

O futuro da habitação em Portugal

Uma análise da Lei de Bases da Habitação e sua articulação com o ordenamento do território

Julio Braga Moreira ¹

SUMÁRIO

Este artigo analisa a importância da Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro de 2019) e a sua relação com as políticas de ordenamento do território para assegurar em Portugal, o direito à habitação e ao habitat, delineando o futuro da habitação em Portugal através de uma análise das disposições da nova lei da habitação relacionadas com o ordenamento do território

INTRODUÇÃO

Segundo Santos (2020), em cada época histórica, os modos dominantes de viver (trabalho, consumo, lazer, convivência) e de antecipar ou adiar a morte são relativamente rígidos e parecem decorrer de regras escritas na natureza humana. É verdade que eles se vão alterando paulatinamente, mas as mudanças passam quase sempre despercebidas ²

Nas cidades, o processo de transformação humano foi levado ao extremo. Nelas, pela ação conjugada de um conjunto de processos tipicamente urbanos, os espaços não transformados pelo homem foram perdendo importância e reduzindo-se gradualmente até atingirem níveis absolutamente residuais ³.

São por estes motivos que o direito à habitação nas cidades do século XXI, especialmente em Portugal, já a algum tempo têm ganhado notoriedade na definição das políticas públicas do estado, não somente pelas carências habitacionais que fazem parte da realidade

¹ Doutorando em Direito Público na Faculdade de Direito da universidade de Coimbra

² SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. OpenDemocracy, p. 2, Março de 2020. <https://www.opendemocracy.net/pt/democraciabierta-pt/virus-tudo-o-que-e-solido-desmancha-no-ar/>.

³ ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce; OLIVEIRA, Fernanda Paula. Cidades no Antropoceno, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA, n. 43, ano XXII — 1.19, p. 117, 2019.



do País, mas também pela necessidade de integrar à política de habitação com as políticas de ordenamento do território e com o planeamento urbano das cidades.

O reconhecimento do direito à habitação encontra amparo legal desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos ⁴, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1948. É também consagrado na Constituição da República Portuguesa em seu art. 65.^º ⁵. É um direito fundamental — de natureza social —, particularmente, relacionado/integrado com o direito à qualidade de vida. Está também, naturalmente, conectado com outros direitos fundamentais. Portanto, por assim dizer, é um direito a uma habitação digna, que para tal, implica certas ações do estado, exigindo do mesmo uma tarefa prestacional para concretização desse direito.

Para Oliveira (2020), o direito de ter uma casa é, contudo, muito mais do que o direito de ter um telhado e quatro paredes: na medida em que o respeito pela dignidade da pessoa humana está em causa, todos os cidadãos devem poder desfrutar de um lugar ao qual sentem-se pertencidos, e um espaço físico que pode ser formado como uma casa para se viver com segurança, com privacidade e sem risco à sua saúde mental e física ⁶.

Tendo em conta esta perspetiva, este artigo analisa a importância da Lei de Bases da Habitação ⁷ e da sua relação com as políticas de ordenamento do território para garantir, em Portugal, o direito à habitação e ao *habitat*.

1. HABITAÇÃO EM PORTUGAL: CONTEXTUALIZAÇÃO E O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ A CHEGADA DA LEI DE BASES DA HABITAÇÃO.

A habitação é um bem social estratégico. É o chão, é o teto, é o chão e o teto, é o lugar de todos ou muitos de nós para o desfrutar de uma vida condigna. Em Portugal, o direito à habitação e a historicidade desse direito têm um percurso que remonta a meados do século XIX

Na segunda metade do século XIX, o Decreto de 31 de Dezembro de 1864, um diploma inovador, que previa um “plano geral de melhoramentos” para a cidade de Lisboa (artigo 34.^º), para a cidade do Porto (artigo 50.^º), bem como para outras cidades, vilas e povoados do Reino, desde que as respectivas câmaras municipais reclamassem a sua

⁴ Ver mais em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> acesso em 05/09/2020

⁵ Constituição da República Portuguesa. Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, série I, de 10 de abril de 1976.

⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particularly Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal, *Journal of Service Science and Management, Scientific Research Publishing*, n. 13, p. 20, January 2020.

⁷ Lei n.º 83/2019 — Lei de Bases da Habitação, Diário da República, 1.ª série, n. 168, p. 11-33, 3 de setembro de 2019. Ver mais em: <https://dre.pt/home/-/dre/124392055/details/maximized> acesso em 29/07/2020.

elaboração ao Governo (artigo 52.º). Este Decreto, tinha por objetivo melhorar “ruas, praças, jardins e edificações existentes e a construção e abertura de novas ruas, praças, jardins e edificações, com as condições de hygiene, decoração, comodo alojamento e livre trânsito do público” (artigo 34.º). Além disso, proibia os proprietários, sob pena de demolição, de construírem novas edificações sem projeto aprovado, proibição extensiva à reconstrução de antigas edificações (artigo 49.º) ⁸.

O século XX começou com a aprovação de um importante diploma: o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, de 14 de Fevereiro de 1903, um Regulamento de âmbito geral e de natureza técnica, que disciplinava a construção dos edifícios com vista a conferir-lhes melhores condições sanitárias e de hygiene. Durante a 1.ª República Portuguesa, a Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, no âmbito do urbanismo, atribuiu aos municípios a tarefa de promoção habitacional ⁹. Identificamos aqui, a primeira relação de integração normativa entre habitação e urbanismo.

Já em 1918, foi publicado o primeiro diploma legal que estabeleceu as condições de incentivo, pelo Estado Português, à construção de “Casas Económicas” — condições de expropriação de terrenos, de promoção, de arrendamento das então chamadas “casas baratas” —. O Decreto n.º 4.137, de 1918, em um trecho do seu preâmbulo retratou a preocupação com as questões sociais da época, especialmente com a situação habitacional, enfatizando que: “As questões sociais interessando principalmente as classes proletárias, são hoje de palpitante actualidade em todos os povos cultos [...] Uma dessas questões e da maior importância é a que se destina a conseguir a construção em grande escala de casas económicas, com todas as possíveis condições de conforto, independência e hygiene, destinadas principalmente nas grandes cidades ao que, por carência de recursos materiais, têm sido obrigados até agora a viver em residências infectas, sem luz nem ar, e por isso gravemente nocivas à saúde dos que as habitam.” ¹⁰.

Para Agarez (2018), a história da conceção e realização das políticas públicas de habitação em Portugal desde 1918 é, em larga medida, a história da urbanização do País e da edificação dos seus principais centros urbanos. A definição do quadro construído urbano

⁸ Ver Fernando Gonçalves “Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)” in *Direito do Urbanismo*, coordenado por Diogo Freitas do Amaral. In: GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Com um passo à frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente, Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, ed. Almedina, Coimbra, p. 41, Novembro 2010.

⁹ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Com um passo à frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente, Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, ed. Almedina, Coimbra, p. 41, Novembro 2010.

¹⁰ Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918, p. 451. In: AGAREZ, Ricardo Costa. Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018, Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal — Notas para uma história em construção, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 11, dezembro de 2018.



de Portugal nos séculos XX e XXI decorre muito significativamente do lançamento e concretização, ou fracasso, de iniciativas públicas — pelo estado, pelos municípios, por outras entidades do âmbito público —, com ou sem participação privada, dirigidas ao alojamento de populações dos diversos estratos da sociedade, especialmente dos de menores recursos ¹¹.

Já Serpa (2015; 2018) assevera, se acompanharmos o curso dos programas habitacionais ao longo de 100 anos, tanto em regime ditatorial quanto em regime democrático, verifica-se um percurso marcado pela construção de nova habitação, destinada ao alojamento e como reação à persistente carência habitacional. Este percurso apresenta modelos urbanos distintos, cuja diversidade está bem retratada no conjunto dos projetos construídos ao longo do território nacional, e de que a cidade de Lisboa é um exemplo rico e completo ¹².

O ano de 1933, para além de simbolizar o começo do Estado Novo, marcou ainda o início de quatro décadas de partilha de responsabilidades entre as esferas das Obras Públicas e da Previdência na definição e materialização do apoio público à habitação. Através da Secção de Casas Económicas (Serviço de Construção de Casas Económicas — SCCE, a partir de 1938), da DGEMN, o MOP projetou, construiu e fiscalizou os chamados “agrupamentos de casas económicas,” antes de os entregar ao INTP, criado em 1933. A estratégia governamental de possibilitar a aquisição progressiva de casa própria a determinados setores da população conheceu novas frentes ao longo dos anos de 1930. A criação da Junta de Colonização Interna, JCI (em 1936), e da Junta Central das Casas de Pescadores, JCCP (em 1937), foram processos através dos quais o estado multiplicou o número de centros de produção de habitação de iniciativa pública destinados a grupos socioprofissionais específicos, não assalariados públicos, mas igualmente sujeitos ao controlo corporativo ¹³.

A atratividade das áreas urbanas, em especial por comparação com os meios rurais com condições de vida muito difíceis, conduziu a um êxodo rural significativo, sobretudo nas décadas de 60 e 70, do século passado. Foi neste período que a Área Metropolitana de Lisboa (AML), e em particular os concelhos limítrofes de Lisboa a norte do Tejo, teve o maior incremento populacional: 21% e 37%, respetivamente. Perante esta situação e face ao retardamento da modernização do País e a ausência da implementação de um Estado

11 AGAREZ, Ricardo Costa. Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018, Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal — Notas para uma história em construção, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 12, dezembro de 2018.

12 SERPA, Filipa; DA FONTE, Maria Manuela; ALLEGRI, Alessia; ARENGA, Nuno; MONTEIRO, Madalena Líbano. Habitação de promoção pública — Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos, Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 408, dezembro de 2018.

13 AGAREZ, Ricardo Costa. Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018, Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal — Notas para uma história em construção, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 12, dezembro de 2018.

Providência, ambos resultantes da ditadura, assistiu-se à acumulação crescente de carências habitacionais ¹⁴.

Em 1970, Portugal conheceu a primeira Lei de Solos. Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, esta lei produziu um particular regime jurídico dos solos urbanos, como instrumento de desenvolvimento urbanístico e como meio de combate à especulação imobiliária que, entretanto, se fazia sentir. De um lado, previu medidas preventivas, um instituto jurídico novo destinado a defender a seletividade dos planos de urbanização, tendo-lhes definido um prazo de vigência máximo de três anos, bem como a substituição por normas provisórias (artigos 1.º — 5.º). De outro lado, definiu três modalidades de operações urbanísticas ¹⁵ e procurou soluções que garantissem a realização do princípio da igualdade dos proprietários de terrenos abrangidos pela execução de um plano de urbanização ¹⁶.

No mesmo período, o III Plano de Fomento (1968-73) preparou o país para o ordenamento do território, ao colocar num nível prioritário o desenvolvimento regional. As assimetrias territoriais, o agravamento dos desequilíbrios entre o interior e o litoral, o desaproveitamento dos recursos naturais e a atratividade das cidades impunham um ordenamento do território à imagem do que, em especial a Inglaterra e a França conheciam há muito, com vista ao desenvolvimento harmónico das regiões no respetivo quadro geográfico. Desta forma, os primeiros passos no sentido de uma visão alargada de ordenamento nos espaços regionais resultaram do Decreto-Lei n.º 48.905, de 11 de março de 1969, que previu zonas de ação prioritária, do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, que previu parques industriais, e da Lei n.º 9/70, de 19 de Julho, que definiu parques naturais ¹⁷.

Neste cenário, envolvendo o III Plano de Fomento, tivemos, portanto, um verdadeiro “ensaio” transversal de integração normativa e de políticas da habitação, do ordenamento do território e do urbanismo. Exemplo disso, foi a criação do Fundo de Fomento da Habitação, da Lei de Solos, o Colóquio sobre Política de Habitação de 1969, e a revisão da

¹⁴ SERPA, Filipa; DA FONTE, Maria Manuela; ALLEGRI, Alessia; ARENGA, Nuno; MONTEIRO, Madalena Líbano. Habitação de promoção pública — Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos, Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 408, dezembro de 2018.

¹⁵ Estas operações urbanísticas englobam a criação de novos aglomerados populacionais, a expansão dos já existentes e a renovação de bairros ou zonas delimitadas das cidades. In: *Maria da Glória Garcia, 2010.*

¹⁶ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Com um passo à frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente, Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, ed. Almedina, Coimbra, p. 46, Novembro 2010.

¹⁷ Referências legislativas são retiradas de *Diogo Freitas do Amaral, “O Direito do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente (Um esforço pioneiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)”*, in *Revista da Faculdade de Direito Universidade de Lisboa*, vol. XXXV, 1994. In: GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Com um passo à frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente, Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, ed. Almedina, Coimbra, p. 49, Novembro 2010



legislação relativa aos planos de urbanização e de enquadramento da construção clandestina, de 1971 ¹⁸.

Já no período da República atual, considerando o período de 1982 a 2020, estes 38 anos são caracterizados por duas grandes tendências: o primeiro período (1982-2002), marcado pelo paradigma da construção nova destinada ao realojamento, e o segundo, em curso, agora assumidamente dedicado à reabilitação urbana e o arrendamento apoiado (pilares da Lei de Bases da Habitação).

Durante esse tempo, destacamos o Programa Especial de Realojamento — PER para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, criado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, que sofreu várias alterações legislativas até 2007, que como o próprio nome indica, visa proporcionar, aos municípios daquelas áreas, condições para proceder à erradicação das barracas ali existentes e, conseqüentemente, o realojamento dos seus ocupantes em habitações de custos controlados. E também, o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação — PROHABITA, regulamentado Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, revisto pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de Março, programa que também visa a resolução de situações de grave carência habitacional dos agregados familiares residentes em todo o território nacional ¹⁹.

No início do século XXI, uma série de fatores, entre eles, profundas alterações sociais e demográficas, reestruturação econômica, globalização, movimentos migratórios, entre outros, agravaram problemas ambientais, sociais e económicos, aumentando e agudizando a situação das áreas urbanas degradadas em declínio. Com efeito, a dimensão física e, mais especificamente, a qualidade arquitetônica e urbanística, ganharam uma grande preponderância, justificando os investimentos económicos na qualificação do ambiente urbano e na conservação do património. Este início de século ficou marcado pelo agravamento das condições de acesso à habitação, sendo vários os acontecimentos sociopolíticos que, em conjunto, constroem o cenário de crise habitacional: as dinâmicas sociais do início do século XXI que se traduziram num aumento do desemprego e intensos movimentos migratórios; a diminuição de casas baratas na promoção privada de habitação e a redução da intervenção do estado na promoção pública de habitação ²⁰.

A nível europeu, a legislação da União Europeia, numa análise da *hard law* e *soft law* existentes com impacto na área da habitação, revela uma fragmentação de várias decisões adotadas de diferentes perspetivas, como proteção ambiental, telecomunicações, defesa do

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ MENDES, Luís. Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação, Centro de Estudos Geográficos, Finiserra, Research Gate, v. 114, p. 80, 2020.

²⁰ PINHO, 2009. In: SERPA, Filipa; DA FONTE, Maria Manuela; ALLEGRI, Alessia; ARENGA, Nuno; MONTEIRO, Madalena Líbano. Habitação de promoção pública — Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos, Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 413-414, dezembro de 2018.

consumidor, igualdade, comunidade cigana, vítimas de violência doméstica, os sem-abrigo, eficiência energética, entre outras temáticas. Para Solé (2019), esta situação implica que, aspectos importantes e interligados da habitação estão divididos. Esta fragmentação nos impede de ter uma concepção global da habitação levando em consideração a relação entre várias perspectivas jurídicas importantes (direito à habitação, função social da propriedade e serviços de interesse geral). A falta de uma abordagem para a habitação social por via de uma perspectiva global baseada em direitos, explorando as possibilidades da função social da propriedade e desenvolver a noção de serviço de interesse geral, enfraquece a situação jurídica atual da União Europeia ²¹.

Em que pese ainda não haver uma Diretiva da União Europeia específica para o setor habitacional — sabemos que há uma resistência forte, tanto no Conselho como no Parlamento Europeu para normatizar matérias relacionadas a alguns direitos sociais, para além das questões de competência legal *stricto sensu* para isto —, há um acervo amplo e diversificado de documentos contendo declarações políticas, iniciativas políticas, anteprojetos, e etc. Destacamos o projeto da “Carta de Habitação Europeia (2006)”, ²² promovido por um grupo constituído dentro do Parlamento Europeu ²³.

Na “Carta de Habitação Europeia”, destacamos o artigo 4.º, que trata da habitação como uma componente incontornável da coesão territorial da União Europeia, enfatizando ainda que, o desenvolvimento dos fenômenos de segregação espacial e especialização social dos territórios ligados às condições de habitação, deve ser combatido em nome da coesão territorial da União Europeia ²⁴.

Voltando ao cenário português, o início deste século foi marcado por várias mudanças que condicionaram a intervenção do Estado no âmbito da habitação. A promoção do acesso à casa própria gerou a diminuição do arrendamento e o aumento dos alojamentos ocupados por proprietários, em muitos casos com hipoteca. Esta tendência, que caracterizou o sistema de habitação ao longo de várias décadas, foi uma das maiores mudanças sociais do século XX. Apesar desta tendência, que teve particular importância na política de habitação de muitos países, como foi o caso de Portugal e dos países do sul da Europa,

²¹ SOLÉ, Juli Ponce. Le rôle de l’Union européenne dans la garantie de l’accès à un logement abordable et dans la lutte contre la ségrégation urbaine et la gentrification: comment aller plus loin, *Journal européen des droits de l’homme*, p. 313-314, 2019/5.

²² Ver mais em: <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/European-Housing-Charter.pdf> acesso em 17/08/2020

²³ Urban Housing Intergroup. The purpose of that Proposal of a European Charter for Housing is to raise question, at a European level, of the housing problem in Europe, an issue today largely influenced by many European decisions. This also represents an opportunity to enunciate several principles, such as the right to housing, and to stress the need for the European Union to lead community policies able to create a favourable and incentive framework for the Member States housing policies. Ver mais em n.º 19.

²⁴ Ver mais em n.º 20.



assistimos atualmente a uma mudança naquilo a que se designou a ideologia ²⁵ da casa própria ²⁶.

Daí, afirma-se que, Portugal viveu uma transição em termos de política de habitação, na viragem do século XX para o século XXI. Durante décadas, especialmente na década de 1990, houve uma intensificação nos programas de promoção e oferta de casas, aumentando consideravelmente o número de famílias que tornaram-se proprietárias de unidades habitacionais e, conseqüentemente, ocorreu um incremento no parque habitacional com o crescimento do número de fogos. Neste início de século XXI, entretanto, a política de habitação em Portugal, parece ter mudado de foco, privilegiando, neste sentido, os programas de reabilitação urbana e do arrendamento apoiado, em detrimento da política de aquisição da casa própria, e isso justifica-se em função do parque habitacional, atualmente, contar com um número acentuado de fogos desocupados e/ou abandonados.

Esta transição ocorreu, obviamente, em função das mudanças no contexto político, económico, social, habitacional, ambiental, urbanístico e do ordenamento do território, e veio acompanhada de modificações em alguns programas e na legislação. Tomemos como exemplo, a primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território ²⁷, a Nova Geração de Políticas da Habitação ²⁸, a nova Lei de Bases de Política do Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo ²⁹ e, finalmente, a Lei de Bases da Habitação ³⁰.

Apesar da principal mudança na política de habitação, colocando menos ênfase na promoção da habitação própria para depois incentivar o arrendamento, as alterações legislativas não conseguiram inverter a tendência de crescimento dos proprietários e do crédito à habitação. As respostas dadas, através de alguns programas e medidas, depois da crise

²⁵ O forte crescimento nos países industrializados do número de alojamentos ocupados por proprietários tem sido matéria de profunda investigação no âmbito da política da habitação. Este fenómeno está associado a fatores culturais, sociais e políticos, que sustentam uma ideologia sobre a posse da habitação, geralmente associada aos benefícios e vantagens da posse de uma habitação, conduzindo as famílias à procura de crédito e os governos a proporem incentivos à compra de habitação. *In*: ver n.º 25.

²⁶ Ronald, 2009. *In*: XEREZ, Romana; RODRIGUES, Pedro G.; CARDOSO, Francieli D. A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017 — Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 465-466, dezembro de 2018.

²⁷ Ver mais em: Lei n.º 99/2019 — Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (revoga a Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro), primeira revisão, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 170, p. 3-267, 5 de setembro de 2019.

²⁸ Ver mais em: PINHO, Ana. Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação — Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação, *Secretaria do Estado de Habitação*, Abril de 2018.

²⁹ Ver mais em: Lei n.º 31/2014 — Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 104, de 30 de maio de 2014.

³⁰ Ver mais em n.º 6.

de 2008, destinaram-se a segmentos restritos, dificultaram o acesso à habitação e aumentaram de forma acentuada as despesas das famílias nesta área ³¹.

As desigualdades no acesso à habitação — intensificadas pela crise económica global de 2008 e 2009 iniciada nos EUA — alargaram-se e atingiram, não apenas as camadas mais vulneráveis, mas também as classes médias urbanas. A crise de habitação tornou-se o mote de uma crise económica e social que evidenciou as contradições e desigualdades no acesso à habitação. É neste contexto que surge a Estratégia Nacional de Habitação em 2015 (Resolução do Conselho de Ministros n.ºs 48/2015) que, mesmo sendo aprovada, não ganha oportunidade de ser apresentada ou debatida no Parlamento. Dois anos mais tarde, em julho de 2017, é criada a Secretaria de Estado de Habitação que encarna o compromisso governamental para a definição de uma política pública de habitação de visão global e estratégica, consubstanciando-se, uns meses depois, na publicação da “Nova Geração de Políticas de Habitação.” ³².

Para Agarez (2020), a “Nova Geração” de 2018 pretende, concretamente, apoiar famílias em situação de grave carência habitacional, garantir o acesso à habitação àqueles que não o têm pelo mercado imobiliário, transformar a reabilitação no modo dominante de intervenção em edifícios e cidades e, em consequência, promover a inclusão e a mobilidade social e territorial ³³.

Já Mendes (2020), enumera algumas críticas a NGPH, dentre elas, o fato de as parcerias permitirem uma maior coordenação e complementaridade entre diferentes competências de diferentes agentes e, assim, ultrapassar as tradicionais barreiras institucionais. Este discurso do apoio em parcerias, embora legítimo do ponto de vista da governança territorial e do planeamento e ordenamento do território, abre, por exemplo, caminho para a “caixa de pandora” do nexos Estado-Finanças, podendo tornar opacas as lógicas de financiamento dos instrumentos de atuação, reféns das lógicas de financeirização e da neoliberalização do mercado, que apenas acarretarão o agudizar da especulação imobiliária, das desigualdades socio-territoriais e da conjuntura de injustiça social e espacial que se vive na crise da habitação mas também no acesso aos serviços públicos ³⁴.

Em julho de 2019, enquanto a chamada “Nova Geração de Políticas de Habitação” se vai traduzindo em medidas (por exemplo, de incentivo ao arrendamento

³¹ XEREZ, Romana; RODRIGUES, Pedro G.; CARDOSO, Francielli D. A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017 — Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, p. 505, dezembro de 2018.

³² MENDES, Luís. *Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação*, Centro de Estudos Geográficos, Finisterra, Research Gate, v. 114, p. 82, 2020.

³³ AGAREZ, Ricardo Costa. *A habitação apoiada em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 11, janeiro de 2020.

³⁴ MENDES, Luís. *Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação*, Centro de Estudos Geográficos, Finisterra, Research Gate, v. 114, p. 85, 2020.



acessível, tantas vezes já tentado nos últimos anos), a primeira Lei de Bases da Habitação da história de Portugal foi aprovada pelo Parlamento: dando forma ao estabelecido na Constituição de 1976, determinou-se que o estado tem a obrigação de garantir o direito a uma habitação condigna a todos os cidadãos, e que a habitação tem uma função social, pelo que todas as construções com esta vocação devem ter uso efetivo habitacional ³⁵.

A Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro de 2019 — Lei de Bases da Habitação, é um marco histórico para o direito à habitação em Portugal. Representa um percurso de lutas e de uma trajetória marcada por diversas políticas públicas implementadas ao longo de mais de cem anos. As palavras de Helena Roseta, arquiteta, parlamentar e defensora da causa habitacional sintetizam bem o desafio que Portugal terá pela frente nesta matéria (sessão parlamentar de 05 de julho de 2019 que aprovou a Lei de Bases da Habitação), afirmando que: “a lei não vai dar casas a ninguém, mas representa um enorme passo em frente no direito à habitação condigna para todos, com mecanismos e instrumentos concretos de defesa e promoção desse direito. Esta lei, é também, um caderno de encargos para o futuro, e vai obrigar a rever e compatibilizar a legislação avulsa para que os princípios nela contidos sejam cumpridos.

2. HABITAÇÃO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: “O ENTRONCAMENTO DO HABITAT”.

Já é de muito tempo que as relações entre habitação e ordenamento do território se entrelaçam, conforme notou-se no capítulo anterior. Mas, foi na Constituição da República Portuguesa de 1976, que esta relação foi de fato positivada. O artigo 65, n.º 2, *alínea “a”*, ³⁶ consagra: Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social

Neste sentido, Ferrão (2016) assevera, o ordenamento do território não é apresentado de forma autónoma, como um objetivo em si próprio, mas antes como um meio associado a duas finalidades específicas: o direito a uma habitação condigna (artigo 65.º, n.º 1) e o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.º, n.º 1) ³⁷.

³⁵ AGAREZ, Ricardo Costa. A habitação apoiada em Portugal, Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 13, janeiro de 2020.

³⁶ Constituição da República Portuguesa. Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, série I, de 10 de abril de 1976.

³⁷ FERRÃO, João. O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005) — Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro, Revista Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, p. 126, 2016.

Já para Do Carmo (2016), o ordenamento do território é uma política pública transversal que integra objetivos de organização territorial e desenvolvimento económico e tem repercussão em múltiplas áreas da vida social e económica. A importância e a transversalidade desta política pública ficaram implícitas no texto originário de 1976, e foram depois evidenciadas nas revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997, estando hoje consagrado “assegurar um correto ordenamento do território” como uma das tarefas fundamentais do estado, nos termos do artigo 9.º, alínea “e”, da Constituição da República Portuguesa ³⁸.

No entanto, mesmo após a previsão constitucional de 1976, tanto a habitação quanto o ordenamento do território, seguiram sem lei específica, ficando, portanto, sem autonomia legislativa para guiar políticas públicas nas respectivas áreas. Somente em 1998, foi criada a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, que estabeleceu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo — LBOTU, ³⁹ e quase meio século depois, em 2019, Portugal conseguiu aprovar sua primeira Lei de Bases da Habitação.

À luz dos princípios constitucionais, o sistema de planeamento consagrado na ordem jurídica portuguesa desde 1998 pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo — LBOTU, estabeleceu mecanismos e formas de interlocução de entidades e de conciliação dos interesses públicos nacionais e locais, prosseguidos pela administração central, regional e local, definindo um quadro legal que aponta para o exercício de competências partilhadas em matéria de ordenamento e de desenvolvimento do território, em concretização dos princípios da organização do poder local e da descentralização administrativa ⁴⁰ (artigos 235.º e 237.º) ⁴¹.

Para Ferrão (2016), as alterações introduzidas (VII revisão da Constituição Portuguesa de 2005) não só atualizaram princípios e conceitos, como representaram uma verdadeira mudança paradigmática: a substituição das tradições de planeamento regional e urbano, que mobilizavam instituições e comunidades técnico-científicas distintas e com escassa ou mesmo nula relação entre si, por uma visão mais ampla e integradora de ordenamento do território e urbanismo, que por esta via deixam de ser basicamente considerados como um meio visando outras finalidades (habitação, ambiente e qualidade de vida), conforme sucedia na versão originária da Constituição, para se constituir como um domínio autónomo ⁴².

³⁸ DO CARMO, Fernanda. Princípios Constitucionais do Ordenamento do Território, Revista Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, p. 100, 2016.

³⁹ A Lei n.º 48/1998, de 11 de agosto, aprovou a primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo perspectivando a existência de regiões administrativas mas estabelecendo mecanismos supletivos de exercício de competência até sua criação. Esta Lei foi revista pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

⁴⁰ Este tema será desenvolvido no Capítulo 3.

⁴¹ DO CARMO, Fernanda. Princípios Constitucionais do Ordenamento do Território, Revista Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, p. 101, 2016.

⁴² FERRÃO, João. O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005) — Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro, Revista Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, p. 131,



Diante destas noções iniciais do ordenamento do território e sua relação com o direito à habitação, devemos pensar e refletir em como as cidades portuguesas estão a se desenvolver, levando em conta os desafios económicos, sociais, ambientais e do território, inerentes ao mundo moderno do século XXI. Desta forma, as pessoas que habitam estas cidades, estão a gozar de habitação adequada, de qualidade ambiental e coesão territorial — temas que configuram o que alguns autores chamam de “direito à cidade”?

Sobre esta questão, Oliveira e Lopes (2016) identificam as cidades do século XXI, como cidades alegais ou informais, que, são, portanto, uma realidade sendo nelas que mais se evidenciam e conflituam os polos abertura/fecho; liberdade/segurança; coesão/fragmentação. E talvez por ser tão grande a distância entre cada um destes polos, é difícil ultrapassar as barreiras, sobretudo imaginárias — mas por vezes também físicas — que se colocam a quem se encontra na “alegalidade”, dificultando uma percepção da realidade, dos outros e de si mesmo, que permita quebrar aquelas peias. Uma nova alegoria das Cavernas, portanto. Não se trata aqui, sobretudo, de cidades ilegais: ainda que estas também existam, há cada vez mais zonas urbanisticamente legais onde se desenvolvem, se organizam ou se ocultam atividades contrárias à lei ou, pelo menos, atividades não regulamentadas mas potencialmente lesivas ⁴³.

Não queremos aqui afirmar que, no caso português, os instrumentos legais estão sendo ineficazes, ou mesmo tardios nalguns casos — como a lei de bases de habitação —, mas, de fato, o que muitas cidades neste começo de século XXI vem reproduzindo, principalmente os grandes centros urbanos, é uma geografia urbana repleta de “muros invisíveis”, semelhantes àquele que já construíram na fronteira do México com os EUA. Esse verdadeiro *puzzle* do ordenamento do território, têm fomentado o crescimento do que aqui chamamos de “meritocracia espacial”, ou seja, as pessoas ou segmentos que representam as classes sociais mais abastadas, conseguem, “por méritos”, ocupar determinados espaços — nobres — das cidades, beneficiando-se de alguns fatores, nomeadamente, a especulação imobiliária, a financeirização do mercado habitacional, e o fenómeno da turistização do mercado, especialmente ligado à reabilitação urbana.

As áreas urbanas, sobretudo se mais complexas, compreendem diversas células territoriais, de entre as quais Peter Marcuse ⁴⁴ identifica as cidadelas de riqueza e finança; o quarteirão da gentrificação (ou a cidade de residência e serviços das classes média-alta; os espaços suburbanos dentro e fora da cidade (áreas de produção e residência para a classe média baixa), o quarteirão da tradicional classe trabalhadora e dos enclaves

2016.

⁴³ OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. As cidades do século XXI: ilegalidade e alegalidade, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA, n. 38, ano XIX — 2.2016, p. 108, 2016.

⁴⁴ Peter Marcuse, The Dark Side of Really Existing Globalisation, in Peter Lang, Urbanism and Globalisation, 2004. In: n.º 41.

migratórios (a cidade para os não qualificados e menos pagos) e, por fim, os mais recentes guetos da exclusão e do abandono (como os bairros de lata, com concentração dos pobres, diferentes e com estatuto irregular, problemas estes agravados pela política pública de habitação e pela localização de atividades indesejáveis)⁴⁵.

Por outro lado, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (ECHR, sigla em inglês), no julgamento do caso *Yordanova e outros vs. Bulgária*⁴⁶, em abril de 2012, proferiu uma decisão de um valor imenso para o direito à habitação. O Tribunal considerou que houve violação do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁴⁷ por conta da execução de uma ordem de despejo, em 17 de setembro de 2005, para retirada de uma comunidade cigana de uma área nos arredores de Sófia, na Bulgária, reconhecendo, portanto, o direito à habitação a esse grupo em situação de vulnerabilidade.

Para fazer frente a este cenário, os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS”⁴⁸, apontam 17 metas que deverão orientar globalmente as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030. Destacamos o *Objetivo 11*: “tornas as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis,” que foca na promoção do interesse ativo dos cidadãos na governança e gestão das cidades, não as deixando crescer desordenadamente, e na garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos.

Os desafios são grandes. Vejamos, por exemplo, os bairros de habitação social, que aparecem como espaços excluídos e estigmatizados, áreas de concentração de situações sociais desfavoráveis e de grupos étnicos minoritários, potencialmente geradoras de elevado risco social (Wacquant, 1996; Barata Salgueiro, 2000; Malheiros, Mendes, Barbosa, Silva, Schiltz, & Vala, 2007). Isto é verificável no contexto português, no qual os “bairros sociais” são apontados como exemplos de espaços segregados do ponto de vista socioespacial, representando situações de imposição de segregação devido à concentração de populações mais favorecidas, sem ou com limitada capacidade de escolha do local de residência⁴⁹.

45 OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. As cidades do século XXI: ilegalidade e alegabilidade, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA, n. 38, ano XIX — 2.2016, p. 112, 2016.

46 Ver mais em: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf acesso em 17/08/2020

47 Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Artigo 8.º: *Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada, do seu domicílio e da sua correspondência.* https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf.

48 Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade [...] Os 17 Objetivos e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta Nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar [...] Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Ver mais em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> acesso em 01/09/2020

49 CARREIRAS, Marina. Integração socioespacial dos bairros de habitação social na área metropolitana de Lisboa: evidências de micro segregação, Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Finisterra, LIII, 107, p. 69, 2018.



Os debates em torno das políticas de habitação são especialmente pertinentes no atual contexto de crise econômica e sanitária pós pandemia do novo coronavírus, associado ao agravamento das carências sociais. Ainda que o atual parque habitacional social existente em Portugal seja parco comparativamente a outros países da União Europeia (Pittini, Ghekière, Dijol, & Kiss, 2015), estes alojamentos, enquanto unidades espaciais de promoção pública correspondem a uma materialização física e territorial direta das políticas de habitação. Permitem, por isso, realizar uma reflexão quanto à lógica que está por trás da integração e, também, quanto ao modo como os valores, normas e contextos (sociais, ambientais, históricos, culturais) se refletem nos resultados e nas práticas efetivas dessas políticas ⁵⁰.

É necessário, entretanto, que, antes de entrarmos numa abordagem mais atual da legislação e das políticas públicas que estão sendo implementadas em Portugal, nomeadamente às relacionadas com a integração do ordenamento do território e da habitação, possamos fazer distinção entre o significado da lei e das políticas públicas. Assim, a legislação atual portuguesa sobre ordenamento do território e habitação são fruto da regulamentação de dispositivos constitucionais que tratam desses temas, materializando, assim, em lei específica, o dever do estado de garantir tais direitos, bem como estabelecer diretrizes para o alcance dos mesmos. Por outro lado, as políticas públicas — por mais que muitas sejam garantidas através de uma lei que as institui — são a expressão daquilo que é determinado na lei fundamental (lei de bases destas políticas), através de programas ou planos de execução e, normalmente, estão atreladas as plataformas políticas dos governos.

No plano legal, a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, veio estabelecer as novas bases gerais da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo — LBPSOTU. Pensada, inicialmente, para rever e atualizar a antiga lei de solos, constante do do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 313/80, de 19 de agosto, 400/84, de 31 de dezembro, e 307/2009, de 23 de outubro, aquela lei alargou o seu âmbito de aplicação, passando a condensar também as linhas mestras da política de ordenamento do território e do urbanismo. Daí que a sua norma revogatória do artigo 83.º, abranja, para além de outros diplomas, a antiga lei dos solos e a anterior lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 49/1998, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, citada outrora ⁵¹.

A Nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo — LBPSOTU (a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto), é a principal inovação legislativa deste início de século na área de

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ CORREIA, Fernando Alves. A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA, n. 34, ano XVIII — 2.2014, p. 9, 2014.

ordenamento do território. Esta lei congrega diversos princípios, sendo o primeiro princípio a soltar os olhos, conforme referido acima, o princípio da integração da política de solos com as políticas de ordenamento do território e de urbanismo.⁵² Consideramos tal aspecto fundamental para o planeamento e execução das políticas de habitação, sobretudo na ótica da elaboração de programas e planos — planos territoriais nacionais e regionais e planos diretores municipais e intermunicipais —, da coesão territorial e do combate à segregação espacial, especialmente para as comunidades menos favorecidas.

Outro princípio que destacamos, é o princípio da estrutura da gestão territorial. Tal princípio se relaciona com a distinção entre programas e planos. O legislador entende como programas, os instrumentos de planeamento que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, sendo, por isso, instrumentos de orientação, que se limitam a fixar opções gerais no que respeita à organização do território por eles abrangido e a estabelecer diretivas quanto ao ordenamento do espaço a desenvolver e a densificar em planos, não tendo, por isso, idoneidade para definir as modalidades e intensidades de uso, ocupação e transformação do solo. E como planos, os que condensam opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo, assumindo, assim, a natureza de instrumentos de afetação do espaço, ao mesmo tempo que servem de parâmetro de validade dos atos administrativos de gestão urbanística. Consequentemente, os primeiros vinculam apenas as entidades públicas (quer a entidade pública que os aprovou, quer os restantes entes públicos), enquanto os segundos vinculam, para além das entidades públicas, ainda, direta e imediatamente, os particulares, isto é, têm eficácia plurisubjetiva. Somente os planos territoriais vinculam direta e imediatamente os particulares. Daí que as normas dos programas territoriais necessitem para vincular os particulares da intermediação das normas dos planos territoriais⁵³.

Para Oliveira (2020), os planos de uso do solo e de ordenamento do território aparecem como instrumentos relevantes para garantir uma cidade/território para todos. Isto porque o processo de aprovação de um plano é um processo de ponderação de interesses, onde o interesse (necessidades) de habitação da população, particularmente os socialmente mais desfavorecidos, são especialmente importantes para que o plano possa incorporar

⁵² Esta é a razão para no Capítulo I (que tratou da contextualização e evolução das políticas de habitação em Portugal, até a chagada da Lei de Bases da Habitação), fazemos referências, tanto no plano legal quanto de políticas públicas, relacionadas ao ordenamento do território e ao urbanismo. Portanto, era pra fazer alusão ao fato de que estas políticas sempre estiveram de alguma forma interligadas. E que, finalmente, agora, tais políticas estão integradas numa só lei.

⁵³ CORREIA, Fernando Alves. Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA, n. 41, ano XXI — 1.18, p. 11-12, 2018.



suas normas regulamentares relativas a essas necessidades, como uma solução para os problemas de habitação ⁵⁴.

Já para Do Carmo (2016), a política de ordenamento do território em Portugal tem tido dificuldades em congregar de forma eficaz e eficiente a tríade de políticas que constituem seu núcleo: ordenamento do território, o ambiente e o desenvolvimento regional, entre outras razões, por falta de operacionalização do sistema de planeamento (faltam planos, falta dinâmica de planos e faltam processos de planeamento) e por falta de aplicação do princípio da interação coordenada dos planos, um dos princípios basilares do sistema que tem servido, sobretudo, para conformar prevalências entre planos e pouco para gerir, com efetividade, os vários processos e conteúdos dos planos e a aplicação concertada destes no tempo e no espaço ⁵⁵.

Ainda no plano legal, em setembro do ano passado, foi publicada a Lei n.º 83/2019, a primeira Lei de Bases da Habitação de Portugal. Dentre os diversos aspectos importantes da lei, destacamos o capítulo IV, que trata da política de solos e ordenamento do território (este tópico será explorado no Capítulo 3). Queremos com isso afirmar que, a política de ordenamento do território é corolário para a garantia do direito à habitação.

No plano das políticas públicas, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território — PNOT (já revogado), aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 04 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 07 de setembro, e n.º 103-A/2007, de 23 de novembro, foi um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica e de âmbito nacional, que dá orientações aos instrumentos de gestão territorial (Marques da Costa; Louro; Abrantes 2011). No quadro do PNOT, surgiu o Programa de Ação 2007-2013. Já os Planos Regionais de Ordenamento do Território — PROT, enquadrados pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, têm, dentre outros, objetivos de âmbito territorial, destacando-se a definição de medidas ou intervenções para atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regional, assim como, a referência para as articulações com os planos intermunicipais e municipais ⁵⁶.

Recentemente, a Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, Primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (revogou a Lei n.º 58/2007, de 4 de

⁵⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particularly Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal, *Journal of Service Science and Management, Scientific Research Publishing*, n. 13, p. 23, January 2020.

⁵⁵ DO CARMO, Fernanda. Princípios Constitucionais do Ordenamento do Território, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial, p. 115, 2016.

⁵⁶ COSTA, Eduarda Marques; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Brasil e Portugal, *Sociedade & Natureza, Uberlândia-Minas Gerais*, v. 30, n.º 1, p. 35-36, jan./abr. 2018.

setembro) teve como objetivos a elaboração do novo programa de ação para o horizonte 2030, no contexto de uma estratégia de organização e desenvolvimento territorial de mais longo prazo suportada por uma visão para o futuro do País, que acompanha o desígnio último de alavancar a coesão interna e a competitividade externa de Portugal e, também, o estabelecimento de um sistema de operacionalização, monitorização e avaliação capaz de dinamizar a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política e de promover o PNPOt como referencial estratégico da territorialização das políticas públicas e da programação de investimentos territoriais financiados por programas nacionais e comunitários. O PNPOt estrutura-se em três documentos: O diagnóstico, a Estratégia e o Modelo Territorial e a Agenda para o Território (Programa de Ação) ⁵⁷.

O PNPOt, na parte que se refere ao Programa de Ação, evidencia a importância do desenvolvimento e implementação de uma política urbana nacional, para o País poder melhor capitalizar as oportunidades de desenvolvimento decorrente da urbanização e cumprir as suas responsabilidades globais, bem como as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Nova Agenda Urbana (NAU) ⁵⁸. Para tanto, um dos “efeitos esperados/diretos” do PNPOt é promover uma política de habitação integrada, através da concretização de direito à habitação e a uma melhor qualidade de vida, do alargamento dos beneficiários da política de habitação e da dimensão do parque habitacional com apoio público, da redução da sobrecarga das despesas com habitação no regime de arrendamento e no aumento do peso da reabilitação no total de fogos concluídos ⁵⁹.

A Nova Geração de Políticas de Habitação, lançada pelo atual governo em 2018, tem por missão, garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo da *habitat* e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público. No entanto, a eficácia desta nova abordagem de efetivação do direito à habitação, depende, dada a sua natureza integradora e global, da articulação com uma política de cidades que vise a construção de espaços de coesão social e territorial, de competitividade econômica e qualidade ambiental ⁶⁰.

Para Mendes (2020), o documento (NGPH) assume como ponto de partida o fato de que a habitação dialoga com o sentido de governança urbana subjacente a um paradigma de regeneração urbana, implicando resposta pró-ativa a problemas urbanos específicos, e em função dos diferentes contextos urbanos em que surge, possuindo uma especificidade

⁵⁷ Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, Primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, Diário da República, 1.ª série, n.º 170, p. 5-6.

⁵⁸ Ver mais em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-lanca-versao-em-portugues-da-nova-agenda-urbana/> acesso em 03/09/2020

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ PINHO, Ana. Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação — Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação, Secretaria do Estado de Habitação, p. 2-6, Abril de 2018.



enquanto forma de planeamento urbano que a distingue das demais intervenções e que ditará o seu modo de implementação no território. É um tipo de planeamento de carácter fortemente estratégico, formalizado de um modo geral em intervenções de fundo, numa série de dimensões que não apenas o de mero renovar do espaço edificado, e do qual decorrem profundas alterações, quer no âmbito do ordenamento do território, quer no âmbito da geografia urbana. Em suma, a NGPH, apoia-se numa visão de política que concorre para uma nova política urbana que procura a requalificação da cidade existente, desenvolvendo estratégias de intervenção múltiplas, orquestrando um conjunto de ações coerentes e de forma programada, destinadas a potenciar os valores sócio-económicos, ambientais e funcionais de determinadas áreas urbanas, com finalidade de, pretensamente, elevar a qualidade de vida das populações residentes.

Portanto, o direito à habitação e o ordenamento do território caminham juntos a um certo tempo, muito embora, muitas das vezes, em tempos passados, em direções diferentes. Ao longo das últimas décadas, a legislação portuguesa evoluiu nesta seara ao ponto de unificar em um único diploma, as políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e, por outro lado, criar uma lei de bases da habitação capaz de estabelecer o ponto de convergência com aquelas políticas.

Esperamos que, este arcabouço legal que viabiliza a conexão e a relação entre habitação e ordenamento do território, possa promover, em termos práticos, a essência do significado de habitação adequada e o seu *habitat*, para todos os cidadãos portugueses e imigrantes, especialmente às populações menos favorecidas que necessitem de um lar.

3. O FUTURO DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL: ANÁLISE DOS DISPOSITOS DA LEI DE BASES DA HABITAÇÃO RELACIONADOS COM O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O jornal Diário de Notícias anunciou: “Não foi por falta de mão-de-obra que levou tanto tempo a erigir. Entre o lançamento da primeira pedra e a inauguração passou mais de um ano. Em julho (2019), por fim, a casa da democracia deu luz verde à primeira Lei de Bases da Habitação. Para quem vai beneficiar dela, um ano de espera não foi nada. Devia estar feita desde o 25 de abril.”⁶¹

Para Mendes (2019), o cenário da habitação em Portugal com a chegada da LBH é o seguinte: progressivamente, a habitação foi e está sendo sendo esvaziada das suas funções social e económica, ao transformar-se num mero produto mercantil e num ativo financeiro e especulativo, muitas vezes sem qualquer uso. Como resultado desta

⁶¹ Jornal Diário de Notícias, em 30 de setembro de 2019. Ver mais em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/30-set-2019/lei-de-bases-da-habitacao-ainda-agora-nasceu-e-ja-todos-a-querem-mudar-11351513.html> acesso em 27/08/2020

situação, o arrendamento em Portugal e a habitação pública apresentam taxas muito baixas em comparação com outros países da Comunidade Europeia. Cerca de 75% das famílias portuguesas têm habitação própria, a segunda maior taxa, com elevado endividamento. A habitação pública representa cerca de 2% do parque habitacional, sendo uma das taxas mais baixas da Europa e muitíssimo distante das necessidades da população. O arrendamento, que deveria ser uma solução, devido às sucessivas políticas de liberalização e desregulação, está descredibilizado e a necessitar de soluções urgentes que garantam estabilidade e continuidade à relação contratual. Por fim, justifica-se planear e decidir novas fases de construção de habitação de propriedade pública e/ou assumir definitivamente o paradigma da reabilitação urbana como norma, e não como exceção ⁶².

A Lei de Bases da Habitação foi uma obra construída por muitas mãos. Para além das emendas aos projetos de lei efetuadas por diversos partidos políticos com assento na Assembleia da República, houve um grande número de contributos de associações e entidades da área da habitação, bem como de outros segmentos da sociedade. A deputada Helena Roseta, responsável por uma das iniciativas de projeto de lei, afirmou: “a lei aprovada não é património de nenhum partido, e foi resultado de muito trabalho, audiências e votações (304 votações).” ⁶³.

Destacamos aqui, um pequeno trecho da manifestação da Sra. Maria Georgeta Fonseca, da Associação “Os Inquilinos de Setúbal”, numa das audições realizadas para discussão do projeto de lei: “Propomos que as autarquias tenham de efetuar um plano e calendário de medidas de melhoria dos bairros de habitação pública, no que respeita à mobilidade para as pessoas deficientes; à melhoria dos abrigos, trajetos e carreiras de transportes públicos; à implementação de serviços comerciais nos bairros e à criação e melhoria de espaços verdes, desportivos e equipamentos infantis ⁶⁴.

Por conseguinte, acrescentamos alguns dos contributos da Associação dos Inquilinos Lisbonenses: 1) Alertar para os riscos da pretensão expressa da excessiva descentralização e municipalização das políticas de habitação, desresponsabilizando o estado central e o governo; 2) Assumir que anualmente o orçamento do estado deve alocar as verbas necessárias e suficientes para o desenvolvimento das políticas de habitação, contrariando a lógica do endividamento municipal ⁶⁵.

⁶² MENDES, Luís. Lei de Bases da Habitação e Agora? O imperativo da regulamentação, Revista Pontos de Vista do Jornal O Público, n. 26, Lisboa, Outubro de 2019.

⁶³ Ver mais em: <https://www.helenaroseta.pt/noticias/000594,072019/index.htm?t=lei-de-bases-da-habitacao-foi-aprovada> acesso em 03/09/2020

⁶⁴ Ver mais em: <https://www.helenaroseta.pt/documentos/1554832283S0aQR5nz1Lc40HX8.pdf> acesso em 03/09/2020

⁶⁵ Ver mais em: <https://www.helenaroseta.pt/documentos/1550769048Q1hFL9ta4Kd43SN1.pdf> acesso em 03/09/2020



Os contributos supracitados acima, revelam, de um lado, a realidade e alguns entraves que a política da habitação já enfrenta em Portugal, e que serão algumas das metas a serem perseguidas no futuro. De outro lado, alguns dos desafios que o setor terá no futuro — e já agora —, nomeadamente as fontes de financiamento e o orçamento para a execução da política de habitação, e a questão da competência local para desenvolver tal política.

Também ficou claro num dos contributos mencionado anteriormente, a configuração do tecido urbano e da ocupação espacial de uma zona que está localizada na AML (Área Metropolitana de Lisboa), e que certamente, reflete a realidade de outras zonas do País, ou seja, um cenário de falta de coesão territorial, de segregação espacial, carência habitacional e ausência de qualidade ambiental. Isto mostra a necessidade de integração entre as políticas de habitação e de ordenamento do território.

Eis o ponto ponto de concertação nesta nova década que se inicia: a Lei de Bases da Habitação está “fresquinha” e em cima da mesa; a política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo está agora atualizada, condensada e integrada num único diploma legal, e mais, recentemente foi feita a primeira revisão do plano nacional da política de ordenamento do território. Portanto, toda a “matéria-prima” para começar a obra, está no terreno. E agora?... O que o futuro reserva para o setor da habitação em Portugal?

Para Mendes (2019), a Lei de Base das Habitação, vem no sentido de colmatar o vazio legal e integrar as definições das várias temáticas, os agentes e promotores envolvidos, os apoios a conceder, a política pública, a intervenção pública ou público-privada, apresentando-se como um documento de fundamental importância e significado para este setor económico e social. Está convicto, que esta LBH, ao ter eficácia, será um instrumento estruturante ao dispor dos Governos e dos agentes económicos e sociais para enquadrar a legislação complementar e implementar os programas necessários com vista à resolução progressiva e continuada dos problemas habitacionais, na senda do cumprimento de uma verdadeira Política Pública de Habitação ⁶⁶.

Já Antonio Frias (2019), presidente da Associação Nacional dos Proprietários, afirma que, é verdade que a lei fazia falta para disciplinar o setor, mas, tal como está, dificilmente conseguirá alcançar alguma coisa e, destaca, que, no caso das leis da saúde ou da educação, o estado dispõe de mais de 90% do equipamento regulamentado, e na habitação passa-se o contrário. O parque habitacional público é muito reduzido. Por fim, acredita que quem fez a lei estava cheio de boas intenções, mas ela só pode ser levada à prática com a colaboração dos proprietários ⁶⁷.

⁶⁶ MENDES, Luís. Lei de Bases da Habitação e Agora? O imperativo da regulamentação, Revista Pontos de Vista do Jornal O Público, n. 26, Lisboa, 2019.

⁶⁷ Jornal Diário de Notícias, em 30 de setembro de 2019. Ver em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/30-set-2019/lei-de-bases-da-habitacao-ainda-agora-nasceu-e-ja-todos-a-querem-mudar-11351513.html> acesso em 27/08/2020

Concordamos com Mendes (2019), e estamos convictos de que a Lei de Bases da Habitação é um pilar crucial na prossecução da garantia do direito à habitação, e ao mesmo tempo, é a matriz para a satisfação deste direito fundamental de natureza social, imprescindível à dignidade humana e à qualidade de vida das pessoas. Para além de colmatar o vazio legal concernente a ausência de uma legislação própria para o setor da habitação, a LBH estabelece um conjunto de diretrizes e princípios que irão direcionar a formulação e execução das políticas públicas de habitação, com foco em três vertentes: arrendamento habitacional (Capítulo VI), habitação própria (capítulo VII), e reabilitação urbana (capítulo III).

Passamos agora a abordar alguns dispositivos da Lei de Bases da Habitação que consideramos importantes na relação com a política de ordenamento do território, insculpidos na Lei n.º 31/2014 — Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Iremos também pincelar outros temas, contidos na lei, que julgamos fundamentais para a eficácia na implementação da política de habitação.

O artigo 3.º, da LBH, estabelece os princípios gerais e, dentre eles, destacamos, primeiramente, a figura do estado como garante do direito à habitação. Evidencia-se que, o estado não é um ente “distribuidor de casas”, mas, ao contrário, deve concretizar este direito, seja de maneira direta — atuando como prestador, em casos em que o estado, necessariamente, assume a condução e execução da política —, ou de forma indireta — neste caso, como garantidor, ou seja, planeja e assegura que as prestações sociais são concretizadas, mas não se responsabiliza pela sua execução, deixando esta a cargo de particulares.

Os n.ºs 2 e 3, do artigo 3.º, consagram o princípio da integração entre a política de habitação, de ordenamento do território, e de solos, respetivamente. Asseguram que o direito à habitação deve ser garantido por meio desta integração, bem como a existência de transportes e de equipamento social (garantido também pelo artigo 6.º, desta lei), e que a vocação do solo ou dos imóveis para uso habitacional depende da sua conformidade com os instrumentos de gestão territorial. Estes dispositivos estabelecem a convergência e a relação destas políticas como corolário de uma habitação adequada, nos moldes do no artigo 7.º, da LBH.

A *alínea “b”*, n.º 5, do artigo 3.º, da LBH, estabelece a igualdade de oportunidades e coesão territorial como princípios das políticas públicas de habitação. Isto pressupõe viver em um espaço e local adequado para todos, servido por infraestruturas necessárias (rede de água, saneamento básico, gás, energia elétrica e serviços de telecomunicações); por equipamentos (escolas, creches, postos de saúde, áreas de desporto e lazer e espaços verdes); e por serviços urbanos (rede de transporte público, limpeza e recolha de lixo). Esse dispositivo está em sintonia com os fins previstos no artigo 2.º, *alíneas “b” “c” e “e”*, e com os princípios elencados no artigo 3.º, n.º 1, *alínea “d”*, e n.º 2, *alínea, “a” e “c”*, da LBPSOTU (Lei n.º 31/2014), ratificando, assim, a integração e o encadeamento lógico entre a habitação e o ordenamento do território.

Fechando o rol dos princípios, temos no artigo 3.º, n.º 5, *alínea “d”*, da LBH, o princípio da descentralização administrativa, subsidiariedade e cooperação, que reforça uma



abordagem de proximidade. Segundo Oliveira (2020), a razão da transferência de responsabilidades do Governo aos municípios, deve-se à maior proximidade que estas entidades têm com as necessidades dos cidadãos. Isso permite que eles tenham um melhor conhecimento da realidade, para ser capaz de avaliar de forma mais eficiente os problemas habitacionais (e sociais) existentes e de promover mais diretamente o apoio necessário para famílias e proprietários carentes. Essa transferência também se justifica porque os municípios têm papel relevante na definição de políticas urbanas (como políticas de regeneração e reabilitação) e planeamento e uso do solo (com ênfase particular na aprovação de planos municipais) ⁶⁸.

O capítulo II, da LBH, é dedicado à habitação e ao *habitat*. Isto repercute no cuidado com as pessoas — especialmente jovens, cidadãos com deficiência e pessoas idosas —, famílias — em especial as famílias com menores, monoparentais ou numerosas —, nas condições de habitação — dimensão adequada, acessibilidade, condições de higiene, salubridade, segurança e instalações sanitárias —, no direito à proteção da habitação permanente — que pode ser visto de uma vertente negativa: o direito de não ser privado da habitação —, no direito à escolha de residência — o estado deve conferir esse direito como resultado de uma política que proporcione coesão territorial e social —, e, por fim, no direito à uma morada postal, nomeadamente às pessoas em situação de sem abrigo.

Neste sentido, o artigo 14.º, da LBH, entende por *habitat*, o contexto territorial e social exterior à habitação em que esta se encontra inserida, nomeadamente no que diz respeito ao espaço envolvente, às infraestruturas e equipamentos coletivos, bem como ao acesso a serviços públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações.

O *habitat*, expressa em sua gênese, a fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva, e para tal, a valorização do território e da paisagem, a proteção dos recursos naturais e a salvaguarda dos valores culturais, são condições vitais para proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos indivíduos e contribuir para constituição e o firmamento dos laços de comunidade e vizinhança.

Mais uma vez, fica claro a importância da convergência entre as políticas de habitação e de ordenamento do território. Ou seja, a valorização do *habitat* passa, necessariamente, por uma política habitacional integrada à gestão eficiente da cidade — fundadas na boa gestão territorial e no planeamento urbano. É nesse tom que, o artigo 2.º, *alíneas* “f” e “h” da LBPSOTU (Lei n.º 31/2014) evocam a salvaguarda e valorização da identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações, e promovem a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico, respetivamente.

⁶⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particularly Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal, *Journal of Service Science and Management, Scientific Research Publishing*, n. 13, p. 23, January 2020.

É nesta direção que a Nova Geração de Políticas de Habitação — NGPH, lançada recentemente pelo governo português, pretende trilhar o futuro da habitação em Portugal, passando de uma política habitacional centrada nas “casas” para uma política que coloca no seu centro as “pessoas.” Afirmando que, o objetivo último da política de habitação não deve ser “produzir casas”, mas garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma habitação adequada e condições para uma vida digna e recompensadora. Mais do que produzir oferta adicional de habitação é hoje necessário promover o acesso dos cidadãos à oferta habitacional existente, quer seja pública ou privada, incentivar a mobilização do parque habitacional devoluto ou com outras ocupações para este fim, garantir condições de habitabilidade satisfatórias e incentivar a qualificação e integração socioterritorial das áreas urbanas habitacionais ⁶⁹.

O capítulo III, dispõe sobre a política nacional de habitação (e reabilitação urbana — tópico que não iremos tratar profundamente, fazendo apenas referências pontuais), que atua como elemento concretizador das tarefas e responsabilidades do estado, e articula-se com as metas plurianuais e, sobretudo com o orçamento do estado. Como não poderia deixar de ser, ressalta a sua articulação com a política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, no quadro da respectiva lei de base (Lei n.º 31/2014 — LBP-SOTU, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto), consoante reza a *alínea “h”*, n.º 5, do artigo 16.º. Aqui está a norma expressa que promove a integração do quarteto de políticas públicas e representa o caminho para o futuro da habitação em Portugal.

O artigo 16.º, n.º 3, da LBH, estabelece a conexão com o princípio da descentralização e da subsidiariedade prescritos no artigo, 3.º, n.º 5, *alínea “d”* (já mencionado anteriormente), do mesmo diploma, reconhecendo o poder local das autarquias. Trata-se de um dispositivo “chave”, tanto para a elaboração/construção da política pública de habitação, quanto para execução da mesma. Agora, em termos práticos, a exequibilidade destes preceitos, só terão viabilidade diante de um orçamento programático para o setor sob o viés da cooperação entre o governo central e as autarquias locais, e o não endividamento destas.

A política nacional de habitação será exercida pelo Programa Nacional de Habitação — PNH, segundo preceitua o artigo 17.º, da LBH, que ditará os objetivos, prioridades, programas e medidas da política. O PNH é um documento plurianual, prospectivo e dinâmico, com um horizonte temporal não superior a seis anos, que integra, entre outras coisas, o diagnóstico das carências habitacionais, um calendário de enquadramento legislativo e orçamental, a identificação das fontes de financiamento e dos recursos financeiros a mobilizar, e o modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação do PNH.

O artigo 20.º, da LBH, vem corroborar o estabelecido no artigo 3.º, n.º 5, *alínea “d”*, combinado com o artigo 16.º, n.º 3, todos da LBH, em relação à competência das regiões autónomas e das autarquias locais para programarem e executarem as políticas regionais

⁶⁹ PINHO, Ana. Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação — Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação, Secretaria do Estado de Habitação, Abril de 2018.



e locais de habitação. O dispositivo prescreve ainda, que o estado assegura os meios necessários para garantir o desenvolvimento destas políticas. Esperamos, sinceramente, que isso se concretize, pois, do contrário será praticamente inviável a execução das políticas de habitação em muitas autarquias, em função da hiposuficiência de recursos — financeiros e técnicos — para arcar com tamanho investimento.

O artigo 21.º, da LBH, complementa o artigo 20.º, no sentido de que a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garante a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção. Para tanto, os municípios podem ainda, promover a regeneração urbana das áreas degradáveis, praticar uma política de solos compatível com os objetivos e metas da política habitacional municipal e adequar os mesmos a política fiscal municipal, e apoiar processos de autoconstrução devidamente considerados em instrumento de gestão do território.

Uma das principais novidades trazida pela Lei de Bases da Habitação é a “Carta Municipal de Habitação — CMH”, prevista em seu artigo 22.º Assim como a nível nacional — com o Programa Nacional de Habitação —, o documento representa, em termos práticos, as metas e programas da política habitacional municipal. No entanto, diferentemente do PNH, o legislador quis dar a Carta Municipal de Habitação, uma identidade específica no que diz respeito ao seu conteúdo e transversalidade, na medida em que é um instrumento de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação local.

A Carta Municipal de Habitação inclui o diagnóstico das carências habitacionais na área do município, a identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, e o planeamento e ordenamento prospectivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar. Para além disso, define as necessidades do solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais; as situações que exijam realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico, do aglomerado ou do edificado; as intervenções a desenvolver para inverter situações de perda populacional e processos de gentrificação, dentre outros.

Portanto, a CMH é um instrumento fundamental para a concretização da política local de habitação, devendo para tanto, se articular, no quadro do Plano Diretor Municipal — PDM, com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas previstas para o território municipal.

Sobre tais aspectos, *Diogo Freitas do Amaral*⁷⁰ observa, com efeito, e de um lado, a análise dos sumários mostra que as temáticas se ligam habilmente num encadeamento lógico

⁷⁰ In GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Com um passo à frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente, Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, ed. Almedina, Coimbra, p. 56-57, Novembro 2010.

(do planeamento de regiões para o planeamento de cidades e destes para o licenciamento das habitações e a enunciação dos regimes jurídicos das diferentes modalidades de construção social); de outro lado, a análise dos mesmos sumários revela que os problemas jurídicos novos não são contornados, antes escarpelizados — desde a natureza jurídica do plano à concretização jurídica das medidas preventivas, passando pela tomada de posição sobre a definição de loteamentos urbanos, controversa à época, e pela distinção entre o ordenamento do território e o urbanismo.

Para Oliveira (2020), questões relevantes na política habitacional, como a localização das moradias, o número de fogos, as características tipológicas dos edifícios, o preço, a forma e facilidade de acesso, e seu uso, são tópicos básicos do planeamento territorial, especialmente o planeamento urbano, portanto, isso significa que o planeamento urbano é componente fundamental para articular a dimensão regulatória e de financiamento, para garantir o cumprimento das responsabilidades da habitação pública ⁷¹.

Assim, podemos acrescentar que, não restam dúvidas quanto a intenção do legislador em conferir à Carta Municipal de Habitação a componente de integração e convergência com as políticas de ordenamento do território e na articulação com o plano diretor municipal. É de realçar que o encadeamento das políticas de habitação com o planeamento urbano, como podemos observar em diversos tópicos da LBH, será essencial para os contornos jurídico-legislativo na execução da política local de habitação.

A Lei de Bases da Habitação reservou um capítulo específico para a política de solos e ordenamento do território (capítulo IV). Este capítulo veio celebrar o “casamento” da tríade: política de habitação, de solos e de ordenamento do território. Desta forma, a garantia do direito à habitação pressupõe a definição pública de regras de ocupação, uso e transformação dos solos, no quadro da Constituição e da lei de bases gerais da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (artigo 34.º). E ainda, deve o Plano Nacional de Habitação e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território articular-se entre si, garantindo um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respetivas prioridades e metas e o respeito das obrigações do estado em matéria de direito à habitação, desenvolvimento sustentável e coesão territorial (artigo 35.º).

O artigo 35.º, n.º 3, da LBH, vincula entidades públicas e privadas, nos termos da lei, quanto ao uso dos instrumentos de gestão territorial para proteção e valorização da habitação e do *habitat*, bem como a utilização das medidas necessárias para o dimensionamento adequado das áreas de uso habitacional. Acrescenta-se, o emprego de instrumentos de intervenção pública pelas autarquias locais e regiões autónomas, nomeadamente à posse

⁷¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particularly Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal, *Journal of Service Science and Management, Scientific Research Publishing*, n. 13, p. 23, January 2020.



administrativa, o direito de preferência e, quando necessário, à expropriação mediante indemnização, conforme reza o artigo 37.º.

Por fim, gostaríamos de destacar que, o artigo 60.º, da LBH, contempla algumas ferramentas de acesso à justiça, em prol da tutela plena e efetiva dos direitos e interesses dos cidadãos, em matéria de habitação. Destacamos o direito de ação para defesa de direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos, assim como o direito de ação pública e de ação popular para defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no que respeita ao nível da conservação do património habitacional e do *habitat*. Destacamos ainda, o estímulo à participação dos cidadãos, via entidades setoriais da habitação ou organizações de moradores, nos processos de elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas de habitação, nomeadamente nos conselhos de habitação, a nível nacional e local, consoante o disposto nos artigos 19.º e 24.º, da LBH, respetivamente, muito embora, o conselho local de habitação seja uma faculdade das autarquias locais, o que julgamos ser uma falha da lei.

Sobre o futuro da habitação em Portugal, após o advento da Lei de Bases da Habitação, Mendes (2019) pondera, que para concretizar no terreno a LBH, já em plena vigência, será necessário vontade política que mobilize um orçamento do estado que, anualmente, consigne as dotações necessárias e suficientes para assegurar o financiamento adequado de modo a promover à conservação e à reabilitação da propriedade pública, bem como à construção nova que se justifique. Reafirmamos que deve haver mais oferta pública de habitação para atender às famílias de rendimentos médios, aos jovens, a estudantes e aos grupos mais vulneráveis e em risco social, mas que também contribua para a dinamização do arrendamento, aumentando a oferta, melhore qualidade e pressione as rendas para valores comportáveis [...] Em suma, no que respeita aos próximos passos da LBH, impõe-se como imperativo a sua regulamentação em diversos programas com financiamento público, prevendo-se a necessária reconstrução e recomposição do atual paradigma para que se cumpra o desiderato constitucional ⁷².

Embora o foco da LBH em termos da concretização do direito à habitação seja, prioritariamente, por via do fortalecimento das políticas de reabilitação urbana e da regulação e estímulo do mercado de arrendamento, e que o atual governo está alinhado através da Nova Geração de Políticas de Habitação — NGPH, consideramos que o futuro da habitação em Portugal vai mais além. Queremos dizer com isso, que a LBH para além de se preocupar com a linha de chegada da política, que é garantir o direito à habitação, preocupa-se também com o *habitat*, e esta conjugação é sua gênese. Portanto, a construção da casa, é também uma obra do seu entorno e, conseqüentemente, uma obra de muitas mãos. Noutras palavras, a casa é uma obra fruto da integração das políticas de

⁷² MENDES, Luís. Lei de Bases da Habitação e agora? O imperativo da regulamentação, Revista Ponto de Vista do Jornal O Público, Lisboa, n. 26, 2019.

habitação e de ordenamento do território. A valorização do território e o *habitat* é a construção do futuro da habitação de Portugal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da premissa que cabe ao estado o dever de estabelecer as condições para que todos conquistem o direito à habitação, seja pela aquisição da propriedade, seja por meio do arrendamento, ou de outras formas, a Lei de Bases da Habitação veio para colmatar o vazio legal que havia nesta seara e, ao mesmo tempo, assumir o papel de matriz na prossecução desse direito fundamental de natureza social, buscando assim, a satisfação dos preceitos estabelecidos na Constituição da República Portuguesa.

Muito embora, a Lei de Bases da Habitação coloque Portugal com uma certa robustez em termos de legislação e programas na área da habitação e do ordenamento do território — se considerarmos a interação e articulação da LBH com a NGPH, a LBPSOTU e o PNPO —, isso não significa repercussão imediata na produção de resultado esperado que possa suprir as carências de habitação no País. Como sabemos, há imensos desafios que o futuro reserva para a garantia do direito à habitação em Portugal.

Mas, o legado fundamental que a LBH deixa para o futuro, é a projeção de uma política pública voltada para a habitação e o *habitat*, ou seja, uma concepção mais ampla, profunda e digna do direito à habitação adequada. E obviamente, isso pressupõe o encaideamento lógico e a interação das políticas de habitação e de ordenamento do território.

Por fim, esperamos que, neste momento delicado de pandemia do novo coronavírus que assola o mundo todo, possam deixar algumas lições para o futuro, especialmente no tocante ao planejamento urbano das cidades do século XXI, e ao respeito e satisfação dos direitos sociais, nomeadamente do direito à habitação, que revelou o quão é essencial para nossa — qualidade — (de) vida, e mais ainda, nos momentos de crise sanitária e privação de liberdade.

BIBLIOGRAFIA

- AGAREZ, Ricardo Costa. Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal — Notas para uma história em construção, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, pp. 11-39, dezembro de 2018.
- ALLEGRA, Marco; TUTUMELLO, Simone; FALANGA, Roberto; Et al. Um novo PER? Realojamento e políticas da habitação em Portugal, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, novembro 2017.
- ALVES, Ana Rita; FALANGA, Roberto. (Des)encontros entre Academia e Política — Conhecimento, Engajamento e Habitação em Portugal, *Cidades, Comunidades e Territórios*, n. 38, ed. Dinâmia/Cet-iul, Open Edition Journals, <http://journals.openedition.org/cidades/1026>, 2019.
- ARAGÃO, Alexandra, MONTEIRO, Cláudio Ramos; OLIVEIRA, Fernanda Paula; Et al. Urbanismo, ordenamento do território e ambiente na lusofonia, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA*, n.º 34, ano XVIII — 2.2014, p. 143, 2014.



- ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce; OLIVEIRA, Fernanda Paula. Cidades no Antropoceno, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA*, n. 43, ano XXII — 1.19, p. 115-122, 2019.
- CARREIRAS, Marina. Integração socioespacial dos bairros de habitação social na área metropolitana de Lisboa: evidências de micro segregação, *Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Finisterra*, LIII, 107, p. 67-85, 2018.
- CARVALHO, Jorge. Ordenamento do Território e Política de Habitação: Que caminhos para Portugal?, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 32, 1.º quadrimestre, p. 79-83, 2013.
- CORREIA, Fernando Alves. A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA*, n. 34, ano XVIII — 2.2014, p. 9-21, 2014.
- CORREIA, Fernando Alves. Evolução do Direito do Urbanismo em Portugal de 2012 a 2017, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA*, n. 41, ano XXI — 1.18, p. 9-25, 2018.
- COSTA, Eduarda Marques; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Brasil e Portugal, *Sociedade & Natureza, Uberlândia-Minas Gerais*, v. 30, n.º 1, pp. 29-52, jan./abr. 2018.
- DO CARMO, Fernanda. Princípios Constitucionais do Ordenamento do Território, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial, p. 99-121, 2016.
- FERNÁNDEZ, María Mercedes Contreras. Modelos comparados de las autarquias locales en la política de ordenación del territorio y el urbanismo en Portugal y Canarias, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA*, n. 40, ano XX — 2.2017, p. 9-41, 2017.
- FERRÃO, João. O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005) — Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial, p. 123-134, 2016.
- GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Com um passo à frente: Estado de Direito, Direitos do Ordenamento do Território, do Urbanismo e da Habitação e Direito do Ambiente, *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, ed. Almedina, Coimbra, Novembro 2010.
- MATOS, Fátima; MARQUES, Teresa; MAIA, Ana Catarina; RIBEIRO, Diogo. ID 694: Problemas, desafios e oportunidades para a habitação social em Portugal, *XVI Colóquio Ibérico de Geografia*, p. 1569-1577, 2018.
- MENDES, Luís. Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação, *Centro de Estudos Geográficos, Finisterra, Research Gate*, v. 114, pp. 77-104, 2020.
- MONROY, Ana Moreno; GARS, Jared; MATSUMOTO, Tadashi; Et al. Housing policies and inclusive cities: how national governments can deliver affordable housing and compact urban development, *OECD Regional Development Working Papers*, OECD, 2020/03.
- MORAIS, Luís; SILVA, Rita; MENDES, Luís. Direito à Habitação em Portugal: comentário crítico ao relatório apresentado às Nações Unidas 2017, *Revista Movimentos Sociais & Dinâmicas Espaciais, Recife*, vol. 7, n. 1, p. 229-243, 2018.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula. Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particularly Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal, *Journal of Service Science and Management, Scientific Research Publishing*, n. 13, p. 20-27, January 2020.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. As cidades do século XXI: ilegalidade e alegalidade, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente — CEDOUA*, n. 38, ano XIX — 2.2016, p. 107-118, 2016.
- PINHO, Ana. Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação — Sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação, *Secretaria do Estado de Habitação*, Abril de 2018.
- SERPA, Filipa; DA FONTE, Maria Manuela; ALLEGRI, Alessia; Et al. Habitação de promoção pública — Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, pp. 408-425, 2018.
- SOLÉ, Juli Ponce. Le rôle de l'Union européenne dans la garantie de l'accès à un logement abordable et dans la lutte contre la ségrégation urbaine et la gentrification: comment aller plus loin, *Journal européen des droits de l'homme*, p. 311-334, 2019/5.

XEREZ, Romana; RODRIGUES, Pedro G.; CARDOSO, Francielli D. A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017 — Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, pp. 465-507, dezembro de 2018.

Palavras-chave: Habitação social; Habitação em Portugal; Habitação e ordenamento do território; Habitação e habitat, Lei do Quadro da Habitação — Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro de 2019.

