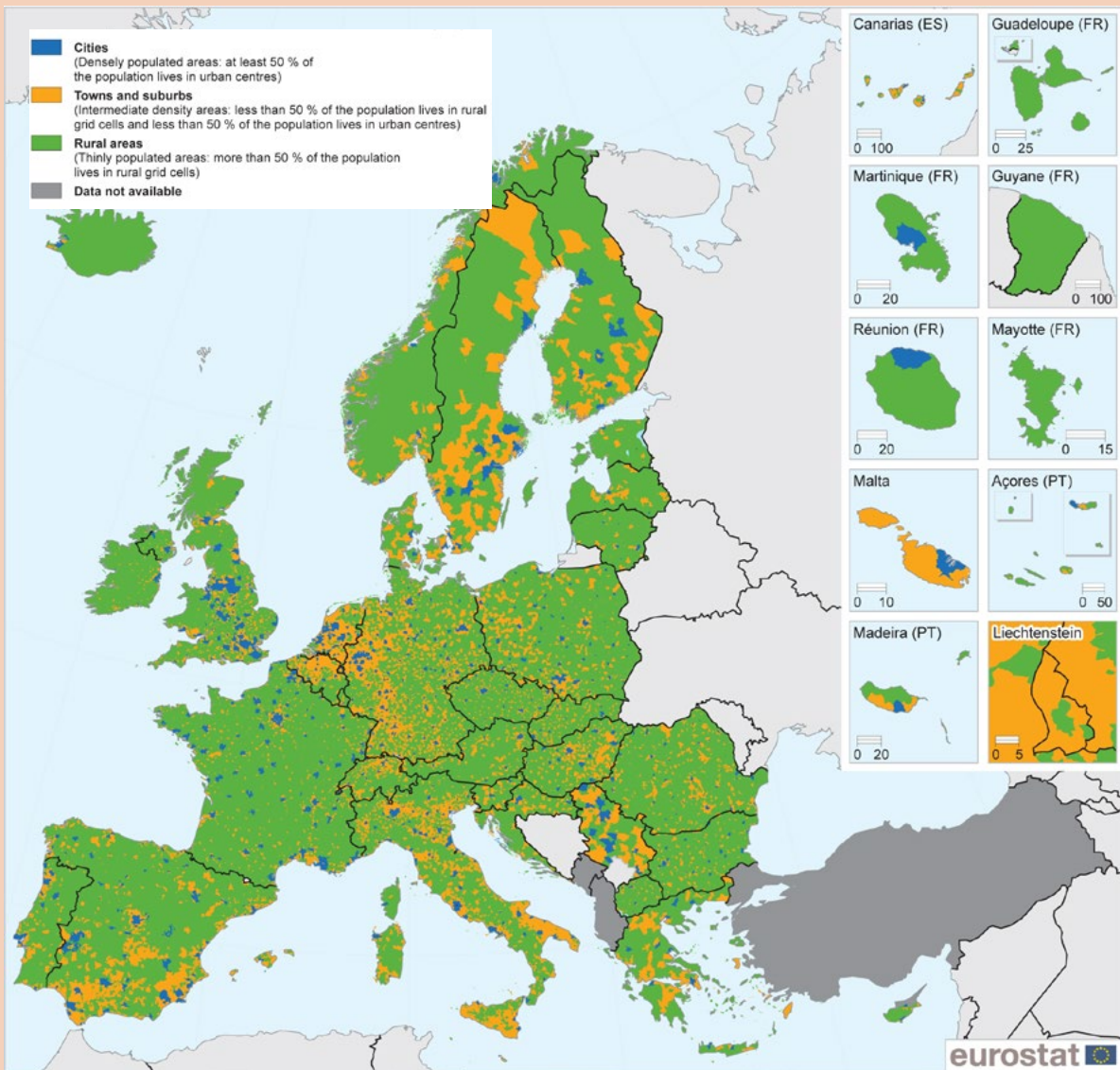
Um terceiro ponto onde se acredita subsistirem limitações nos princípios subjacentes às agendas urbanas e às políticas habitacionais em Portugal consiste no que se identifica ser a permanência de um entendimento de território baseado numa certa *homogeneidade* e em *paradigmas pré-concebidos*. Assim, e apesar de uma recorrente menção a uma ideia de *diversidade territorial*, transparecem nestes documentos concepções baseadas em modelos canónicos do entendimento de *cidade* e de *urbanidade*, que se reflectem não só nos termos adoptados para definir a ideia de ‘urbano’, como igualmente nas estratégias direccionadas a esses contextos.

O documento da *agenda urbana global* adopta a designação de “*ciudades e assentamentos humanos*” (UN, 2016) numa tentativa de englobar – de forma genérica e sem entrar em detalhes ou definições – a ampla diversidade de formas de ocupação humana a que se assiste nas várias geografias.

A *Agenda Urbana para a UE – ‘Pacto de Amesterdão’*, por sua vez, esclarece que “o termo ‘Áreas Urbanas’ é utilizado no Pacto para designar todas as formas e dimensões de aglomerados urbanos e os seus cidadãos, uma vez que a definição precisa de ‘Cidade’ e de ‘Área Urbana’ diferem entre Estados-Membros” (CE, 2016, p.3). No entanto e paralelamente, baseia-se no indicador existente de “*grau de urbanização*” (Fig.2), que estipula três classes – ‘cidades’, ‘vilas e subúrbios’ e ‘áreas rurais’, respectivamente associadas a três níveis de densidade (alta, intermédia e baixa) –, referindo igualmente as áreas urbanas como sinónimo de “*vilas, cidades e subúrbios*” (CE, 2016, p.3). Aqui, embora entendendo as limitações inerentes à própria natureza dos *indicadores* – que necessariamente sintetizam e restringem a leitura da complexidade –, não será

redundante realçar que esta visão do território europeu não só se apresenta descolada da realidade por excessiva síntese, mas poderia ainda acrescentar-se que de alguma forma até o desvirtua, por generalização e por associação linear de *densidade* e *urbanidade* como sinónimos.

Figura 2| 'Grau de urbanização', Eurostat,
 in URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background>



O documento aponta ainda que “reconhece a estrutura policêntrica da Europa e a diversidade social, económica, territorial, cultural e histórica das Áreas Urbanas por toda a Europa”, embora esta leitura pareça realçar em especial a diversidade entre *núcleos* urbanos, e não uma diversidade territorial ou de concepção de tecido urbano, que possa abranger diferentes modelos territoriais, padrões de urbanização e formas de entender a ideia de ‘urbano’.

No entanto, se as limitações enunciadas podem neste documento ser justificadas por necessidade de síntese, por diferenças terminológicas entre Estados-Membros ou por uma dificuldade em abranger uma extensa diversidade de situações e territórios, a questão determinante não estará nas *designações* adoptadas, mas antes nos *pressupostos* que são aí tidos em consideração e nas consequências que eles estabelecem na *operacionalização* das ferramentas e medidas a implementar. Mais especificamente, será especialmente importante discutir se a concepção de ‘urbano’ adoptada e as ferramentas a implementar poderão excluir determinados territórios – como os que podem ser considerados ‘urbanos’ pela diversidade funcional e pela contiguidade de ocupação, mas não pela densidade (e que claramente se distinguem da condição de ‘subúrbio’), como é o caso da *urbanização extensiva* tão presente nomeadamente em Portugal, Espanha e Itália (Font, 2007), Holanda ou Bélgica –, correndo o risco de votar determinadas áreas ao esquecimento, a vazios de enquadramento ou de elegibilidade para ferramentas de qualificação urbana, contribuindo assim para agravar a disparidade entre territórios e limitar as possibilidades de coesão territorial que se pretenderia assegurar.

Direccionando esta análise para o tema específico da habitação, a proposta *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* poderá igualmente levantar esta questão. Este documento refere a diversidade territorial e as diferentes necessidades contextuais, encarando a *reabilitação* como ferramenta privilegiada para actuação que poderá não só responder às necessidades habitacionais, mas também desencadear um impacto mais alargado de qualificação do tecido onde actua. Com essa expectativa, e nomeadamente no que toca à promoção da designada ‘habitação acessível’, baseia a sua viabilização na alavancagem do investimento privado, nomeadamente promovido através de incentivos fiscais. As limitações desta ferramenta é que essa expectativa será concretizável – e porventura apenas viável – em contextos de pressão imobiliária e de atractividade de investimento, que actualmente se circunscrevem aos centros históricos das maiores áreas urbanas. Nesse sentido, neste documento não se consideram outros mecanismos para apoiar e promover a fixa-

ção deste sector populacional e a qualidade de vida em contextos que não tenham já como pressuposto a densidade de ocupação e a dinâmica de mercado.

Neste enquadramento, seja nos documentos das agendas urbanas ou da política portuguesa de habitação, as limitações e pré-concepções nos pressupostos e nas premissas de base de actuação surgem reveladas não só nas definições adoptadas, mas principalmente nos mecanismos de intervenção propostos e que nelas de alguma forma se baseiam. Urge assim reequacionar essas concepções e assim, conseqüentemente, propor mecanismos que possam ser enquadráveis e efectivamente adequados à diversidade de territórios que de facto existem nas suas diferentes densidades e naturezas, mas acima de tudo, nas suas várias lógicas de funcionamento, necessidades, valores e potencialidades.

3. POTENCIALIDADES.

Abordagens e possibilidades pouco exploradas nas agendas urbanas e na política de habitação nacional.

Em modo de conclusão, propõem-se três pontos para reflexão que estão respectivamente relacionados com os três impasses atrás debatidos. Procura-se assim contribuir para uma discussão sobre caminhos e pontos de vista alternativos que se possam traduzir em alterações estruturais de paradigma, de concepção e de actuação das *agendas urbanas* e das políticas no domínio da *habitação*. Nesse enquadramento, procura-se lançar o debate sobre campos e dimensões que poderiam ser mais explorados, e que eventualmente se poderão reflectir em abrangência, impacto e adequação destas ferramentas. Assim, desafia-se para uma reflexão sobre eventuais possibilidades de alteração de premissas e pressupostos subjacentes às orientações existentes, valorizando:

(a) *qualificação e desenvolvimento local*, ao invés de *crescimento* – se, conforme foi anteriormente discutido, a expectativa e aspiração de *crescimento* tem liderado parte importante dos discursos e das orientações das agendas urbanas e da habitação, e com essa abordagem ignorado contextos e territórios de actuação que necessitariam de atenção, uma alteração do foco de debate e intervenção direccionado primeiramente à ideia de *desenvolvimento local* (independentemente da densidade, escala e intensidade das suas dinâmicas), valorizando cada território e comunidade nas suas lógicas e identidades específicas, poderia preencher vazios existentes de actuação e alargar a abrangência e impacto das políticas a implementar;

(b) *proactividade e capacitação*, ao invés de *reação e assistência* – as políticas de intervenção em situação de vulnerabilidade têm recorrentemente incidido de forma exclusiva em princípios meramente *reactivos* (que respondem apenas aos pedidos recebidos) e *assistencialistas* (actuando através de subsidiação e provisão directa de recursos); será essencial que se recorra não só à *proactividade* (através do levantamento e sinalização das situações críticas), como também à necessária complementaridade dos mecanismos de apoio com ferramentas de *capacitação* que permitam interromper processos de dependência e ciclos de reprodução social da pobreza; assim, um maior investimento em modelos baseados na identificação e valorização de capacidades existentes (individuais, familiares e comunitárias), poderia possivelmente contribuir para auxiliar o processo de priorização e alargar a escala dos impactos introduzidos;

(c) *diversidade e redes*, ao invés de *centralização e aglomeração* – finalmente, um terceiro aspecto que poderia ser reequacionado é a recorrente preferência dada às ideias de *centralização e aglomeração* como ferramentas de pretensa ‘racionalização’ e optimização de recursos; ora, tendo em conta que nem essa relação será directa, nem essa abordagem tem a capacidade para apoiar/dinamizar territórios de menor densidade, realça-se a importância da diversidade, dos recursos locais, do envolvimento transversal e das redes de colaboração em acções integradas, em resposta a diferentes necessidades – mas também potencialidades – de cada território.

4. NOTA FINAL

Consciente do longo e complexo processo de construção e adaptação das recentes *agendas urbanas* (global, europeia e nacional) e das orientações para uma *política de habitação* em Portugal, e através da análise dos documentos que as formalizam, este texto procurou: (1) realçar *preocupações* e entendimentos a eles subjacentes; (2) alertar para ausências e invisibilidades que se pudessem eventualmente traduzir em *impasses* e limitações estruturais de actuação; e (3) identificar *potencialidades* que destes debates pudessem ser exploradas.

Através do enfoque em três temas – *desenvolvimento, vulnerabilidade e urbanidade* – desafiou-se para a discussão de diferentes pontos de vista sobre as premissas que têm alimentado as orientações patentes nos documentos analisados, defendendo que novas abordagens serão possíveis e que poderão

complementar as actuações existentes, contribuindo para ultrapassar impasses existentes e vazios de acção. Assim, seguindo esses três eixos, no texto concluiu-se ser importante uma alteração de paradigmas, nomeadamente através de: (1) um maior enfoque na *qualificação* e no *desenvolvimento local*, ao invés de uma visão exclusivamente direccionada para o crescimento; (2) uma atitude *proactiva* e de *capacitação* perante as situações de vulnerabilidade social, em substituição da mais recorrente abordagem reactiva e assistencialista; e (3) uma actuação baseada na *diversidade* e na construção de *redes*, em oposição às lógicas de concentração e aglomeração.

A presente reflexão pretendeu ainda defender que estas mudanças de abordagem que valorizam a *especificidade local* e a *actuação de proximidade* podem não só proporcionar a produção de respostas mais adequadas às necessidades efectivamente existentes, como constituem igualmente um contributo, importante e original, que as dinâmicas locais podem introduzir nas políticas supranacionais, potenciando lógicas de aprendizagem e governança multinível, com impactos da escala local, à regional e global.

O presente texto não foi escrito ao abrigo do Novo Acordo Ortográfico por opção da autora.

legislação

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional (2005) Assembleia da República.

Lei n.º 2/2020, publicada em **Diário da República**, n.º 64/2020, Série I, de 31 de Março.

Lei n.º 71/2018, publicada em **Diário da República**, n.º 251/2018, Série I, de 31 de Dezembro.

Lei n.º 83/2019, publicada em **Diário da República** n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, publicada em **Diário da República** n.º 136/2015, Série I de 2015-07-15.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, publicada em **Diário da República** n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02.

referências

- Allegra, M., Tulumello, S., Falanga, R., Cachado, R., Ferreira, A.C., Colombo, A., Alves, S. (2017) “Um novo PER? Realojamento e políticas de habitação em Portugal”, *Policy Brief*, Observa – Observatório de Ambiente e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais.
- Antunes, G. M. F. S. (2017) *Políticas sociais de habitação (1820-2015): espaço e tempo no Concelho de Lisboa*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (Tese de Doutoramento). URL: <https://run.unl.pt/handle/10362/28056>, consultado a 02.10.2018.
- Bruto da Costa, A. – coord. (2008) *Um Olhar sobre a Pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Gradiva.
- CE (2016) *Agenda Urbana para a UE – ‘Pacto de Amsterdão’*, Conselho da Europa. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_pt.pdf, consultado a 20.02.2018.
- EC (2016) *Urban Agenda for the EU* (síntese gráfica), European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/eu-urban-agenda-infographics.pdf.
- Font Arellano, A. - coord. (2007) *La Explosión de la Ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional / The explosion of the city: territorial transformations in the South Europe urban regions*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.
- Guerra, I., Pinto, T. C., Moura, D. (2001) “Políticas de Habitação: À Procura de Novas Problemáticas”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, n.º3, Dezembro 2001, pp.53-69.
- DGT (2016) *Habitat III – Relatório Nacional Portugal*, Direcção-Geral do Território, Ministério do Ambiente.
- IHRU (2008) *Plano Estratégico de Habitação de 2008/2013*. IHRU, CET/ISCTE, LET/FAUP. URL: https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html, consultado a 20.02.2018.
- Lefebvre, H. (1968) *Le droit a la ville*, Paris: Editions du Seuil.
- MOP (1969) *Colóquio Sobre Política de Habitação*, Lisboa: Ministério das Obras Públicas.
- Mendes, L. (2014) “Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith”, *Cadernos Metrópole*, vol.16, n.º32, Novembro 2014, pp.487-511.
- Neshkova, M. I. (2010) “The impact of subnational interests on supranational regulation”, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n.º 8, Dezembro 2010, pp.1193-1211.
- Pereira, R. S. (1963) “Problemática da Habitação em Portugal – I”, in *Análise Social*, vol.I, n.º1, pp.33-66. URL: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224082004Q0jEJ0de0Db10JN3.pdf>, consultado a 20.02.2018.
- Pinto, L. (2019) “Orçamento da habitação é reforçado, mas pouco”, *Público*, 18 Dezembro 2019.
- Pinto, T. C. (2017) “Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing. The Portuguese case”, *Critical Housing Analysis*, vol.4, n.º1, pp.131-141.

Santos, A. C. (2019) *A nova questão da habitação em Portugal*, Lisboa: Actual Editora.

Santos, A. C., Teles, N., Serra, N. (2014) "Finança e Habitação em Portugal", *Cadernos do Observatório*, n.º2, Julho de 2014. Coimbra: Observatório sobre Crises e Alternativas, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

SEH (2017) *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, Lisboa: Secretaria de Estado da Habitação. URL: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>.

SEH (2018) *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação – Relatório da consulta pública*, Lisboa: Secretaria de Estado da Habitação. URL: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=b1a7b497-4f1f-4e3f-bc6e-260f7e7d8643>.

Seixas, J., Tulumello, S., Allegretti, G. (2019) "Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital", *Cadernos Metrópole*, vol.21, n.º44, Janeiro/Abril 2019, pp.221-251.

SF (2001) "Estatuto da Cidade e Legislação Correlata", Lei n.º 10257/01 de 10 de Julho de 2001, *Constituição do Brasil*, Brasília: Senado Federal.

Tofarides, M. (2018) *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*, Nova Iorque: Routledge.

UN (1966), *International Bill of Rights*, Organização das Nações Unidas.

UN (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly, 21 de Outubro de 2015.

UN (2016) *Habitat III – New Urban Agenda*, United Nations e Habitat III Secretariat. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>, consultado a 23.02.2018.

UN-Habitat (2010) *State of the World's Cities 2010/2011 – Cities for All: Bridging the Urban Divide (2010)*, United Nations Human Settlements Programme.

UN-Habitat (2012) *State of the World's Cities 2012/2013 – Prosperity of Cities*, United Nations Human Settlements Programme.

Viegas, S. L. (2019) "Acesso à habitação por todos e para todos? Paradigmas e paradoxos da actualidade portuguesa", *Fórum Sociológico*, n.º 24, pp.71-80.

Wyly, E. (2012) "Contemporary Urbanization and Global City-Systems", *Cities*, Urban Studies 200, 29 de Setembro de 2012. URL: <http://ibis.geog.ubc.ca/~ewyly/u200/contemporary.pdf>, consultado a 20.02.2018.