

Da Habitação ao Habitat

Conceição Melo
OA 2923

Este texto foi apresentado ao 16º Congresso dos Arquitectos, a 3 de Março de 2023, no âmbito da Sessão Setorial 3 - Planear para a resiliência, inclusividade e saúde da casa comum. Habitação e inclusão.

1. Reflexão

“Segundo a OMS, as condições de vida, nas quais se inclui a habitação, contribuem 29% para as desigualdades em saúde das pessoas, uma percentagem superior à da prestação de cuidados de saúde (11%), por isso a saúde tem que estrar em todas as políticas. Diria até que uma política de habitação tem potencialmente mais impacto na saúde das pessoas do que mais médicos de família”.¹

Apesar de cada vez mais esta ser uma constatação evidente – haja em vista a experiência da pandemia – não estamos a tomar as medidas necessárias à sua resolução.

A resolução do problema da Habitação não se resume à resolução das situações de indignidade habitacional (embora estas não se possam esquecer nem negligenciar, como adiante veremos). Não se pode continuar a tratar a habitação como um caso à parte e com programas circunstanciais e próprios. É necessário encarar de frente o problema, percebendo que o desafio é global, se estende a toda a sociedade e que implica a sua integração efetiva nas políticas territoriais, municipais e intermunicipais.

Sabemos que a Constituição determina que todos têm direito, “para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Diz também que compete ao Estado assegurar este direito. Contudo, pouco ou nada temos visto, além de algumas iniciativas e programas conjunturais, destinados à resolução de problemas de habitação circunscritos a geografias específicas e a estratos sociais muito baixos. As iniciativas relativas à habitação, por parte do Estado, por si só ou em conjunto com as autarquias, têm sido ao longo dos anos, na sua maioria, resposta a problemas prementes e/ou a estímulos exteriores (vejamos o mais recente caso do Plano de Recuperação e Resiliência – PRR, onde a urgência de não perder fundos, se sobrepõe à definição de políticas estruturais).

Mas este é um problema de fundo, para o qual não há respostas imediatas. Elas têm que ser pensadas a longo prazo. O ciclo da construção é longo, desde a definição da encomenda,

¹ Declarações do médico João Magalhães ao jornal Expresso no artigo “Ilhas: o lado de lá da habitação digna”, publicado a 15 de julho de 2022.

concurso, projeto, obra, até à atribuição de fogos. As respostas para hoje, ninguém duvida que são urgentes, têm que ser encontradas pensando no futuro e têm que ser integradas nas políticas territoriais.

2. Contexto legislativo

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) define o Plano Diretor Municipal (PDM) como “o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal”, mas ao lermos o artigo 96º, que determina o seu conteúdo material, verificamos que, enquanto para as atividades industriais, turísticas, comerciais e serviços, o PDM exige a definição de estratégias, para a habitação é apenas necessário identificar e delimitar os programas na área habitacional.

A habitação é, assim, um dado justaposto ao Plano e não um eixo estratégico que o determina. A meu ver, esta condição reflete, por um lado, a indeterminação da responsabilidade na governação desta matéria (cabe ao Estado, cabe às autarquias ou cabe ao mercado?) e, por outro, a falta de articulação entre as políticas setoriais e a sua dimensão de integração territorial. Este é um problema endémico do nosso ordenamento do território, exacerbado no caso da habitação.

O n.º 2 do artigo 65ª da Constituição atribui responsabilidade ao Estado Português. O Estado engloba o poder central e o poder local. Esta indeterminação justifica muito do panorama atual (vemos agora como tudo se confunde: o 1º direito – centralizado no IHRU; O programa + Habitação a ingerir claramente nas competências municipais). Mas constitui a Nova Geração de Políticas de Habitação e agora, o recente pacote Mais Habitação, uma oportunidade para integrar a Habitação nas políticas territoriais?

A Nova Geração de Políticas de Habitação inclui, entre outros, o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, o Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, e o Programa de Arrendamento Acessível, financiados pelo PRR, todos destinados a estratos sociais muito baixos. Estes programas mantêm o problema: são programas identificados nos instrumentos de gestão territorial mas não são integrados no modelo territorial, são justapostos aos instrumentos de política municipal, aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbanos (PEDU'S), Operações de Reabilitação Urbana (ORU's) ou outros. Perguntamos por exemplo: qual é a relação entre as Estratégias Locais de Habitação (ELH), documento de elaboração obrigatória pelos municípios para acesso ao 1º Direito, e as ORU's? Estão, em razão de localização, de tipologia de soluções, as propostas contidas nas ELH's a contribuir para a concretização dos objetivos das ORU's? Foi essa condição tida em conta na elaboração, pelos municípios, e na aprovação pelo IHRU, das ELH's? Estas são questões que vão sendo postas nos diversos fóruns de discussão, cuja resposta, ainda que não expressa, nos leva à conclusão de que os instrumentos com impacto territorial são diversos e não estão coordenados e articulados, sendo a habitação o parente mais pobre das políticas territoriais, com todas as consequências que daí advêm. E as novas medidas ainda são mais erráticas, disparando em inúmeras direções, com implicações técnico-legais infundáveis, que ameaçam desestabilizar o setor da construção, no qual os Arquitetos são peças fundamentais, sem dar quaisquer frutos. A Habitação tem que ser mais! Tem que ser um recurso, que deve ser usado para a concretização de uma estratégia e de um modelo territorial,

que qualifica o território por igual, contribuindo para a coesão social e territorial. E tem que ser um tema nobre na requalificação urbana. A habitação, ainda que dita social, não pode ser atirada para as periferias, para as sobras de loteamentos ou para terrenos de reservas de grande valor ambiental. O Direito à Habitação é o direito a uma envolvente equipada e qualificada.

É na LBH que se dá o salto. A LBH, constitui o “edifício” agregador das políticas, definidor da articulação de poderes e respetivas responsabilidades, que garantirá, quando for aplicada, o cumprimento do Direito Constitucional.

A implementação da LBH, tem como consequência a definição de uma Política Nacional de Habitação, assente no conhecimento efetivo da realidade, para a qual contribuem as Políticas Regionais e Locais de Habitação, que por sua vez são revertidas nos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's), nomeadamente nos PDM's. São as Cartas Municipais de Habitação, a realizar pelos municípios, o instrumento adequado para fazer a articulação dos diversos níveis, estatal, regional e local, da política da habitação com o território, através dos PDM e de outros instrumentos de gestão ou de política territorial. E é a Lei de Bases que alarga o âmbito do direito à habitação estendendo-o ao Habitat, incluindo-se nele a existência de condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental, integração social, disponibilidade de espaços e equipamentos de utilização coletiva, contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos numa relação saudável e equilibrada entre Homem e natureza. Neste sentido, a criação de condições de habitação é também uma oportunidade de regeneração dos espaços públicos e de criação de comunidades.

3. Qualidade

No enquadramento da LBH alia-se o direito à habitação ao direito a um habitat de qualidade. Não basta ter um fogo, uma escola, um centro de saúde, uma rua, um jardim ou uma praça, para usar, para habitar. É preciso que os mesmos estejam infraestruturados, tenham qualidade construtiva, sejam bem dimensionados e iluminados, garantam condições de acessibilidade, sejam mantidos em bom estado, resumindo, tenham qualidade. E hoje, essa qualidade implica inevitavelmente, que o Habitat seja sustentável, responda e mitigue as alterações climáticas, seja eficiente energeticamente e garanta o bem-estar social. Por isso faz todo o sentido a iniciativa visionária da Comissão Europeia New European Bauhaus (NEB), assente no tripé: *“Beautiful, Sustainable and Together”*. Nunca o Habitat precisou tanto de inovação: inovação a projetar, a construir e a gerir. Inovação a projetar, incorporando as novas tecnologias, em particular o BIM, ferramenta com implicações em todo o ciclo de vida dos espaços construídos e essenciais na adoção da circularidade. Inovação a projetar, refletindo sobre os espaços de habitar, tornando-os mais inclusivos e adaptados à atual estrutura demográfica, com soluções que respondam positivamente à integração de idosos, por exemplo. Inovação a projetar, optando pela reabilitação urbana, reduzindo assimetrias entre a cidade qualificada e inacessível à maioria das pessoas e a periferia desqualificada. Inovação a projetar e a construir, explorando novos materiais e métodos construtivos que reduzam custos, materiais, energia e emissões de CO2. Inovação a construir, garantindo qualidade na encomenda pública, optando por contratar bons projetos, privilegiando a qualidade em detrimento do menor preço. Ao construir estamos a criar património, que tem maior valor quanto mais durável e reutilizável na totalidade ou nas suas componentes for. Inovação a gerir, apostando em métodos colaborativos, de partilha de

informação em equipes multidisciplinares e intersetoriais. Inovação a gerir, fomentando o associativismo e o cooperativismo, estudando e aplicando os bons exemplos que temos nesta área. Inovação a gerir, aproximando os cidadãos das decisões, apoiando processos participativos que aumentam a consciência e responsabilidade social e ambiental e alteram comportamentos.

4. Propostas

Há grandes assimetrias regionais, tanto pelo lado das carências como da capacidade de as resolver. Esta reflexão leva-me a três conclusões/ necessidades:

→ Partilha e georreferenciação da informação

Os dados não podem estar na posse das instituições, que praticam uma política discricionária, libertando-os conforme entendem, sem atenderem às necessidades dos investigadores, decisores ou mesmo, do cidadão comum.

A disponibilização da informação é o melhor modo de garantir a transparência na execução das políticas, eliminando a desconfiança nos governantes, promovendo a participação, a colaboração e a definição de políticas públicas.

A informação é importante para:

- Definir as estratégias (como podemos pôr no mercado casas devolutas se não sabemos onde estão?);
- Territorializar as políticas;
- Encontrar as respostas;
- Medir a execução e os resultados;
- Garantir a transparência e a confiança.

→ Respostas Multinível, que integrem o local, (o regional) e o nacional

O aumento de escala das políticas é essencial: como posso resolver os problemas habitacionais do Porto se não integrar os municípios envolventes? A integração dos municípios envolventes nessa estratégia implica uma governação regional. O que traz um problema por falta de legitimidade do nível de governação regional.

→ Respostas tecnicamente integradas/Criação de Equipas Multidisciplinares e Intermunicipais assentes nas associações de municípios

Tratar as diferentes componentes da habitação de forma integrada contrariando as políticas multifundos: como se pode tratar a eficiência energética, sem tratar a envolvente e a integração urbana e a qualidade espacial do fogo?

Para isto é necessário trabalhar conjuntamente com outras instituições de modo a encontrar e construir soluções concretas, à medida das necessidades das pessoas, melhorando a oferta formativa e disponibilizando às instituições técnicos qualificados, capitalizando internamente o investimento do estado no ensino superior, captando recursos humanos para construir a Política Nacional de Habitação.

Criar brigadas a exemplo do SAAL, que integrem as diversas valências técnicas necessárias à resolução dos problemas que ultrapassam a dimensão do projeto técnico.

As questões jurídicas a par das sociais são muitas vezes os grandes óbices à resolução de problemas. Por isso, estas brigadas têm que incluir necessariamente assistentes sociais, juristas, engenheiros e arquitetos, para além de outros agentes.

5. Mais Bairros Saudáveis / Cultura Territorial

A falta de qualidade da habitação e do habitat não se deve apenas à ausência de uma Política Nacional de Habitação ou ao desinvestimento do Estado nesta matéria.

O Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), identifica no Desafio Territorial 5.3. a necessidade de criar uma nova cultura do território e faz-lhe corresponder uma medida destinada a promover a cidadania, “capaz de mobilizar, fomentando o acompanhamento e a cooperação ativa das entidades que representam diferentes interesses, assim como dos demais agentes territoriais e cidadãos interessados, cultura cívica informada e a garantia de equidade nas oportunidades geradas.” Esta falta de cultura territorial, manifesta-se não só nas instituições, mas também na população em geral, sendo disso exemplo o défice de associativismo, nomeadamente no campo da habitação, que se traduz na incapacidade de reivindicação do direito à habitação e à cidade.

É necessário mudar a cultura das instituições, abrindo-as a práticas multidisciplinares e colaborativas, arriscando uma atitude mais experimental e aplicada aos casos concretos. Práticas de natureza participativa, desde a sua preparação inicial à avaliação final da sua execução, nas quais pequenas verbas entregues diretamente às pessoas, organizadas em associações, podem fazer a diferença na melhoria das suas condições de vida e nos territórios. Esta é a marca distintiva, face aos instrumentos de financiamento mais comuns, que primam pela carga burocrática assente na desconfiança da utilização dos dinheiros públicos. Ainda assim, a sua inclusão no PRR, levou a que um programa na sua génese mais leve e de base, se viesse a complicar, levando à necessidade de um apoio excecional por parte das instituições da sociedade civil nele envolvidas.

“A adoção da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável proporcionaram um enquadramento para reforçar as ações destinadas a melhorar a saúde e o bem-estar de todos e assegurar que ninguém é deixado para trás (...) Este relatório identifica cinco condições essenciais necessárias à criação e apoio de uma vida saudável para todos: serviços de saúde de boa qualidade e acessíveis, segurança nos rendimentos e proteção social, condições de vida dignas, capital social e humano e condições de trabalho e emprego dignas. São necessárias ações políticas para abordar todas as cinco condições.”²

² Tradução livre do “Healthy, prosperous lives for all: the European Health Equity Status Report “ da Organização Mundial de Saúde.