

Parecer

- 1. PPL n.º 71/XV/1.ª (GOV) - «Aprova medidas no âmbito do plano de intervenção «Mais Habitação»**
- 2. Proposta de Lei n.º 77/XV/1.ª (GOV) - *Autoriza o Governo a proceder à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo e ordenamento do território.***

Luís Mendes – Geógrafo CEG/IGOT-UL

Nota introdutória

O lançamento, consulta pública e regulamentação do Pacote Governamental “Mais Habitação” (P+H) tem-se revelado nos últimos meses, mesmo que na espuma dos dias do acirrado confronto político, pelo menos, um catalisador assertivo do foco da agenda mediática e pública em matérias relacionadas com o direito à habitação. Mas, em boa verdade, na praça pública tem-se discutido mais o mito da propriedade sacrossanta do que a concretização do direito à habitação, enquanto direito humano básico.

Ainda de que forma acupunctural, cirúrgica e pontual, visa ser um conjunto articulado de medidas políticas temporárias e transitórias no sentido de promover o direito à habitação, representando uma oportunidade de robustecer de forma agilizadora a intervenção do Estado no Mercado, procurando regulá-lo e ao mesmo tempo estimular o aumento da oferta privada e pública de fogos no arrendamento e habitação acessíveis. Portanto, é desta forma, um programa sectorial específico, sem menosprezo pela necessária articulação intersectorial e pluriescalar que a tutela fará com os restantes actores e protagonistas dos restantes sectores da política pública e respectivos níveis de administração pública.

Ainda que intervencionista, o P+H mantém o problema maior que marca todo o paradigma das últimas décadas de actuação da governação em matéria de habitação. A

política pública de habitação existente mantém o Estado refém das lógicas e dos humores da iniciativa privada e do mercado. É certo que revela inteligência social-democrata típico do pensamento da Terceira Via dos anos 90 em procurar conciliar Economia e Sociedade, Público e Privado, Comunidade e Mercado, mas as suas melhores intenções podem esbarrar na prática. Tudo parece ficar ainda amarrado e dependente da iniciativa do mercado em disponibilizar propriedade que sirva uma função social e económica como garante do efectivo direito à habitação, contribuindo para a resolução da crise emergencial vigente. Procura, sobretudo, em tempo útil e pressionado pelo cariz urgente da necessidade de resposta a esta crise, mobilizar edificado com vocação residencial para alargar substancialmente oportunidades de arrendamento e habitação acessível. Resposta que viria tardia se se apostasse apenas na intervenção por estímulo da nova construção, mesmo que a custos controlados e acessíveis. A nosso ver, reveste-se de aspectos positivos, a manter, e aspectos a melhorar e a aprofundar.

1. Mercado de arrendamento

É certo que o P+H procura dinamizar o mercado de arrendamento acessível através da garantia de renda justa em novos contratos, pela norma travão também indexada ao valor da inflação, ainda que partamos de uma situação de valores de arrendamento extremamente sobreaquecidos na actualidade. Estimula o arrendamento obrigatório de casas devolutas. Reduz a taxa de IRS para contratos de arrendamento habitacional de longa duração, sendo que a carga fiscal vai diminuindo progressivamente em função da durabilidade do contrato. Dá vários incentivos fiscais ao arrendamento acessível e concede um apoio extraordinário ao pagamento das rendas.

Protege os contratos de arrendamento antigos (celebrados antes de 1990), ao isentar de IRS os rendimentos prediais e de IMI os senhorios com estes contratos. Neste contexto, ainda regulamenta a compensação a dar ao senhorio para compensar o não

aumento de rendas e garante que estes contratos antigos não transitam para o Novo Regime do Arrendamento Urbano, contrariando a Lei Cristas, vulgo, Lei dos Despejos.

Em complemento, de forma a controlar as rendas o Estado vai arrendar para depois subarrendar, com o objectivo de disponibilização imediata de oferta de habitação para os agregados com especial dificuldade no acesso ao mercado de arrendamento. Portanto, o Estado vai arrendar imóveis devolutos a privados, subarrendando com uma taxa de esforço máxima de 35% do agregado familiar. Garante o pagamento no caso de 3 meses de incumprimento por parte dos inquilinos.

As casas são arrendadas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I.P. (IHRU, I.P.), que garante o pagamento pontual das rendas e, quando o contrato terminar, garante a entrega das casas nas mesmas condições em que as recebeu. A Fundiestamo será um parceiro do IHRU, I.P., identificando no mercado os imóveis que cumpram os requisitos, trabalhando em permanência com imobiliárias, entidades do Estado, municípios e juntas de freguesia e cabendo-lhe a promoção das vistorias técnicas que determinam as condições de habitabilidade.

O IHRU, I.P. e o senhorio estabelecem livremente o preço da renda até ao limite de 30% acima dos limites gerais do preço de renda, por tipologia e concelho de localização do imóvel, disponíveis no tabelamento já feito ao nível do Programa de Arrendamento Acessível (PAA)¹. Ainda que procure reestabelecer a confiança dos proprietários no mercado de arrendamento e por essa via atrair de forma célere mais propriedades que contratualizadas por esta medida possam alargar a oferta disponível, o que indirectamente, permitirá regular o mercado local de arrendamento; não podemos olvidar que apesar dos incentivos fiscais atribuídos, o PAA, lançado em Julho de 2019, teve um arranque lento e pouco promissor para senhorios e para inquilinos, com a angariação de apenas algumas dezenas de fogos nos primeiros meses, que hoje não ultrapassarão um milhar de contratos efectivos a nível nacional. No que toca às lógicas

¹ Ver tabelas I e II anexas à Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho.

de financiamento, e à semelhança da Nova Geração de Políticas de Habitação, a proposta centra-se quase exclusivamente na concessão de benefícios fiscais para os proprietários e na criação de um pacote de seguros para o arrendamento, não questionando sequer a necessidade urgente de regulação um mercado de habitação e de arrendamento sobreaquecidos. Aliás, a aceitação do “valor de referência de mercado” das rendas sobre o qual se aplicará a redução de 20% para definir o suposto arrendamento acessível, parece ignorar a escalada galopante e especulativa a que têm estado sujeitas as rendas nos últimos anos, com subidas constantes e ininterruptas, e generosas taxas de variação positiva percentual anual sempre na ordem dos dois dígitos.

Ora como o objectivo do P+H é limitar o valor da renda até ao limite de 30% acima dos limites gerais do PAA, acaba ainda por compensar o sobreaquecimento do mercado até mais 10%, o que tem vindo a ser criticado publicamente. Num contexto de economia de mercado, compreende-se a oferta desta benesse para garantir a dita “confiança do mercado” e atrair mais proprietários para esta contratualização, porém, críticas têm vindo a ser feitas por associações, colectivos e movimento sociais de defesa do direito à habitação e alguma academia no sentido desta subsidiação das rendas livres estar a reforçar a reprodução de lógicas rentistas de especulação no mercado de arrendamento, pelo que o subsídio directo aos senhorios alimenta um padrão de socialização dos custos e privatização dos lucros da crise de habitacional.

Com o P+H não se elimina o “pecado original”: o NRAU de 2012 (vulgo Lei dos Despejos), quando se torna clara e necessária a promulgação de uma nova lei do arrendamento que permita a criação de um ambiente de confiança no mercado de arrendamento, com garantias efetivas de proteção aos inquilinos e pequenos senhorios, no caso do incumprimento dos contratos, mas também direitos e deveres para ambas as partes. Para além de que a carga fiscal sobre cada senhorio deveria variar consoante o valor praticado de arrendamento por metro quadrado, penalizando fortemente os que sejam praticados em regime especulativo.

É urgente e necessário revogar a legislação do NRAU de 2012 e alterações subsequentes, produzindo e aprovando novos regimes jurídicos sobre o arrendamento habitacional, o arrendamento não habitacional, as rendas, as obras, de forma a normalizar e complementar (evitando as sobreposições) este campo jurídico. Só no campo do arrendamento são muitas as dezenas de documentos normativo-jurídicos que se sobrepõem e permitem produção de tomada de decisão contraditória. As medidas previstas no P+H não permitem *tout court* regular, registar, disciplinar e fiscalizar o mercado com vista à sua dinamização, transparência e credibilização, não combatendo a informalidade e concorrência desleal no mercado (o registo na Autoridade Tributária não é mecanismo suficiente de fiscalização); que, em última instância, permita o aumento da oferta e à redução das rendas e uma potencialização do arrendamento urbano como uma atividade económica submetida ao interesse comum e à função social da propriedade.

Portanto, afigura-se fundamental obrigar ao registo, prévio e obrigatório, em plataforma municipal ou nacional de todos os locados que se destinem ao arrendamento habitacional, sem o qual o locado não poderá ser arrendado. Damos o exemplo possível da criação de um RNA (Registo Nacional do Arrendamento), à semelhança do RNAL, com identificação dos locados afectos a toda a oferta disponível, localização, tipologia, condições de habitabilidade e conservação do edificado (com classes semelhantes às do recenseamento populacional, para permitir análises comparativas futuras), área útil em m², valor de renda praticado (estes últimos dois aspectos são fundamentais para o cálculo do valor de renda por m², essencial para determinar se o locado está a ser arrendado em situação especulativa ou não, acima ou não de uma taxa de esforço de 35% relativamente ao rendimento familiar do agregado).

Isto implicaria:

- a) Obrigar ao registo dos contratos de arrendamento, alterações ou aditamentos na referida plataforma.
- b) Determinar a fiscalização municipal do estado de conservação do locado para poder ser colocado no mercado de arrendamento habitacional.
- c) Certificar, pelo município, o estado do locado ao momento da celebração do contrato ou da entrega do locado, assinado pelas partes contratantes.
- d) Determinar e responsabilizar os municípios pela intervenção efetiva, competente e em tempo útil no caso de obras de reparação ou conservação nos locados.

Repare-se que aqui se está a fazer uso do princípio da subsidiariedade, com recurso às competências municipais, pois acredita-se na função fundamental do poder local no reconhecimento e implementação de uma política municipal de habitação, considerando o conhecimento local das necessidades, a dimensão patrimonial e a proximidade decisória. Porém, esta e outras competências só poderão ser levadas avante sendo acompanhadas da transferência dos devidos meios e recursos financeiros, técnicos e humanos para a administração local, caso necessário.

É possível que a promoção de contratos de longa duração no mercado de arrendamento beneficie da aplicação de taxas autónomas diferenciadas para os contratos de arrendamento habitacional em função da sua duração (Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro), pelo que vemos como muito positivas as medidas de diferenciação fiscal em função da durabilidade do contrato de arrendamento previstas no pacote. Contudo, seria igualmente pertinente neste contexto, de forma a estimular a vigência de rendas com valores acessíveis, avançar com uma proposta de redefinir a fiscalidade sobre o rendimento das rendas habitacionais, de modo a combater a especulação e a

pressionar o valor das rendas para montantes compatíveis com o rendimento médio das famílias e dos cidadãos.

Assim, no caso da tributação em sede de IRS, devia providenciar-se a criação de escalões na base do cálculo da renda sobre o m² da área útil do locado, distinguindo as diferenças entre as tipologias dos locados e as rendas pagas, podendo considerar-se fatores minoritários ou majoritários consoante os coeficientes de localização dos fogos arrendados; bem como estabelecer benefícios fiscais progressivos de modo a incentivar a continuidade/renovação dos contratos de arrendamento. Não sendo displicente toda a protecção visando os arrendatários com contratos antigos prevista no P+H, isentando de IRS os rendimentos prediais e de IMI os senhorios com estes contratos, bem como o apoio extraordinário ao pagamento das rendas.

2. Tomada de posse e arrendamento forçado

A Direita acusa o Governo de excessivo intervencionismo, comunismo até, apenas pela recuperação de inúmeros instrumentos de execução de política urbanística contemplados já há anos no ordenamento jurídico português: Imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; Empreitada única; Tomada de posse administrativa; Direito de preferência e arrendamento forçado. Medidas instituídas com resultados comprovados mesmo em sociais-democracias em regime neoliberal de capitalismo avançado por essa Europa fora: Dinamarca, Reino Unido, Finlândia, Alemanha, Áustria, entre outros.

Aliás, a Nota de Admissibilidade² produzida pelos Assessores Parlamentares no passado dia 18 de Abril de 2023 é clara na admissão que perante o confronto de dois

² Nota de admissibilidade, produzida para efeitos de despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento.

direitos constitucionalmente consagrados, entendidos como direitos fundamentais de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias – o direito à propriedade privada e o direito à habitação – deverá ser equacionado os termos em que o primeiro deverá ceder perante o outro e se se mostra respeitado o princípio da proporcionalidade, previsto no n.º 2 do artigo 18.º da CRP, que a doutrina tem considerado aplicável quanto a eventuais restrições ao direito de propriedade.

É necessária a concretização de Programas de Arrendamento Acessível e Social Municipal que aloquem a criação de uma bolsa de fogos para arrendamento a custos acessíveis e sociais, a partir do património público imobiliário disperso, fundamentalmente financiado por dinheiros públicos, não excluindo a criação de incentivos aos particulares para que coloquem património seu nesta bolsa. Desta forma, estarão também os municípios a fazer uso dos instrumentos legais e contratuais ao seu dispor para com urgência ter atuação reguladora de mercado, eliminando/mitigando as distorções que se verificam no arrendamento habitacional de média/longa duração, assim oferecendo resposta em tempo útil a quem procura habitação.

Por outro lado, para fazer cumprir este novo modelo de habitação social, pública e acessível, aproveitando a oportunidade estrutural oferecida pelo PRR, os municípios não devem prescindir da possibilidade de exercer os direitos de preferência e de tomada de posse administrativa que lhes assistem, bem como de facilitação do usucapião, em relação a edifícios que se considerem nucleares para a organização de dinâmicas urbanas locais, suscetíveis de contribuir para a efetivação do direito à habitação. Portanto, como repetidamente temos colocado, há que estancar a alienação de propriedade pública vocacionada para habitação – até tendo em conta o esmagador desequilíbrio entre o regime de ocupação público e privado da propriedade em território nacional (2 e 98%, respectivamente), comparativamente aos restantes países da OCDE; devendo recuperar-se, para que se aloque a existente a bolsas destinadas ao arrendamento, preferencialmente geridas a nível municipal, intermunicipal ou

metropolitano, considerando o conhecimento local das necessidades, a dimensão patrimonial e a proximidade decisória. Também se podem articular medidas que permitam que as autarquias locais adquiram imobiliário devoluto a preços não especulativos, com o objetivo de o arrendar a preços acessíveis e sociais, regulamentando esta matéria, tal como previsto na LBH.

Caracterização do parque habitacional não ocupado (devolutos): considera-se imperioso concluir e divulgar o inventário iniciado no âmbito do DL nº 82/2020, que regula a realização do inventário do património imobiliário do Estado com aptidão para uso habitacional e a criação de uma bolsa de imóveis do Estado para habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social. Deve-se especificar concretamente a situação dos 723 mil fogos devolutos quanto ao número de alojamentos vagos, localização, tipologia, época de construção, finalidade (demolição, arrendamento, venda, outras situações), bem como as causas estruturais que explicam o fenómeno. Devem ainda reportar-se as necessidades de reparação dos alojamentos devolutos, descrevendo-se a sua forma de ocupação e distribuição por NUTSIII, com base nos Censos 2021.

Ainda assim acreditamos que, salvaguardando o constitucional direito à habitação, mas o equivalente direito à propriedade, as medidas previstas de tomada de posse administrativa, obras coercivas e arrendamento forçado deviam, em primeiro lugar, partir do próprio Estado relativamente ao seu património devoluto com vocação residencial. Depois de esgotados os seus fogos devolutos, avança-se para mobilização dos que estão na posse de IPSS e de Fundos de Investimento Imobiliário, e só depois, caso necessário, os dos privados e dos pequenos e médios proprietários, desprovidos de função social e económica e que se localizam em áreas de pressão urbana e de procura residencial insolvente.

3. Protecção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação

De acordo com o P+H, quanto ao aumento dos juros e seu impacto nas prestações e na taxa de esforço das famílias, impõem-se, como medidas cautelares: Obrigatoriedades de os bancos disponibilizarem uma alternativa de crédito à habitação a taxa fixa e os apoios previstos na subida da taxa de juro.

Nesta matéria o P+H podia ser mais ambicioso e progressista. Veja-se que a opinião pública e agenda mediática, inclusive partindo de elementos mais conservadores do espectro da direita portuguesa, com amplo eco recente na comunicação social e nas redes sociais, têm admitido a situação imoral de acumulação de lucros por parte das entidades bancárias, à custa dos sacrifícios da maioria da população em território nacional. Fica claro que a manter-se o aumento das taxas de juro (designadamente da Euribor), num quadro de perda de poder de compra dos salários e das reformas, milhares de famílias estão a ser colocadas numa situação em que não conseguem suportar o pagamento das prestações do crédito bancário, ficando ameaçadas de perder a sua habitação própria e permanente, o que se afigura como um atentado grave ao direito à habitação, tal como inscrito na CRP e na LBH.

Perante este problema, são necessárias medidas urgentes que deem às famílias segurança quanto à possibilidade de manterem a sua habitação e que contribuam para evitar situações de empobrecimento e incumprimento generalizado que teriam profundas consequências negativas no plano social e também inegáveis impactos negativos no sistema financeiro.

Assim, sugere-se a promulgação de um Regime Extraordinário de **Protecção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação** permitindo que:

- a subida das taxas Euribor tenha como primeira consequência a redução das margens de lucro dos bancos que resultam de um conjunto de custos e encargos associados aos créditos à habitação (taxas e comissões bancárias,

seguros, anuidades de cartões de crédito, etc), assegurando que a totalidade dos encargos com o crédito (amortização de capital, juros, outros custos e encargos) não ultrapasse o valor definido no início do contrato da Taxa Anual Efetiva Global (TAEG);

- os contratos de crédito à habitação possam ser renegociados considerando um limite de 35% de taxa de esforço e havendo extensão do prazo para pagamento do crédito;
- possa ser aplicada uma moratória de capital no pagamento do empréstimo (envolvendo dispensa de amortização de capital e limitação do pagamento de juros a uma taxa igual àquela que é utilizada para o financiamento dos bancos) por um período máximo de 2 anos, sendo o prazo de pagamento do empréstimo automaticamente prolongado por período idêntico;
- nas situações em que a casa for entregue ao banco ou vendida a um Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional haja a possibilidade de manutenção da habitação a título de arrendamento, podendo posteriormente ser retomado o crédito.

4. Alojamento Local (AL)

É hoje consensual que o crescimento explosivo e desregulado do AL na última década produziu significativas distorções no mercado de habitação e arrendamento, sobretudo no centro das principais cidades portuguesas, afectando o stock habitacional disponível para oferta, quer de arrendamento, quer para venda, ambos acessíveis, pois desviou dezenas de milhar de fogos da função residencial/habitacional para a função turística, a um ritmo sem precedentes noutras cidades da Europa e do Mundo. Só em Lisboa o ritmo de crescimento médio anual entre 2009 e 2019 foi de 42%, sendo que entre 2014 e 2018, foi de 100% ao ano, ou seja, o sector quadruplicou em menos de meia década. No corrente ano de 2023, o AL afecta % de alojamentos clássicos no centro

histórico que ultrapassa em muito todos os limites da capacidade de carga turística recomendados pela literatura científica da Economia e Planeamento do Turismo e pela documentação estratégica nacional e internacional do sector: por exemplo, as freguesias de Santa Maria Maior e Misericórdia com 71 e 47%, respectivamente. É verdade que 72% do AL a nível nacional está fora dos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto, contudo, as milhares de unidades existentes no centro histórico destas cidades apropriam-se de percentagens crescentes do stock habitacional disponível, desviando muitos milhares de casas da oferta de habitação acessível para o sector do alojamento turístico, o que produz, inevitavelmente, forte distorção de preços no mercado local de habitação e arrendamento. Portanto, não se trata só de uma questão de escala, mas também de rigor de análise.

Esta procura massificada de Lisboa como destino turístico acelerou a gentrificação, entre outros impactos sociais e económicos no tecido urbano. Fala-se de turistificação, fenómeno para o qual não existe ainda uma definição conceptual clara a nível de consenso científico. Digamos que é uma noção que se tem divulgado muito nos círculos académicos e que exprime a expansão significativa e hegemónica do turismo num território, quer do ponto de vista da oferta de serviços e equipamentos, incluindo alojamento turístico nas suas diversas modalidades, quer do ponto de vista da procura da cidade como destino turístico. Quando aplicado, o conceito de turistificação designa uma hiperespecialização da economia e do tecido social de um território no sector do turismo, que roça tendências de monofuncionalismo, ao ponto de o tornar mais dependente do exterior. Torna-se também, portanto, mais sensível à volatilidade da procura turística internacional, a crises externas do sector ou a fenómenos extremos que abalam a estabilidade reprodutiva do sistema turístico mundial. Fica mais susceptível a catástrofes e riscos naturais, actos de terrorismo, instabilidade geopolítica e, como se viu recentemente, a epidemias e pandemias.

Com toda esta dinâmica, actualmente podemos assistir a um grande dinamismo na reabilitação de edifícios e na revitalização do espaço público no centro histórico da

cidade. Isto contribuiu para o aumento contínuo da oferta deste tipo de alojamento, mas ao mesmo tempo desaloja a população mais pobre já residente no centro histórico, como é o caso de imigrantes, jovens, idosos e famílias de baixo estatuto socioeconómico. A destruição do mercado de arrendamento e o desalojamento e despejo de antigos moradores foram uma realidade dominante na última década, tudo para dar origem a diversas formas de alojamento turístico, muitas vezes de luxo.

O alojamento local pode ter efeitos positivos na regeneração dos centros urbanos, na requalificação do património, na diversificação social, no complemento da receita dos moradores, na criação de emprego e na recuperação económica, mas a sua oferta excessiva reduz a oferta para arrendar a quem quer viver na cidade. E esta é já uma realidade empírica constatada em vários estudos nacionais e internacionais. Já no período pré-COVID estávamos, e ainda continuamos a estar, longe dos tempos idílicos do Airbnb como economia de partilha. Com efeito, o sector cedo ficou refém dos interesses do mercado e cedeu às estruturas de um micro-capitalismo popular e rentista. Muitos investidores e empresas imobiliárias compraram prédios inteiros (muitos para reabilitar) com o objectivo de os arrendar a turistas, principalmente nos centros de Lisboa e Porto. Arrendar casa nas principais cidades portuguesas tornou-se uma tarefa quase impossível. O problema não tem estado apenas nas rendas, mas sobretudo na inexistência de casas disponíveis para arrendar. Segundo dados recolhidos por uma agência imobiliária importante, a quebra em Lisboa foi de 75% e no Porto de 85%, sendo que, em alguns bairros mais centrais, a diminuição chega a ultrapassar os 90% só nos três anos que vão de 2013 a 2016. Ao mesmo tempo, o valor das rendas duplicou nesta década, imediatamente após a promulgação do NRAU 2012, cinco vezes mais do que os salários ou as pensões.

Face a este diagnóstico, as medidas previstas pelo P+H para regular o AL afiguram-se, grosso modo, positivas, atendendo à necessidade de manutenção da sustentabilidade económica, social e ambiental nos territórios: Atuais licenças sujeitas a reapreciação em 2030 e, a partir dessa data, licenças sujeitas a renovação quinzenal não

automática, responde também à grande flexibilidade e instabilidade que este negócio apresenta e impede a proliferação de unidades de AL fantasma que, à luz do sistema de cotas prevista em vários regulamentos municipais, cativam a licença mesmo que não estejam a operar, o que pode agravar situação de concorrência desleal e distorção de preços praticados no sector – portanto, neste sentido, parece-nos também positivo o aperto das regras sobre a validade dos actuais registos, impondo o prazo de dois meses para os estabelecimentos de AL provarem que estão em atividade; conforme jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, os condomínios podem pôr termo às licenças emitidas sem a sua aprovação; o alargamento das competências de fiscalização às Juntas de Freguesia devem ser acompanhadas de um reforço de recursos humanos, técnicos e financeiros por via da Câmara Municipal (neste caso, a análise do caso da linha telefónica de denúncia do alojamento local ilegal pela comunidade instituído pela Junta de Freguesia de Santa Maria Maior há cinco anos, pode ser um exemplo).

Todavia, a suspensão de novas licenças em todo o território nacional, mesmo com excepção dos territórios do interior identificados no anexo à Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho parece-nos uma medida excessiva uma vez que, não só o fenómeno apresenta uma diversidade geográfica a nível nacional muito grande que não se esgota num critério simplista dicotómico urbano/rural ou litoral/interior, mas também a Lei nº 62/2018, de 22 de Agosto, já prevê que o regime de autorização de exploração de estabelecimentos de alojamento local passa a ter intervenção das Câmaras Municipais (com intervenção complementar das Assembleias de Condóminos), podendo estas produzir regulamentos municipais que regulem a atribuição de registos através de um sistema de cotas de % limite de AL comparativamente aos alojamentos clássicos com a produção de áreas de contenção relativa e absoluta. A nosso ver, é preciso manter activos e fiscalizados os sistemas de cotas introduzidos a bem do ordenamento turístico e do planeamento urbano. Monitorizar constantemente a variação do ratio

em todas as zonas da cidade para que seja possível passar a considerar zona de contenção qualquer área que ultrapasse o ratio estabelecido.

Das dinâmicas do AL que interessarão ao P+H, pensamos que as medidas a tomar deverão atentar aos seguintes princípios e medidas:

- Defender o stock de habitação permanente, e limitar a instalação de novos estabelecimentos turísticos nos bairros de vocação residencial onde a sua presença já tem um peso excessivo, igual ou superior a 20%, portanto, excessivo em relação à residência total disponível. Por exemplo, o Regulamento Municipal do Alojamento Local de Lisboa (RMAL) entrou em vigor muito tardiamente, pelo que a imposição de áreas de contenção absoluta já se fez em bairros em que a expansão do AL atingia em média 1/3 do stock habitacional local. As câmaras municipais devem garantir, através de um sistema de cuidada monitorização, que tal não se replica nos casos das áreas de contenção relativa e do resto da cidade.
- Aplicar uma política de uso do solo que preveja usos mistos (residencial, comercial, serviços, turismo, indústria compatível, equipamentos colectivos) de forma equilibrada à escala do município, bairro e quarteirão; aplicação de um sistema de quotas (1/3 habitação, 1/3 comércio, serviços, turismo, 1/3 equipamentos coletivos) (segundo o exemplo do intentado pelo Plano de Salvaguarda da Baixa Pombalina) que garanta um mix funcional (atendendo à especificidade da área urbana em causa) essencial à manutenção da vida social e económica da cidade, à sua coesão, apropriação diferenciada e resiliência, ao invés da tendência de monofuncionalidade e hiperespecialização económica no setor turístico que descaracteriza os bairros históricos e torna o tecido social e económico da cidade mais vulnerável à volatilidade da procura turística internacional ou a uma crise no setor, como a que conhecemos durante a pandemia.
- Criar um Conselho Municipal do Turismo – órgão aberto e diversificado de participação cidadã, cujo objetivo seja o de debater qual é o modelo de cidade que queremos e, portanto, qual é o desenvolvimento turístico que melhor se adapta à

cidade. Assim, o conselho seria criado como um fórum de debate em que entidades cidadãs, associações e representantes políticos podem partilhar reflexões e apresentar propostas que sirvam para melhorar a implementação e desenvolvimento do sector do turismo em Lisboa. As resoluções aprovadas no conselho não seriam vinculativas, mas serviram de base à tomada de decisões políticas da Câmara Municipal³. Assim, estimular-se-ia, no âmbito de uma política de turismo colaborativo, uma plataforma em que participariam vários atores públicos, moradores, técnicos e académicos / experts da área do desenvolvimento turístico, ONGs e / sociedade civil e sector privado, bem como stakeholders nos processos de regeneração urbana, doravante a uma escala local de maior proximidade. Assim, estaríamos também a garantir a salvaguarda do interesse público e o equilibrado desenvolvimento da economia no sector do turismo impõe a definição de regras pelo município que clarifiquem os direitos e os deveres dos atores envolvidos, designadamente a adoção de medidas proporcionais que possam ser uma salvaguarda do direito fundamental à habitação, sem, contudo, colocar em causa os livres requisitos de acesso ao mercado.

- Reter na cidade, e sobretudo nas comunidades mais afetadas pela turistificação, uma parte significativa das mais-valias económicas, criando canais de redistribuição dos benefícios/receitas geradas pelo turismo nos bairros (por exemplo das resultantes da aplicação da Taxa Turística), orientando-as, de forma transparente, para projetos sociais na comunidade e no seu tecido associativo, e não apenas para reforço de infraestruturas de apoio à oferta turística e da promoção do setor.
- Formulação de uma Carta Municipal de Turismo onde constasse a localização de todos os empreendimentos turísticos, respetiva áreas de influência e dinâmicas funcionais, densidade e intensidade turística, através de medidas várias de geoestatística. Esta elaboração devia ser acompanhada do fomento de estudos de diagnóstico, com o apoio e principal interesse das Câmaras Municipais, que

³ Ver o caso do Conselho Municipal de Turismo em Barcelona:
<https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/es/consejo-de-turismo/que-es>

monitorizem evoluções na oferta turística no setor do imobiliário na cidade e que estudem a viabilidade de aplicação de índices de capacidade de carga turística por seção/quarteirão de bairro para o alojamento turístico. Tudo isto com auxílio da comunidade científica, técnica e académica, de forma a legitimar uma tomada de decisão pública mais equilibrada e acertada, e a monitorizar a evolução e a distribuição geográfica dos estabelecimentos turísticos e, também, do alojamento local, no sentido de ser possível delinear uma estratégia municipal, tendo em vista o desenvolvimento integrado e sustentável do território.

- Conscientes também que a restrição de novas autorizações poderá também conduzir ao aumento de estabelecimentos de génese ilegal, face ao aumento de competências das câmaras municipais, dar seguimento, e de acordo com o previsto no regulamento municipal de AL, a possibilidade de serem celebrados protocolos ou contratos com associações ou empresas para a realização de ações de fiscalização, e/o da criação de um gabinete municipal de fiscalização do AL e Turismo Habitacional como previsto nas Grandes Opções do Plano 2019-2022 da CML. Articular com condomínios dos edifícios, criação de uma linha de denúncia de irregularidades no AL seguindo o exemplo da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior.

Relativamente ao incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional. Sobretudo mediante o actual contexto de urgência imposto pela crise de habitação e pelos sucessivos anos de contínuos despejos que agravam a sangria demográfica das cidades e as condições de vulnerabilidade residencial de muitos grupos sociais (idosos, estudantes, imigrantes, sem abrigo), cujas precárias condições de habitabilidade dificultam por exemplo o direito ao isolamento e à quarentena por exemplo no período de COVID19, bem como pela situação de crise vivida no sector do AL na altura, soluções como o Programa de Renda Segura (PRS) promovido pela CML representaram uma resposta ágil e flexível quer a situações de

emergência habitacional vividas em Lisboa, quer mobilizando o excedente de stock de propriedades em AL que puderam reconverter-se em fogos com função de arrendamento permanente. Com o programa Renda Segura, a Câmara Municipal de Lisboa pretendia captar mais unidades para o mercado de arrendamento acessível, sendo que os proprietários privados interessados poderiam arrendar os imóveis à autarquia, que as subarrendava no âmbito do programa municipal Renda Acessível. Ficam assim isentos de IRS, IRC e IMI, e têm a garantia de pagamento integral das rendas por parte da autarquia. Os proprietários de AL que quisessem transitar para este mercado poderiam beneficiar de uma majoração da renda de 10%, nomeadamente por serem activos mobilados.

Neste tipo de processos, é fundamental para gerar confiança entre os proprietários de AL que a sua decisão de transferência da função do locado de uso como AL para uso residencial não implique automaticamente a perda de licença. Neste caso, sugerimos que a medida de caducidade das licenças por qualquer causa de transmissão caia do P+H. Recorde-se que ao incluí-los no programa PRS, a autarquia de Lisboa argumentava com um rendimento atractivo e seguro, "sem riscos", mas os proprietários de AL consideraram o plano pouco atractivo, a começar pelo facto de ficarem cinco anos presos a um contrato ou o facto de perderem a licença de AL, uma vez que a maior parte dos alojamentos se situam em zonas de contenção, temiam não voltar a conseguir reavê-la. Ou seja, as autoridades públicas para manterem o regime de cotas e de contenção do AL que permita ordenamento turístico e equilíbrio funcional, e aberta a possibilidade de transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional, têm de jogar com as percepções dos agentes do sector e com as suas expectativas.

Por outro lado, parece bastante salutar a proposta da ALEP de um pacto de sustentabilidade entre o AL e a Habitação, não permitindo o registo de novos Alojamentos Locais em imóveis que tenham estado afetos ao arrendamento habitacional nos dois anos anteriores.

Finalmente, merece-nos comentário de análise ainda a criação de uma contribuição extraordinária sobre o alojamento local (CEAL) a consignar ao IHRU para financiar políticas de habitação acessível, ou seja, o facto do alojamento local passar a pagar uma contribuição extraordinária cuja base tributável é constituída pela aplicação de um coeficiente económico (que tem em conta a área do imóvel e o rendimento) e de pressão urbanística, sendo que a taxa aplicável a esta base tributável é de 20% e tem efeitos apenas em apartamentos individuais. Face ao diagnóstico do sector, sendo que aproximadamente metade do sector se mantém a uma escala familiar, dominado por pequenos particulares ou pequenos empresários com menos de três unidades cada; parece-nos que a imposição de uma contribuição extraordinária se poderá revelar uma medida excessiva, promovendo eventualmente desemprego e fazendo perigar a sustentabilidade económica do sector enquanto gerador de riqueza e empregador a nível nacional. Insistimos: a regulação do AL deve fazer-se pelo cumprimento da Lei nº 62/2018, de 22 de Agosto, reforçando lógicas municipais de regulação do sector por via do planeamento urbano e ordenamento turístico mais exigentes do ponto de vista do mix social e funcional dos territórios, atendendo aos níveis de capacidade de carga turística.

5. Licenciamento simplificado e reclassificação de solo rústico para solo urbano

É consensual que os procedimentos de licenciamento são morosos e complexos. Embora consideremos a desburocratização do licenciamento uma condição essencial para agilizar os procedimentos técnico-administrativos da reabilitação urbana e da nova construção; julgamos que importa ter cautela pois a qualidade arquitectónica não resulta, natural e “automaticamente” de uma assinatura de arquitecto; matéria que sabemos ser evidentemente tão complexa como sensível e que se tornará crítica tanto em áreas urbanas e paisagísticas patrimoniais, como em matérias de projecto tão sensíveis e exigentes como é o caso da habitação pública. Apontamos que haverá

caminhos adequados e experimentados designadamente noutros países europeus em que se faz uma gradação de possibilidades de intervenção arquitetónica considerando-se, por um lado, as referidas sensibilidades e, evidentemente, as respetivas realidades quantitativas das intervenções e, por outro lado, o currículo das respetivas equipas projectistas. Deve ser criado um quadro normativo mais simples, mas nem por isso menos exigente, que liberte mas também responsabilize o projectista, garantindo-se o efectivo respeito pelas características morfotipológicas do local (hoje exigido pela legislação a diferentes níveis, mas raramente assegurado). Para tal deve ser reforçada o papel das autarquias na fase de planeamento e desenho urbano, de forma a combater a fragmentação e descontinuidade socio-espacial. Face aos recursos técnicos limitados das autarquias e à frequente falta de cooperação entre diferentes especialistas e actores, sugere-se maior recurso a concursos públicos simplificados, entregando-se a definição das Unidades de Execução a equipas multidisciplinares, com competências que vão do desenho urbano à perequação.

Portanto, se a desburocratização do licenciamento é uma condição essencial para agilizar os procedimentos técnico-administrativos da reabilitação urbana e da nova construção, será importante referir que esta simplificação não poderá colidir com um controlo das operações urbanísticas à luz do cumprimento dos instrumentos de Gestão do Território, e conseqüentemente pela implementação de políticas de ordenamento do território que garantam a qualidade da transformação dos nossos territórios. Assim, há que salvaguardar as servidões e restrições de utilidade pública relativamente a recursos naturais, património, equipamentos, infra-estruturas e actividades perigosas. Mas também assegurar o cumprimento de regulamentação técnica no âmbito da edificação e construção no sentido de garantir a sua salubridade e segurança, em que se incluem, entre outros a segurança contra incêndios, das estruturas e a sua vulnerabilidade sísmica, as infraestruturas, a acessibilidade universal ou a eficiência energética.

Será crucial compatibilizar o licenciamento simplificado com a garantia do equilíbrio entre o interesse público e os interesses privados, sem esquecer o papel dos municípios em particular, e do Estado em geral, na mediação destes interesses. A qualidade arquitectónica não resulta, simplesmente, da intervenção do arquitecto mas da colaboração com inúmeros agentes. Para tal deve ser reforçado o papel pró-activo das autarquias na fase de planeamento e desenho urbano, de forma a combater a fragmentação e descontinuidade socioespacial. Neste sentido, deve procurar-se um equilíbrio entre os controlos prévios e os controlos sucessivos das operações urbanísticas, ou das etapas dos procedimentos de licenciamento, em função da escala e da complexidade das obras.

Relativamente ao licenciar com termo de responsabilidade dos projectistas, assegurar a segurança e salubridade das construções, cumprindo a respectiva regulamentação técnica; é já hoje responsabilidade dos projectistas, consubstanciada por via dos respectivos Termos de Responsabilidade. O cumprimento das normas legais e regulamentares em obra, face à heterogeneidade de condicionantes, circunstâncias e agentes envolvidos num processo de edificação é neste momento difícil de garantir e, enquanto classe profissional, os arquitectos sublinham a urgência de um novo Código da Edificação, fundamental para poder exercer a responsabilidade que é exigida e à qual não se escudam desde que e quando o Estado não se demita do seu papel. Ora o estado enquanto legislador terá (ele também) que assumir a sua responsabilidade.

Sobre a questão de reclassificação de solo rústico para solo urbano, à luz dos princípios do ordenamento do território vigente, poderá ser previsto realmente para zonas contíguas às zonas urbanas, de forma a colmatar espaços vazios, consolidando território urbano, evitando a fragmentação socioespacial. Já a possibilidade de cedência de terrenos e de reserva de solos para habitação deve também ser limitada à luz dos mesmos princípios, atendendo a que Portugal apresenta, no quadro da OCDE, o maior rácio de fogos construídos por agregados familiares, com um superavit de mais de 1 400 000 fogos relativamente ao número de famílias.

A reclassificação do solo rústico para solo urbano e a possibilidade de cedência de terrenos para habitação e de reserva de solos para nova construção deve ter carácter muito excepcional, sendo limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias à garantia do direito à habitação e ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais. Deste modo, a reclassificação do solo como urbano deve contribuir, de forma inequívoca, para o desenvolvimento sustentável do território, obrigando à fixação, por via contratual, dos encargos urbanísticos das operações, do respectivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos.

Desde os anos 80 que se sabe que a utilização do direito de superfície não tem merecido uma aceitação generalizada, daí resultando algumas dificuldades da Administração na cedência de terrenos e uma menor operacionalidade no combate à especulação com os valores dos mesmos, com reflexos negativos, particularmente no domínio da habitação.

Na altura, a permanência daquela situação dificultava, em especial, uma mais rápida satisfação das graves carências habitacionais verificadas por todo o País, justificando-se assim a revisão da então Lei dos Solos, no referente à cedência de terrenos pela Administração, em propriedade plena, desde que destinados à prossecução de objectivos de habitação acessível, sem prejuízo das modificações a introduzir futuramente, após a revisão global da legislação urbanística que se encontrava em curso.

Com as alterações agora introduzidas procura-se criar condições para uma mais rápida utilização dos terrenos que são ou venham a ser propriedade da Administração, incentivando-se, ao mesmo tempo, a administração autárquica em operações de urbanização que, não se pretendendo lucrativas e especulativas, poderão apresentar-

se de acesso mais equilibradas. Nos anos 80 e 90, o reconhecimento de uma maior autonomia à administração municipal pela admissão de uma maior flexibilidade na cedência de terrenos, ainda que sujeita à disciplina definida em planos de urbanização legalmente aprovados, acabou por desaguar em sobreconstrução, expansão dos perímetros urbanos à custa de sacrifício do ordenamento do território e de solos férteis.

Com esta alteração à lei, o Governo quer acabar com os vazios urbanos, ou seja, terrenos aptos a urbanizar mas que não estão a ser utilizados. A intenção é fomentar a construção de mais habitação, mas a custos controlados. A ser aprovada, a medida vai acabar com solos urbanos disponíveis nas cidades e vilas mas que permanecem sem construção, beneficiando de impostos mais baixos, enquanto ganham valor.

Esperemos que esta proposta do P+H não se revele, com o tempo, dispensável e com efeitos contrários ao necessário, reproduzindo os erros da urbanização especulativa dos anos 80 e 90. As maiores necessidades de habitação estão nos grandes centros urbanos, onde já não há solos rústicos. Ocupar solos rústicos com construção de habitação a custos controlados vai empurrar as pessoas para a periferia e sacrificar o ordenamento do território. Na prática, o novo regime de uso dos solos vai dispersar a construção para áreas onde não há infraestruturas, sem acessos, sacrificando solos agrícolas e florestais. A alternativa pode ser conseguida se se consolidar o espaço urbano, onde há ainda bastantes vazios urbanos, o que permite o aumento da habitação disponível e aproveitando as infraestruturas já construídas.

Esta matéria leva-nos à necessidade de revalorizar o ponto da mobilização dos devolutos públicos e privados face à necessidade secundária de nova construção. Neste momento já é possível ter uma estimativa objectiva e categórica do número de devolutos total no país e em Lisboa, pois esse número é nos facultado pelo recenseamento populacional de 2021. Em 2011 eram perto de 735 mil e, neste momento, com os resultados dos censos de 2021, estão na ordem dos 725 mil a nível

nacional, 150 mil na Área Metropolitana de Lisboa, sendo que destes últimos, 48 mil se localizam na cidade de Lisboa e destes 2 mil são propriedade do Estado Central e Câmara Municipal. O número que foi aumentando consecutivamente nas últimas décadas, só diminuindo na última; prende-se com uma tendência que sugere a existência de um mercado de habitação muito vocacionado para a construção de habitação nova, para um crescimento do número de alojamentos vagos e para a existência de alojamentos familiares que não se destinam a residência habitual, mas a segunda residência de férias ou de ocupação temporária/sazonal. Revela também uma dependência de crescimento da economia portuguesa à custa das dinâmicas do imobiliário ligadas à nova construção, em detrimento da reabilitação urbana do edificado existente, ainda que a política de habitação aposte no paradigma da requalificação e reabilitação do edificado existente e da atração do edificado devoluto para o voltar a colocar no mercado. Isto é, aposta-se numa progressiva transformação na forma de acesso à habitação: de um modelo fortemente assente na construção de nova habitação e na sua aquisição para habitação própria, para um modelo em que a reabilitação de edifícios e o arrendamento habitacional possam ganhar novo dinamismo.

Sendo compreensível e inevitável a redução do investimento na construção de edifícios novos, destinados a habitação permanente, a reabilitação urbana surge como paradigma inevitável para preservar o património edificado, para revitalizar os centros das cidades e como forma de garantir trabalho ao sector da construção, enquanto motor da economia produtiva (não especulativa), para além de que, do ponto de vista do ordenamento do território, garante contenção do perímetro urbano e consolidação do tecido já construído, prevenindo a expansão (sub)urbana desmesurada que não é sustentável do ponto de vista social ou ambiental.

Mas a dinâmica da nova construção é muito persistente e relaciona-se com a forma como a urbanização sempre foi um sector eficiente de depósito de capital e de sua

reprodução fácil, ciclo vicioso que, aliás, à escala das autarquias, é difícil de quebrar, pois a nova construção alimenta, através do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e de outras taxas e impostos, as finanças locais, mantendo-as sustentáveis. Para além de que este sector gera um impacto directo e indirecto muito significativo na nossa economia, emprego e criação de riqueza. A verdade é que profissionais do sector do imobiliário e da construção civil revelam que este superavit se encontra disperso por todo o território e não polarizado junto das áreas metropolitanas ou áreas urbanas de maior pressão onde deveria estar localizado para dar resposta às novas procuras, sobretudo no litoral e nas principais capitais de distrito, onde se concentra o maior dinamismo sociodemográfico, havendo um contínuo desajustamento, a seu ver, entre oferta e procura.

6. Contratos de Desenvolvimento Habitacional e Nova Geração de Cooperativismo

A medida da disponibilização em regime de Contrato de Desenvolvimento para Habitação (CDH) de solos ou edifícios públicos para construção, reconversão ou reabilitação de imóveis destinados a habitação acessível afigura-se bastante positiva e alinhada com toda uma nova tendência e paradigma ressurgente do fenómeno cooperativista que se assiste actualmente por todo o mundo em reacção à gentrificação, especulação imobiliária e financeirização da habitação que parece ter tomado conta do mercado de habitação e de arrendamento das nossas cidades. A Nova Geração de Cooperativismo para Promoção de Habitação Acessível revela-se promissora e progressista com o desenvolvimento de projetos-piloto, com a articulação do IHRU e a mobilização de municípios e entidades do sector, com vista a, no prazo de seis meses, serem iniciados projetos democráticos e intergeracionais, com enfoque em modelos de habitação colaborativa e espaços de organização partilhada e/ou comum também dirigidos aos jovens, de custos controlados e em modelo não-especulativo e

não-mercantil. É bastante importante que tenha como destinatários directos as cooperativas e que a afectação do património seja realizada através de cedência do direito de superfície, por um prazo máximo de 90 anos, não sendo permitida a transferência da propriedade plena para os beneficiários, o que blinda os projectos relativamente a interesses especulativos que correm o risco de proporcionar oportunidades de alienação de propriedade por iniciativa privada, protegendo-os numa lógica colectiva, comunitária, novamente, não especulativa.

O restabelecimento de um modelo cooperativo de produção de habitação deve ser uma prioridade nas políticas públicas nacionais e municipais em Portugal. Como os melhores exemplos na Europa mostram, as cooperativas prosperam quando se apoiam mutuamente e não quando concorrem umas contra as outras. O papel de Estado é incentivar e apoiar estes processos e não aplicar-lhes regras de mercado concorrencial que são o oposto da lógica cooperativa.

Existe hoje uma procura muito localizada e embrionária em Portugal por projectos cooperativos em propriedade colectiva e/ou em direito de superfície de longo termo de propriedade pública (no prelo, está a plataforma CLT PT – *Community Land Trusts*, Portugal). Aprende-se com as experiências cooperativas anteriores dos anos 80 e 90 nas quais após a construção em modelo cooperativo, este se desfaz e as habitações passam a ser tratadas como mercadoria. Sabemos que a propriedade coletiva é a única garantia contra a especulação imobiliária, porque permite criar um stock de habitação acessível que não é depois encaminhado para o mercado livre (especulativo), mantendo a gestão e manutenção do parque habitacional na esfera cooperativa. É um modelo de propriedade cujos benefícios não se esgotam no momento da construção, contribuindo para um combate sustentado às desigualdades na habitação e a própria democratização da cidade, funcionando como multiplicador de laços comunitários e coesão social e territorial, de justiça social e espacial, portanto.

Aqui é fundamental que o Estado, governo e autarquias participem nestes processos cooperativos destinando financiamento público e bolsas de terrenos ou propriedades públicas disponíveis, em regime de comodato, por exemplo, sempre que os modelos cooperativos também possam dar uma resposta a carências habitacionais para as quais não há resposta ou esta é insuficiente por parte do mercado. É desejável que o IHRU e os departamentos de urbanismo/habitação dos municípios trabalhem com as cooperativas para acelerar processos, apoiar as iniciativas e desenvolver modelos de implementação céleres e eficientes. Assim, será possível criar modelos económicos de produção de habitação de cariz não lucrativo, assegurando a sustentabilidade financeira, que possam ser replicados e/ou que criem reservas para apoio a outros projetos de habitação acessível, fazendo cumprir a função social da propriedade, tal como prevista na Lei de Bases da Habitação.

Financeiramente, é importante que a banca pública, cooperativa e mutualista apoie e colabore com as cooperativas, não as tratando como mais um investimento imobiliário ou prejudicando-as pelo seu carácter não lucrativo, promovendo incentivos a projectos de reabilitação urbana de baixo custo mas de proximidade com a comunidade.

Estão a convergir esforços para que se constituam e mapeiem Fundos de Terras Comunitárias – do inglês “*Community Land Trust*” – , cooperativas sem fins lucrativos que desenvolvem e administram habitação cooperativa, mas também empregos acessíveis, espaços verdes comunitários, edifícios cívicos, espaços comerciais e outros equipamentos da comunidade em nome de um bem comum e colectivo, privilegiando este paradigma na política pública de solos, em detrimento dos fundos imobiliários. Estes projectos devem ser abertos a todas as pessoas e organizações, com diversidade social e etária, que se construam a partir das realidades locais e das comunidades, de baixo para cima. Que sejam uma resposta de base, instruída a partir de modelos participativos, enriquecidos pela assessoria técnica e científica. Estes modelos de novo cooperativismo querem participar no processo de requalificação do património

edificado, participar na sua consolidação e promover a diversidade e inclusão em todos os espaços da cidade, com base num planeamento urbano de proximidade.

A Lei de Bases da Habitação aprovada em 2019 reconhece a capacidade das cooperativas terem um novo papel na produção de habitação não lucrativa ou não mercantilizada. Prevê, de forma clara, a relação entre Estado e cooperativas de habitação, as formas de incentivo e apoio público (art.º 55) e o papel dos Municípios no apoio aos projetos cooperativos, onde se inclui “a participação das cooperativas e dos moradores nas decisões sobre a política de habitação” (art.23º). A Lei de Bases de Habitação abre novas possibilidades de operacionalização do movimento cooperativo habitacional que devem rapidamente ser prosseguidas, designadamente:

- a) Promovendo e gerindo habitação pública, prevendo-se a cedência a cooperativas de terrenos ou imóveis públicos para fins habitacionais sob a forma de direito de superfície (nº 2 do art.º 27);
- b) Privilegiando o sector cooperativo na produção de habitação própria a custos acessíveis e sem fins lucrativos (nº 3 do art.º 46);
- c) Garantindo que o Estado criará um regime legal de propriedade resolúvel para habitação, preferencialmente dirigido ao setor cooperativo ou social (nº 1 do art.º 50).

Considerações finais

Não podemos deixar de referir que o programa dos **Vistos Gold** foi severamente reestruturado. Salvaguarda-se que a renovação dos vistos já atribuídos só devia ocorrer se o imóvel estiver alocado a residência própria e permanente do proprietário ou descendente; ou se for objeto de contrato de arrendamento para habitação própria e permanente por prazo não inferior a 5 anos.

Todavia, as críticas chegaram tanto da Esquerda quanto da Direita. A Esquerda acusa o Governo de manutenção de subsidiação ao sector privado e proprietários, de não eliminar as isenções fiscais nem regular a actividade dos Fundos de Investimento Imobiliário e de que a eliminação dos Vistos Gold peca por tardia. Acusa igualmente o P+H de escamotear a manutenção do conjunto de regimes fiscais de privilégio daquilo que se pode designar por “cidadanias rentistas”, como é o caso do estatuto dos Residentes Não-Habituais e dos Nómadas Digitais enquanto novas procuras residenciais, causas estruturais na distorção dos preços do mercado de habitação e arrendamento, sobretudo em Lisboa, Porto e Algarve.

O problema e o desafio da habitação e a sua crise mais ou menos recente sempre foi uma questão pluridimensional. Ora, espera-se que o P+H, sem desprimor do seu enfoque mais específico, possa contribuir para políticas de habitação mais multissetoriais, pluritemáticas e multiescalares, pelo que o racional transescalar que tem de ser adotado condicionará instrumentos e medidas diversas, em função da escala requerida do problema em questão (sejam casos de emergência habitacional, provisão direta e nova construção, apoio ao arrendamento acessível, regulação do mercado, estímulo às ações de escala local e participativas por partes dos atores coletivos das comunidades, como por exemplo as cooperativas de inquilinato ou os fundos de terras comunitárias (CLT – *community land trusts*, entre outros). Estas políticas de habitação devem estar articuladas dentro do quadro das políticas urbanas e sociais existentes, numa lógica de integração e complementaridade.

A habitação é uma matéria complexa, como vimos, multidimensional; mas também multifactorial e pluriescalar. A satisfação do direito à habitação é uma obrigação do Estado português, competindo ao Governo definir a política de habitação adequada a este desiderato constitucional. Ora, o Estado Central tem de assumir as responsabilidades que lhe são incumbidas pela Constituição da República Portuguesa e pela Lei de Bases da Habitação, como regulador, executor, construtor, promotor e provisor direto de habitação pública e de acesso à habitação, ao contrário do papel de

gestor ou de mero garantidor, facilitador do mercado privado, papel que tem assumido com maior peso nos últimos anos em que vivemos uma verdadeira viragem neoliberal nas políticas urbanas e de reabilitação. É indubitável que ao Estado incumbe intervir em todos os níveis da definição e planeamento da utilização de solo urbano, no controlo de preços e mais-valias, ser simultaneamente promotor e proprietário de habitação, contribuir na reabilitação do edificado e na oferta de habitação e arrendamento acessível.

Isto significa que o Estado se deve comprometer com uma coordenação eficaz de políticas de arrendamento que medeie os mais diversos e contraditórios interesses, agentes e organizações envolvidas no setor; exigir e permitir que todas as partes interessadas relevantes nos setores público e privado desempenhem um papel na realização de metas de habitação acessível e inclusiva; estabelecer e monitorar padrões para arrendamento adequado e acessível em todas as formas. O que significa que deve esforçar-se por fazer coexistir de forma equilibrada os três modelos de regime de propriedade previstos na Constituição da República Portuguesa e cuja lógica se deve estender também ao arrendamento: o do setor privado (portanto mercado livre), o do setor público e o do setor cooperativo e social.

Só assim se avança no sentido de ser possível delinear e concretizar uma Estratégia Nacional da Habitação, tendo em vista o desenvolvimento integrado e sustentável do território e permitir o efectivo direito à habitação de forma universal, incondicional e inalienável.

Luís Mendes

Lisboa, 15 de Junho de 2023