



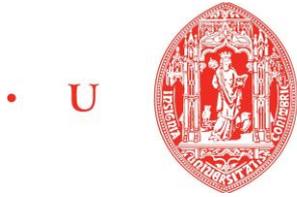
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Francisco Manuel Pais Figueira

A REABILITAÇÃO URBANA
AS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO URBANA E DE
HABITAÇÃO: O CASO DE IDANHA-A-NOVA

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses,
orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Janeiro de 2023



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Francisco Manuel Pais Figueira

A REABILITAÇÃO URBANA

AS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO URBANA E DE HABITAÇÃO: O CASO DE IDANHA-A-NOVA

URBAN REHABILITATION

URBAN REHABILITATION AND HOUSING POLICIES: THE CASE OF IDANHA-A-NOVA

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses

Orientador: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2023

*“Sempre chega a hora em que descobrimos que sabíamos
muito mais do que antes julgávamos.”*

José Saramago, *in* Ensaio sobre a lucidez

Aos meus avós, *in memoriam*

*À minha orientadora,
À Faculdade de Direito,
À minha família,
Aos meus amigos,
A Idanha-a-Nova:*

Obrigado.

Resumo

A presente dissertação tem como principal objetivo analisar as alterações ao regime jurídico da reabilitação urbana e os diversos instrumentos de execução de política urbanística, particularmente os estabelecidos pela Nova Geração de Políticas de Habitação.

A relevância da reabilitação urbana em Portugal e em que medida esta é uma solução para a coesão social, crescimento económico e ou populacional da região interior do país. Que instrumentos estratégicos com incidência territorial é que os atores públicos e privados têm ao seu alcance para a implementação das políticas da reabilitação urbana e da habitação e como podem contribuir para o desenvolvimento socioeconómico e melhoria da qualidade de vida das suas populações.

O cerne da presente dissertação passa pela análise das estratégias e políticas públicas municipais desenvolvidas pelo Município de Idanha-a-Nova, a forma como se articulam com as prioridades políticas do Estado para a concretização da melhoria da qualidade de vida dos residentes, revitalização e competitividade dos aglomerados urbanos e ainda a coesão social e territorial.

A reabilitação urbana assume-se como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que as estratégias e políticas públicas municipais, na sua maioria, assentam na requalificação e revitalização dos aglomerados urbanos, em particular das áreas mais degradadas, criando um funcionamento mais harmonioso e sustentável dessas áreas e a garantia, para todos, de uma habitação condigna.

Por fim, o estudo do caso de Idanha-a-Nova, sobre como as estratégias e políticas públicas municipais desenvolvidas pelo Município de Idanha-a-Nova se articulam com as prioridades políticas do Estado para a concretização da melhoria da qualidade de vida dos residentes, a revitalização e competitividade dos aglomerados urbanos e ainda a coesão social e territorial.

Palavras-Chave: *Reabilitação Urbana; Nova Geração de Políticas de Habitação; Estratégia Local de Habitação; Idanha-a-Nova.*

Abstract

The main objective of this dissertation is to analyze any changes done to the legal regime of urban rehabilitation and the various instruments to implement the urban policy, particularly those established by the New Generation of Housing Policies.

The importance of urban rehabilitation in Portugal and to what extent this is a solution for social cohesion, economic and/or population growth in the interior region of the country. What strategic instruments with territorial impact do public and private actors have at their disposal for the implementation of urban rehabilitation and housing policies, and how they can contribute to socioeconomic development and improve the quality of life of their populations.

The core of this dissertation is to analyze the strategies and municipal public policies developed by the Municipality of Idanha-a-Nova, the way in which they are articulated with the political priorities of the State to achieve the improvement that is the quality of life to the residents, revitalization and competitiveness of urban agglomerations and also social and territorial cohesion.

Urban rehabilitation is taken as an indispensable component of the cities and housing policies, to the extent of the municipal public policies and strategies, for the most part, are based on the requalification and revitalization of urban agglomerations, in particular the most degraded areas, creating a more harmonious and sustainable function to these areas and giving the guarantee, for all, of decent housing.

Finally, the study of the case of Idanha-a-Nova, on how the strategies and municipal public policies developed by the Municipality of Idanha-a-Nova are articulated with the political priorities of the State for the accomplishment of the improvement of the quality of life to the residents, the revitalization and competitiveness of urban areas and also social and territorial cohesion.

Keywords: *Urban Rehabilitation; New Generation of Housing Policies; Local Housing Strategy; Idanha-a-Nova.*

Lista de siglas e abreviaturas

- ARU – Área de Reabilitação Urbana
- CIMBB – Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa
- DGT – Direção-Geral do Território
- FNRE – Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado
- FUNDIESTAMO – Fundo Especial de Investimento de Imobiliário Fechado
- GTL – Gabinetes Técnicos Locais
- IFRRU – Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana
- IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
- IMI – Imposto municipal sobre imóveis
- IMT – Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis
- INE – Instituto nacional de Estatística, I.P
- IRC – Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas
- IRS – Imposto sobre o rendimento singular
- IVA – Imposto sobre o valor acrescentado
- NUTS – Nomenclatura da Unidade Territorial
- ORU – Operação de Reabilitação Urbana
- PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
- PDM – Plano Diretor Municipal
- PERU – Programa Estratégico de Reabilitação Urbana
- PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
- PRID – Programa de Recuperação para Imóveis Degradados
- PRU – Programa de Reabilitação Urbana
- RECRIA – Regime Geral de Participação de Imóveis Arrendados
- RECRIPH – Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
- RJRU – Regime Jurídico de Reabilitação Urbana
- SOLARH – Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação

Índice

Agradecimentos.....	3
Resumo.....	4
Abstract.....	5
Lista de siglas e abreviaturas.....	6
Índice.....	7
Introdução.....	8
Capítulo I – A Reabilitação Urbana e a Nova Geração de Políticas de Habitação	
1. Evolução da Reabilitação Urbana em Portugal.....	10
2. Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – Evolução legislativa.....	13
3. Nova Geração de Políticas de Habitação – Breve análise.....	21
Capítulo II – As políticas de reabilitação urbana e de habitação em implementação no concelho de Idanha-a-Nova	
1. Contextualização do território e da população.....	30
2. Instrumentos de planeamento municipal – Plano Diretor Municipal.....	31
3. Caracterização do parque habitacional.....	33
4. Instrumentos estratégicos com incidência territorial – Estratégicas Locais de Habitação.....	35
4.1 Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova.....	39
4.2 Políticas municipais de gestão territorial e estratégias de intervenção.....	43
5. O impacto das áreas de reabilitação urbana na regeneração e revitalização urbana do concelho de Idanha-a-Nova.....	48
Conclusão.....	57
Referências bibliográficas.....	59
Outras referências.....	60
Legislação.....	61
Referências de páginas online.....	63

Introdução

A presente dissertação, desenvolvida no âmbito do Mestrado em Direito, na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses, centra-se no impacto das políticas públicas da reabilitação urbana e da habitação.

A melhoria da qualidade de vida na década dos anos 80 levou a que a troca do campo pela cidade fosse uma realidade cada vez mais ambicionada pelos portugueses. O chamado êxodo rural¹ ocasionou uma intensificada expansão urbanística e a construção desenfreada de habitações levou ao aumento do perímetro urbano onde depressa se concluiu que as cidades não são infinitas e existem limites.

É neste sentido que surgem novas políticas e o Direito do Urbanismo ganha uma nova dimensão, passando a dar respostas aos problemas atuais e levando a um urbanismo de contenção, coesão social e de reabilitação.

O objeto da presente dissertação é a investigação da reabilitação urbana em Portugal e em que medida esta é uma solução para a coesão social, crescimento económico e ou populacional da região interior do país. Que instrumentos estratégicos com incidência territorial é que os atores públicos e privados têm ao seu alcance para a implementação das políticas da reabilitação urbana e da habitação e como podem contribuir para o desenvolvimento socioeconómico e melhoria da qualidade de vida das suas populações.

Com a presente, pretende-se elaborar um estudo sobre a evolução da reabilitação urbana, o quadro das soluções e respostas de política pública prosseguidas pela Nova Geração de Políticas da Habitação e, ainda, conciliar as estratégias de intervenção e políticas municipais de gestão territorial desenvolvidas pelo Município de Idanha-a-Nova para o desenvolvimento humano e da vida da comunidade e para a promoção da competitividade e coesão do território.

No que diz respeito à organização deste estudo, optou-se por uma estrutura de dois capítulos por forma a simplificar dogmáticamente as diferentes abordagens do tema.

Na primeira parte pretende-se fazer um enquadramento geral que envolve uma investigação sobre a origem da reabilitação urbana, a sua evolução, bem como as políticas

¹ É o termo que designa a migração de pessoas das zonas rurais para as zonas urbanas.

públicas desenvolvidas para a sua aplicabilidade e uma breve análise da evolução legislativa do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana até aos dias de hoje.

O segundo capítulo é exclusivamente dedicado ao estudo do caso de Idanha-a-Nova, sobre como as estratégias e políticas públicas municipais desenvolvidas pelo Município de Idanha-a-Nova se articulam com as prioridades políticas do Estado para a concretização da melhoria da qualidade de vida dos residentes, a revitalização e competitividade dos aglomerados urbanos e ainda a coesão social e territorial.

Destarte, a metodologia utilizada foi maioritariamente informação literária, legislação aplicável e suportes documentais da autoria do Município de Idanha-a-Nova, sendo que nada disto seria possível sem os conhecimentos obtidos nas aulas de Direito do Urbanismo que tanto se logrou frequentar.

Capítulo I – Reabilitação Urbana

1. Evolução da reabilitação urbana em Portugal

A Reabilitação Urbana não é uma política nova em Portugal, existindo já há vários anos, sendo que até há pouco tempo “*era vista como um parente pobre das demais políticas urbanísticas ou, pelo menos, das demais tendências de ocupação do território*”².

Após a II Guerra Mundial sentiram-se um pouco por toda a Europa alterações significativas ao nível do urbanismo, nomeadamente, o conceito de reabilitação urbana que começou a ganhar uma maior expressão. A II Guerra Mundial causou a degradação de várias infraestruturas e de vários centros históricos na Europa, o que levou a que as populações abandonassem os centros urbanos. Assim, surgiu a necessidade de revitalizar as áreas com maiores estragos, de modo a atrair novamente as populações para os centros urbanos. As operações de reabilitação, dado o estado de destruição das infraestruturas, baseavam-se sobretudo na demolição dos edifícios e em novas construções, o que levou à expansão urbana das cidades.

No entanto, em Portugal os efeitos da guerra não tiveram o mesmo impacto que tiveram nos restantes países de Europa, motivo pelo qual só mais tarde é que se veio a sentir a importância da reabilitação urbana.

Durante o período do Estado Novo, a política de reabilitação urbana concentrava-se sobretudo na recuperação de valores históricos e nacionalistas, designadamente, na recuperação de monumentos nacionais, tendo como premissa a ideia de que “*os monumentos são o espelho vivo desses valores, influenciando a filosofia do restauro a utilizar*”³. Com esta política de reabilitação houve até situações em que se recorreu à demolição de edifícios para dar uma maior visibilidade aos monumentos, deixando os centros urbanos num grande estado de degradação e abandono.

A partir dos anos 60 surge um novo conceito de reabilitação que tinha como objetivo conservar o património cultural, mas também as áreas históricas das cidades. Começou a sentir-se a necessidade e a importância de renovar, não apenas os monumentos,

² Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, CLÁUDIA ALVES, *O Regime Jurídico da reabilitação urbana Comentado*, Coimbra, Almedina, 2011, comentário ao sumário.

³ Cfr. MARIA JOÃO B. NETO. *Memória Propaganda e Poder. O Restauro dos Monumentos Nacionais (1929-1960)*, Porto: Edições FAUP, 2001, p. 143.

mas sobretudo os centros urbanos. Desta forma, foi permitido observar-se as vantagens associadas a uma operação de renovação urbana, em que a reabilitação não tinha necessariamente de passar pela substituição do já edificado por novas construções.

Os anos 70 caracterizara-se pela publicação do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro, que veio definir a política dos solos com relevância na redução do custo dos terrenos para a construção. Ainda assim, no ano de 1976 procedeu-se à sua integral substituição com a publicação do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, em que a principal preocupação era a renovação das áreas degradadas e a proteção dos espaços verdes, promovendo, desta forma, a reabilitação urbana, conforme estabelecia o seu artigo 2.º. Contudo, “*a tendência nos anos 60 e 70, era a de reabilitação dos centros históricos e a ligação indissociável deste ao património cultural*”⁴.

Após a revolução do 25 abril de 1974, a reabilitação urbana em Portugal enfrentou um grande entrave. O Estado, com o objetivo de regular o mercado habitacional, procedeu ao congelamento do valor das rendas, e desta forma impossibilitou os (senhorios) proprietários dos edifícios de realizar obras de conservação nos mesmos, em consequência do baixo valor das rendas pagas por parte dos inquilinos. Em todo o caso, em 1976, viria a ser publicado o Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de setembro, que aprovou o *Programa de Recuperação para Imóveis Degradados* (PRID), que garantia apoios financeiros para a renovação de imóveis em estado de degradação.

Nos anos 80, seguindo a linha de pensamento de Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves⁵, a reabilitação urbana afirmou-se como política urbana e de desenvolvimento local. Foi nesse sentido que surgiu o *Programa de Reabilitação Urbana* (PRU), um programa que fornecia apoios técnicos e financeiros, criando-se *Gabinetes Técnicos Locais* (GTL) que promoviam planos de reabilitação urbana. Programa este que viria a ser substituído, no ano de 1988, pelo *Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas* (PRAUD), que se traduziu no apoio a municípios em operações de reabilitação urbana, com o objetivo de recuperação de áreas degradadas e do património. Nesse mesmo ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de janeiro, que previa o *Regime Geral de Participação de Imóveis Arrendados* (RECRIA), cujo objetivo era financiar obras de

⁴ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, CLÁUDIA ALVES, *ob. cit.*, comentário ao sumário.

⁵ *Ibidem*.

conservação e permitia a recuperação de imóveis em estado de degradação, o que veio a possibilitar a realização de obras nos edifícios por parte dos senhorios.

Na década dos anos 90, “*acentua-se o papel dos planos territoriais e o desafio do desenvolvimento local*”⁶. Nesta década, surgem novos programas de apoio, tais como o *Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal* (RECRIPH) e, foi neste âmbito que foi publicado o Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de julho, que tinha como principal objetivo conceder apoios financeiros para obras de conservação em edifícios que se encontrassem em regime de propriedade horizontal. Depois, no ano de 1999, surgiu o *Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação* (SOLARH) através do Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de janeiro, um programa que permitia financiar, através de empréstimos sem juros, a realização de obras de conservação de imóveis pertencentes a pessoas com baixos rendimentos.

No entanto, nos anos 2000, “*dá-se especial ênfase à cultura urbana e ao reconhecimento da diversidade cultural*”⁷. Seguindo as palavras de Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, qualquer das perspetivas anteriormente referidas são essenciais para uma consideração integrada da reabilitação urbana, na medida em que, “*É este mix de perspetivas e interesses que deve servir de orientação para a reabilitação urbana na atual década, de forma a que, mais do que um exercício doutrinário, se converta esta numa política operacional e com efeitos visíveis*”⁸.

⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, CLÁUDIA ALVES, *ob. cit.*, comentário ao sumário.

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

2. O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – Evolução legislativa

No seguimento do ponto anterior relativo a evolução da reabilitação urbana em Portugal, é possível constatar que os diplomas legislativos sobre esta matéria, até data recente, tinham um enquadramento parcelar e fragmentário. Só em 2004, com a publicação do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07 de maio, se regulamentou esta matéria de forma global e consolidou o tema da reabilitação urbana. No entanto, já havia sido tentado, mas sem sucesso, o regime jurídico de renovação urbana previsto no Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de janeiro, o qual incumbia ao Fundo de Fomento da Habitação e às Câmaras Municipais a elaboração e execução de planos de urbanização de pormenor que visassem a renovação de sectores urbanos sobreocupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética ou segurança contra risco de incêndio. Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, *“a regulamentação do mesmo era muito extensa, debruçando-se sobre a execução, sobretudo a coerciva, das disposições de planeamento e as consequências dela decorrentes, designadamente as possibilidades de aumento de rendas e a regulamentação da ocupação dos imóveis reabilitados, tornando-se assim um precursor dos atuais diplomas que regem a reabilitação urbana”*⁹.

Ainda assim, o regime jurídico excecional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 104/2004, mostrou claras insuficiências e limitações, até porque, anunciava a reabilitação urbana como uma forma de intervenção do Estado para combater *“a degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas do País”*¹⁰. Tal regime foi concebido excecionalmente para a reabilitação urbana das zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, sendo que o próprio conceito de reabilitação urbana se fundamentava no conceito de reabilitação do edificado, portanto, a noção de reabilitação urbana apresentava-se nessa altura muito restrita, vocacionada somente para os centros históricos. Aliás, assim o estipulava o artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 104/2004, 07 de maio, ao afirmar *“entende-se por «reabilitação urbana» o processo de transformação do solo urbanizado,*

⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, CLÁUDIA ALVES, *ob. cit.*, comentário ao sumário.

¹⁰ *Vide* Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que regula o regime jurídico excecional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística”.

Dadas as insuficiências e limitações do citado regime, surgiu, passados cinco anos, um novo diploma legal, o atual *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, veio alterar profundamente o conceito de reabilitação urbana conhecido até então. De acordo com a alínea j) do artigo 2.º do atual Regime, a reabilitação urbana consiste na *“forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou de beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de edifícios”*. Desta forma, adotou-se um conceito amplo de reabilitação urbana, não correspondendo apenas aos aspetos patrimoniais e imobiliários, mas sim numa disciplina integrada, coordenada e dirigida dessas intervenções¹¹.

É nesse sentido que o preâmbulo do regime jurídico prescreve que *“a reabilitação urbana assume-se hoje como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem objetivos de requalificação e revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna.”* Deste modo, o regime jurídico atual permite uma efetiva concretização das políticas de reabilitação urbana, contribuindo para um funcionamento harmonioso e sustentável das cidades e garantindo a todos uma habitação condigna, algo que o regime jurídico anterior não satisfaz¹².

¹¹ Cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA, “Reabilitação urbana: conceito e princípios” - *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, 2010, p. 8 e 9.

¹² *Ibidem.*, p. 9.

Com a publicação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), estabeleceram-se novos instrumentos de execução de política urbanística que até então não existiam e que são os seguintes:

- a) Imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas (art.º 55.º RJRU);
- b) Empreitada única (art.º 56.º RJRU);
- c) Demolição de edifícios (art.º 57.º RJRU);
- d) Direito de preferência (art.º 58.º RJRU);
- e) Arrendamento forçado (art.º 59.º RJRU);
- f) Servidões (art.º 60.º RJRU);
- g) Expropriação (art.º 61.º RJRU);
- h) Venda forçada (art.º 62.º RJRU);
- i) Reestruturação da propriedade (art.º 62.º RJRU).

O atual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana encontra-se estruturado de forma a dar tratamento a cinco aspetos fundamentais: *áreas de reabilitação urbana* (artigo 7.º e Capítulo II); *operações de reabilitação urbana* e respetivos *instrumentos de programação* (artigo 8.º e Capítulo III); *entidades gestoras* (artigo 9.º e 10.º e Capítulo IV); *modalidades de execução* (artigo 11.º e Capítulo V); e, por último, *instrumentos de execução* (Capítulo VI, artigo 44.º, a 68.º)¹³.

As operações de reabilitação urbana encontram-se na base do regime jurídico e traduzem-se no conjunto articulado de intervenções que visam, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área, conforme dispõe a alínea h) do artigo 2.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. De acordo com este preceito, as operações de reabilitação urbana ocorrem dentro de uma determinada área de reabilitação urbana, ou seja, áreas territorialmente delimitadas que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifiquem uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana, conforme dispõe a alínea b) do artigo. 2.º

¹³ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão* – 4.ª Edição, Braga, Associação de Estudos de Direito Regional e Local – AEDREL, 2021, p. 438.

do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Portanto, de acordo com previsto no n.º 4 do artigo 7.º do referido diploma legal, “a cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana”.

Os municípios promovem a reabilitação mediante a delimitação de áreas de reabilitação urbana, que pode ser feita através de um instrumento próprio precedido de um parecer do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. ou por via da aprovação de um plano de pormenor de reabilitação urbana, correspondendo à respetiva área de intervenção. A delimitação de áreas de reabilitação urbana exige que os municípios determinem os objetivos e a estratégia de intervenção, sendo certo que é neste momento que se define o tipo de operação de reabilitação urbana a realizar e a escolha da entidade gestora.

De acordo com o artigo 8.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, os municípios podem optar pela realização de operações de reabilitação urbana simples¹⁴, dirigidas essencialmente à reabilitação de edifícios, conferindo-lhes adequadas características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, podendo ainda ser-lhes concedidas novas aptidões funcionais, determinadas em função da operação de reabilitação urbana, ou, podem optar pela realização de operações de reabilitação sistemáticas¹⁵ dirigidas sobretudo à reabilitação do edificado, bem como à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, essencialmente com o objetivo de revitalização do tecido urbano, de modo a suprir as insuficiências e a eliminar a degradação existente, estando sempre associada a um programa de investimento público¹⁶. No momento da aprovação da área de reabilitação urbana, deve ser definido o tipo de reabilitação a promover, seja a opção por uma operação de reabilitação urbana simples ou sistemática, o que vai condicionar a delimitação da área de reabilitação urbana, designadamente, a sua dimensão e a realidade em que irá incidir. Assim, a opção pelo tipo de operação de reabilitação urbana a concretizar, é relevante na medida em que, em função desta escolha, estarão disponíveis determinadas *modalidades e instrumentos de execução*¹⁷.

¹⁴ Vide Artigo 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana.

¹⁵ *Ibidem*, Artigo 8.º, n.º 3.

¹⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, CLÁUDIA ALVES, *ob. cit.*, comentário ao artigo 8.º.

¹⁷ *Ibidem*.

A título exemplificativo, a modalidade de parceria com entidades privadas, mediante a concessão de reabilitação ou contrato de reabilitação urbana, apenas poderá ser mobilizada quando esteja em causa uma operação de reabilitação urbana sistemática e tenha sido delimitada uma unidade de intervenção, conforme dispõe o artigo 11.º, n.º 5 do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Por sua vez, determinados instrumentos de execução como as servidões, a expropriação, a venda forçada e a reestruturação da propriedade, apenas poderão ser utilizados nas operações de reabilitação urbana sistemática, conforme o preceituado no artigo 54.º, n.º 3 do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Seguindo de perto Fernanda Paula Oliveira, Dulce Lopes e Cláudia Alves, a estratégia ou o programa estratégico de reabilitação urbana deve identificar de forma clara os objetivos que se pretende alcançar na área de reabilitação urbana e, em função desses objetivos “*densificar o dever de reabilitação que impende sobre os proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos, sobre edifícios ou frações nela compreendidos*”¹⁸. Isto torna-se relevante, na medida em que, estando em causa uma operação de reabilitação urbana sistemática, os proprietários não estão impedidos de avançarem individualmente com a reabilitação dos seus edifícios, desde que se adequem aos objetivos da estratégia ou do programa estratégico.

Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, esta dimensão de reabilitação urbana integra-se na noção genérica de gestão urbanística, que corresponde ao conjunto de atividades relacionadas com a ocupação, uso e transformação dos solos, quer realizadas pela Administração Pública, quer pelos particulares¹⁹.

Após a implementação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, através do Decreto-Lei n.º 307/2009, 23 de outubro, surgiram algumas alterações importantes e, em 2012, com a aprovação da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, surgiu a primeira alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, e foram aprovadas medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana. De acordo com o seu artigo 1.º previa-se a flexibilização e simplificação dos procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana, a criação de um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas e a regulação da reabilitação urbana de edifícios ou frações ainda que localizados fora de áreas de

¹⁸ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, DULCE LOPES, CLÁUDIA ALVES, ob. cit., comentário ao artigo 8.º.

¹⁹ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica” in. O Novo Regime da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA, FDUC, 2010, p.124.

reabilitação urbana, cuja construção tivesse sido concluída há pelo menos trinta anos e em que se justificasse uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e de segurança.

Deste modo, com a publicação da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, passou a abranger-se todo o tipo de reabilitação urbana, não ficando limitada especificamente às áreas de reabilitação urbana. Com este diploma estabeleceu-se ainda um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas, assente na ideia de comunicação prévia, previsto nos artigos 53.º-A a 53.º-G, da Subsecção II, do Capítulo VI. Tal procedimento simplificado aplica-se às operações urbanísticas de reabilitação urbana de edifícios ou frações conformes com o previsto em plano de pormenor de reabilitação urbana. No entanto, quando a entidade gestora da operação de reabilitação urbana for um município, pode ser criada uma unidade orgânica flexível interna do próprio município, que fica obrigada a proceder à apreciação dos processos simplificados de comunicação prévia. Esta unidade orgânica flexível deve integrar técnicos com as competências funcionais necessárias à apreciação de todo o procedimento de comunicação prévia²⁰.

A comunicação prévia deverá ser apresentada ao município, sendo de seguida remetida à entidade gestora, que terá de notificar o interessado no prazo de cinco dias úteis²¹. Por sua vez, a entidade gestora, a título meramente facultativo, pode realizar consultas e solicitar pareceres às entidades externas ou aos serviços da organização autárquica municipal que considere adequados²². E, no caso de a obra violar as normas legais e regulamentares aplicáveis, a entidade gestora deve rejeitar a comunicação prévia no prazo de quinze dias úteis a contar da respetiva apresentação²³ ao município. Concluída a operação de reabilitação urbana deve aplicar-se a autorização de utilização de edifício ou fração, quando legalmente exigida, nos termos do disposto nos artigos 62.º a 64.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação²⁴.

Tendo em conta ainda as alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, uma das principais novidades foi a instituição do *regime especial da reabilitação*

²⁰ Vide Artigo 53.º-B da Lei n.º 32/2012, 14 de agosto, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana.

²¹ Vide Artigo 53.º-C da Lei n.º 32/2012, 14 de agosto.

²² *Ibidem*, Artigo 53.º-D.

²³ *Ibidem*, Artigo 53.º-E.

²⁴ *Ibidem*, Artigo 53.º-G.

urbana, previsto nos artigos 77.º-A e 77.º-B do referido diploma. Este regime é aplicável às operações urbanísticas que tenham por objeto edifícios ou frações, localizados ou não em áreas de reabilitação urbana e, cuja construção seja legalmente existente; cuja construção tenha sido concluída há pelo menos trinta anos; que não sejam individualmente classificados ou em vias de classificação ou localizados em áreas urbanas de génese ilegal, salvo se estiverem incluídos em áreas de reabilitação urbana; nos quais, em virtude da sua insuficiência, degradação ou obsolescência, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva; que preservem as fachadas principais do edifício com todos os seus elementos não dissonantes; que mantenham os elementos arquitetónicos e estruturais de valor patrimonial do edifício, designadamente abóbadas, arcarias, estruturas metálicas ou de madeira; que mantenham o número de pisos acima do solo e no subsolo, bem como a configuração da cobertura, sendo admitido o aproveitamento do vão da cobertura como área útil, com possibilidade de abertura de vãos para comunicação com o exterior, nos termos previstos nas normas legais e regulamentares e nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis; e que não reduzam a resistência estrutural do edifício, designadamente a nível sísmico, e observem as opções de construção adequadas à segurança estrutural e sísmica do edifício²⁵.

O presente regime especial da reabilitação urbana mais não é, afinal, do que a sujeição das intervenções anteriormente referidas ao procedimento simplificado de comunicação prévia previsto nos artigos 53.º-A a 53.º-G, permitindo desta forma intervenções integradas assentes em “instrumentos” estratégicos que, por sua vez, pressupõem uma programação municipal, preconizando uma solução devidamente ponderada e monitorizada. Refira-se, ainda, que este regime especial de reabilitação urbana só se tornou uma mais-valia no momento em que o legislador estendeu os benefícios e incentivos fiscais a este tipo de intervenções²⁶.

Com a publicação da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, o pressuposto de que a reabilitação urbana se concretizaria apenas em áreas de reabilitação urbana deixou de ser válido. Quer isto dizer que, passou a integrar-se igualmente a reabilitação de certos edifícios

²⁵ Vide Artigo 77.º-A, n.º 1, alínea a) e b) da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

²⁶ Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão, *ob. cit.*, p. 486.

ou frações individualmente consideradas, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana. Deste modo, começou a distinguir-se entre reabilitação urbana dentro e fora de áreas de reabilitação urbana, no entanto, a reabilitação em áreas de reabilitação urbana continua a corresponder ao expectável e desejável da reabilitação urbana em Portugal²⁷.

A segunda alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana surgiu em 2014, com a publicação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, o qual procedeu também à décima terceira alteração do Regime Jurídico de Urbanização e de Edificação²⁸. As alterações deveram-se essencialmente à forma de apresentação da comunicação prévia no procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas, designadamente, sobre os elementos que devem acompanhar a referida comunicação prévia, bem como sobre o termo de responsabilidade subscrito pelo técnico autor do projeto legalmente habilitado, sempre que, *in casu*, esteja dispensado o cumprimento de normas legais e regulamentares em vigor supervenientes à construção originária.

Em 2017 surgiu a terceira alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, através da publicação do Decreto-Lei n.º 88/2017, de 27 de julho, no qual se permitiu estabelecer um tratamento adequado da municipalização das Sociedades de Reabilitação Urbana, tanto as constituídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07 de maio²⁹, como as constituídas ou a constituir ao abrigo do atual Regime Jurídico de Reabilitação Urbana. Desta forma, permitiu-se clarificar especificamente o regime financeiro e as causas de

²⁷ A este propósito, FERNANDA PAULA OLIVEIRA refere que “o pressuposto de que partia a versão inicial do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – segundo o qual a reabilitação urbana se concretizaria em áreas de reabilitação definidas nos termos do presente decreto-lei (307/2009) – deixou, no entanto, de ser válido a partir da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, uma vez que esta política passa a integrar igualmente a reabilitação de certos edifícios ou frações individualmente considerados, ainda que localizados fora de áreas de reabilitação urbana. Passou, deste modo, a ter de se distinguir entre reabilitação urbana dentro e fora de áreas de reabilitação urbana (sendo que, neste último caso, o conceito de reabilitação urbana se aproxima do de reabilitação de certos edifícios ou de edifícios com certas características).

Não obstante, este facto, a reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana continua a corresponder ao cenário normal – e desejável – da reabilitação urbana em Portugal. Mas é igualmente claro que a par desta intenção se pretendem criar condições para que a reabilitação de edifícios e frações legalmente existentes há mais de 30 anos possa ocorrer dentro de um enquadramento jurídico mais favorável, de modo a eliminar as barreiras que têm impedido uma reabilitação de facto destes imóveis, acelerando as iniciativas privadas existentes nesse sentido.

Passa, assim, a fazer parte do Regime Jurídico da Reabilitação urbana, não apenas regime da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana (Parte II do diploma), mas também um regime especial aplicável a determinado tipo de edifícios, independentemente da sua localização ou não naquelas áreas (Parte III do diploma”, *Ibidem*, p. 439.

²⁸ Vide Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação.

²⁹ Vide Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07 de maio.

extinção aplicáveis às Sociedades de Reabilitação Urbana. E, relativamente a este último ponto, observamos ainda que a referida alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, veio clarificar que o regime aplicável à extinção das Sociedades de Reabilitação Urbana constituídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07 de maio, se encontrasse delimitado por aquele diploma³⁰, razão pela qual, não podiam ser aplicáveis as causas de extinção previstas no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local³¹, entendimento que até então, já tinha sido assinalado por diversos municípios³².

A quarta e última alteração do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana aconteceu em 2019, através da publicação do Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio, que, essencialmente, se limitaram a potenciar instrumentos já existentes no nosso ordenamento jurídico, como é o caso do arrendamento forçado previsto no artigo 59.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

3. Nova Geração de Políticas de Habitação – Breve análise

Após uma breve exposição sobre a evolução da reabilitação urbana em Portugal, e a evolução legislativa do respetivo regime jurídico, constata-se que a política da reabilitação urbana é complexa visto que se interliga com outras políticas setoriais, nomeadamente a política habitacional. Tal encontra consagração nas alíneas c) e m) do artigo 3.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, quando se afirma que *“A reabilitação urbana deve contribuir, de forma articulada, para a prossecução dos seguintes objetivos: c) Melhorar as condições de habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados; m) Desenvolver novas soluções de acesso a uma habitação condigna.”*

O direito à habitação é um direito fundamental constitucionalmente consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, no qual se impõe ao Estado uma atuação de modo a efetivar este direito. Pode ler-se no n.º 2 do citado artigo o seguinte: *“Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*

³⁰ Vide Artigo 38.º e 79.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

³¹ Vide Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro.

³² Vide Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 07 de maio.

- 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 e uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*
- b) *Promover em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*
- c) *Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*
- d) *Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.”*

Atualmente os desafios económicos, funcionais, ambientais e sociais que se colocam às políticas da habitação e da reabilitação, levam à necessidade de abordar de forma integrada as mais variadas políticas setoriais. É, neste sentido, que o XXI Governo Constitucional definiu como prioridades políticas “*o papel central da habitação e da reabilitação para a melhoria da qualidade de vida das populações, para a revitalização e competitividade das cidades e para a coesão social e territorial.*” A habitação e a reabilitação são, cada vez mais, reconhecidas como áreas estratégicas e fundamentais ao desenvolvimento humano e da vida em comunidade e à promoção da competitividade e coesão dos territórios³³.

Nesse seguimento, foi aprovada a Nova Geração de Políticas de Habitação³⁴ que se baseiam num conjunto de medidas, objetivos e instrumentos promovidos pelo Estado para garantir o acesso de todos a uma habitação condigna e que visa criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e sejam consideradas predominantes nas formas de intervenção dos edifícios e das áreas urbanas.

Em matéria de políticas de habitação e reabilitação urbana, destacam-se os seguintes objetivos:

³³ *Vide* Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio, que altera as regras aplicáveis à intimação para a execução de obras de manutenção, reabilitação ou demolição e sua execução coerciva.

³⁴ *Vide* Resolução de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

- a) Dar resposta às famílias que vivem em situação de carência habitacional, garantindo que a gestão do parque habitacional público concorra para a existência de uma bolsa dinâmica de alojamento;
- b) Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis e a melhoria das oportunidades de escolha;
- c) Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, passando a reabilitação de exceção a regra;
- d) Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais, apostando em abordagens integradas e participativas nos bairros.

Com a concretização dos citados objetivos, pretende-se atingir a médio prazo o aumento do peso da habitação com apoio público na globalidade do parque habitacional de 2% para 5% e ainda reduzir a percentagem de população com sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%.

Como princípios orientadores da Nova Geração de Políticas de Habitação, retêm-se os seguintes³⁵:

- a) De uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada;
- b) De uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento;
- c) De uma política de habitação centrada nas «casas» para uma política que coloca no seu centro as «pessoas»;
- d) De uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado, descentralizado e participado;
- e) De uma política reativa para uma política proactiva, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados.

Com a concretização destes princípios orientadores pretende-se o alargamento dos beneficiários da política de habitação aos agregados familiares que não consigam encontrar

³⁵ Cfr. n.º 2.1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

habitação no mercado, incluindo os agregados com rendimentos médios que se encontram em situação de carência habitacional; garantir a existência de instrumentos orientadores para a dinamização do mercado de arrendamento e da reabilitação como medidas estruturantes e complementares para a oferta e regimes de ocupação habitacional, permitindo uma utilização eficiente do parque habitacional existente e um aumento das oportunidades de escolha das famílias no acesso à habitação; garantir que todos os cidadãos tenham condições de acesso a uma habitação adequada, contribuindo deste modo para a inclusão social e coesão socioterritorial, evitando situações de iniquidade social; garantir que a política pública de habitação tenha uma expressão local com respostas diferenciadas para todos os tipos de problemas dos territórios, articulando-a com outras políticas setoriais em estreita cooperação com as autarquias locais e assegurar a disponibilização de informação sobre preços e acessibilidades no mercado de habitação, de forma a apoiar os cidadãos nas suas decisões e funcionar como fator de regulação do respetivo mercado.

Neste contexto, como forma de efetivar os objetivos propostos, a Nova Geração de Políticas de Habitação adotou os seguintes instrumentos:

Objetivo 1 – Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional:

- **1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação**, que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para as pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o acesso a uma habitação condigna. Assenta, sobretudo, na concessão de apoios financeiros para disponibilização de um leque diverso de soluções habitacionais a preços acessíveis, promovendo deste modo a reabilitação de imóveis que são propriedade de Municípios e de empresas locais, a aquisição e reabilitação de imóveis para habitação, o arrendamento de prédios ou frações autónomas de prédios urbanos destinados à habitação, a aquisição de terrenos e construção de empreendimentos habitacionais³⁶.

³⁶ Vide 1.º Direito – Portal da Habitação, disponível em www.portaldahabitacao.pt/1.º-direito. Vide ainda, Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 84/2019, de 28 de junho, 81/2020, de 2 de outubro, e 89/2021, de 3 de novembro, pela Lei n.º 12/2021, de 10 de março e pelo Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.

- ***Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente***, visa dar resposta às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que, por motivos imprevisíveis ou excepcionais, tenham ficado sem a sua habitação ou local onde mantinham a sua residência permanente. Assenta, ainda, na concessão de apoios aos agregados familiares para a reconstrução dos seus percursos residenciais³⁷.

O programa 1.º Direito tem por base Estratégias Locais de Habitação definidas pelos municípios, tema se abordará adiante. O programa Porta de Entrada tem por base um protocolo de cooperação institucional a celebrar entre o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I. P. e o município correspondente.

Objetivo 2 – Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado:

- ***Programa de Arrendamento Acessível***, este programa baseia-se numa política de habitação, de adesão voluntária, destinado a incentivar a oferta de alojamentos para arrendamento habitacional a preços reduzidos, a disponibilizar de acordo com uma taxa de esforço comportável para os agregados habitacionais³⁸.
- ***Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento***, mediante taxas autónomas diferenciadas para os contratos de arrendamento habitacional de longa duração, seguros/garantias ao arrendamento e revisão do enquadramento regulamentar cujo objetivo é a estabilidade e a segurança do arrendamento e a proteção dos arrendatários mais vulneráveis³⁹.
- ***Instrumentos de captação de oferta***, por via de promoção do investimento ou da angariação de fogos afetos a outros fins ou noutros regimes de ocupação⁴⁰.
- ***Indicadores de preços e acessibilidade habitacional***, que visam a disponibilização regular e de fácil acesso de informação rigorosa sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação, servindo de base para a conceção,

³⁷ Vide *Porta de Entrada – Portal da Habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/porta-de-entrada. Vide ainda, Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, 02 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.

³⁸ Vide *Arrendamento Acessível – Portal da Habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/web/guest/arrendamento-acessivel. Vide ainda, Decreto-Lei n.º 68/20129, de 22 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro.

³⁹ Cfr. n.º 5, alínea b) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

⁴⁰ *Ibidem*, n.º 5, alínea c).

operacionalização, avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas, incluindo o Programa de Arrendamento Acessível, bem como para o apoio aos cidadãos nas suas escolhas e decisões em matéria de habitação e aos proprietários e empresas na avaliação de alternativas e viabilidade de investimentos⁴¹.

- ***Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)***, é um fundo imobiliário público que tem como principal objetivo o desenvolvimento e a concretização de projetos de reabilitação de imóveis para a promoção do arrendamento, em especial o habitacional, tendo em vista a regeneração urbana e o repovoamento dos centros urbanos⁴².
- ***Programa Porta 65 Jovem***, este programa é reforçado e compatibilizado através do Programa de Arrendamento Acessível e tem por objeto conceder apoio financeiro aos jovens no acesso ao arrendamento⁴³.

O principal objetivo destes programas é promover uma oferta alargada de habitação para o arrendamento a preços acessíveis tendo em conta os rendimentos dos agregados familiares. Aos municípios, enquanto atores públicos das políticas de reabilitação e habitação, cabe-lhes desempenhar um papel fundamental na promoção de acessibilidade à habitação nos seus territórios.

Objetivo 3 - Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano:

- ***Projeto Reabilitar como Regra***, este instrumento tem como objetivo rever o enquadramento legal de construção harmonizando-o às exigências e especificidades da reabilitação⁴⁴.
- ***Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado***, têm como objetivo promover a utilização regular dos edifícios e

⁴¹ Cfr. n.º 5, alínea d) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

⁴² A criação do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) foi decidida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, publicada a 1 de setembro. É um fundo especial de investimento imobiliário fechado, de subscrição particular e de duração indeterminada, regulado pela Lei 16/2015, de 24 de fevereiro.

⁴³ Vide *Porta 65 Jovem – Portal da Habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/porta-65-jovem. Vide ainda, Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 61-A/2008, de 28 de março, e 43/2010, de 30 de abril, e pelas Leis n.ºs 87/2017, de 18 de agosto, e 114/2017, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 90-C/2022, de 30 de dezembro.

⁴⁴ Cfr. n.º 6, alínea a) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

aumentar as penalizações pela não utilização em zonas de forte pressão de mercado⁴⁵.

- **Programa Reabilitar para Arrendar**, este programa é revisto, reforçado e compatibilizado com o Programa de Arrendamento Acessível, e o principal objetivo é o financiamento, em condições mais favoráveis às de mercado, de operações de reabilitação de edifícios com destino ao arrendamento habitacional⁴⁶.
- **Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)**, este instrumento visa financiar a reabilitação integral de edifícios, incluindo edifícios habitacionais e o parque de arrendamento público, desde que inseridos pelos municípios em áreas de reabilitação urbana, promovendo, desta forma, a fixação de pessoas e de atividades económicas nessas áreas e apoiando, ainda, a reabilitação urbana em comunidades desfavorecidas⁴⁷.
- **Casa Eficiente 2020**, é um programa que visa conceder financiamento, mediante empréstimo em condições favoráveis, de operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental de edifícios ou frações de habitação particular, designadamente na eficiência energética e hídrica, bem como na gestão dos resíduos urbanos⁴⁸.
- **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação de Reabilitação Urbana**, consistem num conjunto de instrumentos programáticos que suportam a atribuição de apoios financeiros aos municípios, para intervenções de regeneração de áreas de reabilitação urbana, entre outras áreas⁴⁹.
- **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas**, consistem num conjunto de instrumentos programáticos que suportam a atribuição de apoios financeiros aos municípios, para intervenções de regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, incluindo bairros sociais ou conjuntos urbanos similares onde residam

⁴⁵ Cfr. n.º 6, alínea b) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

⁴⁶ Vide *Reabilitar para Arrendar – Portal da Habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/reabilitar-para-arrendar-_habitacao-acessivel.

⁴⁷ Vide *Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbana 2020*, disponível em www.ifrru.ihru.pt/ifrru2020.

⁴⁸ Vide *Casa Eficiente 2020*, disponível em www.casaeficiente2020.pt.

⁴⁹ Cfr. n.º 6, alínea f) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

comunidade desfavorecidas, bem como os respetivos equipamentos de utilização coletiva que promovem a inclusão social⁵⁰.

- ***Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética***, este programa visa o apoio aos municípios ou empresas municipais proprietárias ou gestoras de fogos de habitação social, permitindo aumentar a eficiência energética, bem como a utilização de energias renováveis para autoconsumo em edifícios de habitação social⁵¹.

Os suprarreferidos instrumentos têm, na sua génese, a reabilitação urbana e permitem criar condições para que a reabilitação passe de exceção a regra e se torne a forma de intervenção predominante. A existência deste leque de instrumentos de apoio ao investimento na reabilitação permite ainda ultrapassar as dificuldades no financiamento das operações de reabilitação urbana junto da banca.

Objetivo 4 - Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais

- ***Da Habitação ao Habitat***, este instrumento visa promover a integração socio territorial dos bairros públicos com destino ao arrendamento, bem como dos agregados familiares neles residentes, através da articulação de políticas (urbanas, sociais, económicas, de educação, saúde e emprego), desenvolvidas, particularmente, pelas autarquias locais, associações de moradores e outros atores locais envolvidos neste programa⁵².
- ***Programa Porta ao Lado***, este programa consiste em apoiar os agregados familiares no acesso à habitação, melhorando a acessibilidade à informação, o encaminhamento e o acompanhamento de proximidade, designadamente, através da criação do Portal da Habitação⁵³.
- ***Programa de mobilidade habitacional***, este programa possibilita a mobilidade habitacional dos moradores que residam no parque de arrendamento público, por motivo de mudança de área de residência⁵⁴.

⁵⁰ Cfr. n.º 6, alínea g) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

⁵¹ *Ibidem*, n.º 6, alínea h).

⁵² *Vide Da Habitação ao Habitat – Portal da Habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/da-habitacao-ao-habitat.

⁵³ *Vide Porta ao Lado*, disponível em www.portaolado.pt/

⁵⁴ Cfr. n.º 7, alínea c) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

- ***Chave na Mão*** - Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial, este programa permite ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., gerir ou arrendar a habitação própria de agregados familiares que residam em áreas de forte pressão urbana, e que decidam mudar de residência para um território de baixa densidade. Posteriormente, a disponibilização destas habitações será promovida no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível⁵⁵.

Em conclusão, acabamos de analisar os principais instrumentos e programas da Nova Geração de Políticas de Habitação, constituindo um grande potenciador no acesso à habitação para todos e promoção da reabilitação urbana e dos edifícios, concretizando por esta forma o direito fundamental à habitação.

⁵⁵ Vide *Chave na Mão* - Portal da Habitação, disponível em www.portaldahabitacao.pt/chave-na-mao.

Capítulo II – As políticas de reabilitação urbana e de habitação em implementação no concelho de Idanha-a-Nova

1. Contextualização do território e da população

O concelho de Idanha-a-Nova está localizado na região centro de Portugal e faz parte da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIMBB), integrada na Região Centro (NUTS II) e na Região da Beira Baixa (NUTS III), no distrito de Castelo Branco. Ocupa uma área de 1 416,34 Km², cerca de 21% da área do distrito⁵⁶, possui uma população residente de 8 356 habitantes⁵⁷, correspondendo a uma densidade populacional média de 5,90 habitante/km². É o segundo maior concelho do distrito de Castelo Branco e o quarto mais extenso do país. Atualmente é constituído por treze freguesias⁵⁸: Alcafozes, Aldeia de Santa Margarida, Idanha-a-Nova, Idanha-a-Velha, Ladoeiro, Medelim, Monfortinho, Monsanto, Oledo, Penha Garcia, Proença-a-Velha, Rosmaninhal, Salvaterra do Extremo, São Miguel D’Acha, Segura, Toulões e Zebreira. Existe entre elas alguma disparidade de dimensões e, em termos médios, a área por freguesia é de 83.1 Km², bastante superior à média nacional que ronda os 23 Km² em Portugal continental, tornando-se um dado demonstrativo da extensão do território.

Relativamente às dinâmicas demográficas, constata-se que o maior número de habitantes corresponde à União de Freguesias de Idanha-a-Nova e Alcafozes (2554 habitantes), em segundo lugar a Freguesia do Ladoeiro (1290 habitantes) e em terceiro lugar a Freguesia da Zebreira (1049 habitantes), concentrando estas três freguesias cerca de metade da população total do concelho (49%). Face ao exposto, atendendo à área do concelho, pode concluir-se que o concelho de Idanha-a-Nova estruturalmente é um concelho com uma densidade de povoação reduzida, com algumas áreas excessivamente desertificadas, resultando essencialmente da baixa natalidade, do crescente número de pessoas idosas e da migração de população que se verificou nas últimas décadas, repercutindo semelhanças com outros concelhos do território nacional.

⁵⁶ Cfr. *Carta Administrativa Oficial de Portugal*, 2021, Direção-Geral do Território.

⁵⁷ Cfr. *Censos 2021*, Instituto Nacional de Estatística.

⁵⁸ Decorrente da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, nos termos da Lei n.º 22/2012, de 30 de setembro, o concelho de Idanha-a-Nova passou a ter agregadas quatro Uniões de Freguesias: Idanha-a-Nova e Alcafozes, Monfortinho e Salvaterra do Extremo, Monsanto e Idanha-a-Velha, Zebreira e Segura.

2. Instrumentos de planeamento municipal – Plano Diretor Municipal

O Plano Diretor Municipal (PDM) é o instrumento de gestão territorial que estabelece a estratégia e os objetivos de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, definindo o modelo de organização espacial do território municipal e a garantia da qualidade ambiental. É ainda o instrumento que serve de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território e para o estabelecimento de programas de ação territorial, pelo que só dotando de maior eficácia e operacionalidade será possível prosseguir com os seus objetivos, contribuindo para a promoção do desenvolvimento sustentável do Município.

Segue-se uma breve apresentação e descrição do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova em vigor, e posterior análise dos elementos que o constituem, particularmente o ordenamento do território do Município de Idanha-a-Nova representado na Planta de Ordenamento.

O Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova foi ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/1994, publicado no Diário da República, 1.º série-B, n.º 140, de 10 de junho de 1994, e alterado pela Declaração n.º 28/2001, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 21 de 25 de janeiro de 2001 e Declaração n.º 4/2004, publicada no Diário da República, 2.º série, n.º 298, de 08 de janeiro de 2004. Numa perspetiva integrada de desenvolvimento, foram definidos os seguintes objetivos estratégicos: 1. Contenção de declínio demográfico através da criação de condições de fixação e/ou atração da população; 2. Modernização e reestruturação da base económica; 3. Equilíbrio e funcionalidade da rede urbana; 4. Defesa do património natural e construído; 5.º Melhoria dos níveis de cobertura em infraestruturas básicas (água, esgotos e recolha de lixos)⁵⁹. Mais recentemente, foi iniciado o procedimento para a primeira revisão do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova⁶⁰, essencial, face à evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais que lhe estão subjacentes e que conduziram à sua desadequação, bem como ao próprio quadro legislativo em vigor com âmbito direto e indireto sobre o ordenamento do território, que se impõe substantivamente diferente do que esteve na base da sua elaboração e com o

⁵⁹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/1994, publicado no Diário da República, 1.º série-B, n.º 140, de 10 de junho de 1994.

⁶⁰ Vide Aviso n.º 12557/2022, de 23 de junho de 2022, 2.ª série, parte H, abertura do procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova.

qual é preciso convergir integralmente⁶¹. Na verdade, a realidade sobre a qual incidem os instrumentos de gestão territorial e os interesses públicos que com eles se pretendem servir, deverão estar em contínua adaptação ou ajustamento de modo a fornecerem uma resposta adequada às exigências de ordenamento territorial.

A estrutura do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova é composta de *elementos fundamentais* (Regulamento, Planta de Ordenamento e Planta de Condicionantes), *elementos complementares* (Relatório e respetivas plantas, Planta de Enquadramento e Plantas de propostas de ordenamento dos aglomerados urbanos) e de *elementos anexos* (Estudos de Caracterização e respetivas plantas e Planta da situação existente). De todo o modo, o que se impõe aqui caracterizar é a definição do modelo de ordenamento do território do Município de Idanha-a-Nova, representado na Planta de Ordenamento, que constitui a expressão gráfica das disposições constantes no Plano Diretor Municipal. Desta forma, o uso dominante do solo define-se em Espaços não Urbanos⁶² e em Espaços predominantemente Urbanos⁶³. O primeiro compreende as seguintes classes e categorias: Espaços Agrícolas (espaço agrícola de produção e outros espaços de uso ou aptidão agrícola), Espaços Florestais (espaços florestais de produção, espaços florestais de proteção e espaços florestais de reconversão), Espaços Agroflorestais e Espaços Naturais (salvaguarda biofísica e planos de água), enquanto que o segundo compreende as seguintes classes e categorias: Espaços Urbanos, Espaços Urbanizáveis (espaços de expansão urbana e espaços de vocação recreativa), Espaços Verdes e Espaços Industriais.

Identificadas as grandes classes, classes e categorias de espaços consideradas no Plano Diretor Municipal, importa analisar a respetiva incidência territorial. Da análise à quantificação das diferentes classes de espaços, consideradas no modelo de ordenamento municipal, constata-se o evidente domínio dos Espaços não Urbanos (98,48%), face aos Espaços predominantemente Urbanos (1,52%)⁶⁴. Verifica-se, ainda, que os Espaços não Urbanos integram maioritariamente Espaços Agroflorestais (59,75%), seguindo-se os Espaços Florestais (18,20%), Espaços Agrícolas (14,75%) e Espaços Naturais (7,30%).

⁶¹ Vide Artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

⁶² Vide Artigo 16.º e seguintes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/94, de 20 de junho, que aprovou o Regulamento do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova.

⁶³ *Ibidem*, Artigo 32.º e seguintes.

⁶⁴ Cfr. *Carta de Regime do Uso do Solo, 2021*, Direção-Geral do Território.

No que respeita aos Espaços predominantemente Urbanos, estes incorporam Espaços Urbanos (63,21%), Espaços Urbanizáveis (28,92%), os Espaços Verdes e os Espaços Industriais, que apresentam uma distribuição residual, correspondendo a (5,10%) e (2,78%), respetivamente.

Para além de todas as classes de espaço referidas anteriormente, a Planta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal inclui ainda⁶⁵ *Valores Culturais* (imóveis classificados, imóveis em vias de classificação, património arqueológico, núcleos históricos); *Espaços Canais* (rede rodoviária nacional, rede rodoviária municipal, outras infraestruturas, como sistemas de saneamento básico e irrigação, rede de distribuição de energia elétrica e *Unidades Operativas de Planeamento e Gestão* (planos de urbanização; planos de salvaguarda e valorização; planos de pormenor; planos de pormenor da zona industrial; planos de ordenamento das albufeiras de Penha Garcia, Marechal Carmona, Toulica e Projeto Corine Biótopos⁶⁶).

3. Caraterização do parque habitacional

Temos como um dos principais fatores que levam à transformação do território, a questão habitacional, daí que, já o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março e o Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de outubro que regulavam os Planos Municipais de Ordenamento do território (PMOT), definissem, como um dos objetivos destes Planos, “*determinar as carências habitacionais, enquadrando as orientações e soluções adequadas no âmbito da política de habitação*”⁶⁷.

O parque habitacional do concelho de Idanha-a-Nova era constituído, em 2001, por 11413 alojamentos familiares, porém, só cerca de 45% era habitado de forma permanente,

⁶⁵ Cfr. *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*, relatório que pretende apresentar a avaliação das transformações do território e a execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território em vigor, Município de Idanha-a-Nova, 2022, p. 19 a 21.

⁶⁶ “*O Projeto Biótopos Corine 2000 teve como objetivo efetuar uma compilação das componentes físicas e biológicas mais importantes para a Conservação do Meio Ambiental na Comunidade Europeia. Os locais incluídos no Projeto Biótopo caracterizam-se pela existência, no local, de espécies florísticas e faunísticas vulneráveis e de unidades fitossociológicas; pelo "valor do Sítio" relativamente a certo nível taxonómico e "valor do Sítio" relativamente a um sintaxon de unidades", assim como pelo valor geológico, geomorfológico ou paisagístico do Sítio*” in www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/corine-biotopes.

⁶⁷ Vide Artigo 5.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território.

concluindo-se que os restantes 55% ou eram utilizados sazonalmente ou estavam devolutos⁶⁸.

Nos últimos vinte anos registou-se um tímido crescimento do parque habitacional de 8,24%, correspondendo a 940 novos alojamentos, tendo sido, contudo, contrário à evolução da população, que, no mesmo período, diminuiu 28,33% (menos 3303 indivíduos). Desta forma, pode concluir-se que as dinâmicas demográficas nem sempre estão associadas às dinâmicas construtivas, isto é, nem sempre o crescimento demográfico tem implícito o crescimento do parque habitacional, como também o inverso não sucede frequentemente⁶⁹.

No ano de 2021 o parque habitacional do concelho de Idanha-a-Nova era já constituído por 12338 alojamentos familiares, os quais acolhiam 8356 residentes. Deste universo, só cerca de 31% é habitado de forma permanente, resultando na evidência de que os restantes 69% são utilizados como residência secundária ou estão vagos ou, eventualmente, devolutos.

Quanto à obsolescência do parque edificado, do ponto de vista da sua degradação, reconhecem-se que existem 5,58% de edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados (649 edifícios) e 34,90% de edifícios com necessidade de reparação (4059 edifícios). De acordo com os dados dos Censos de 2011, a idade média dos edifícios é de 42,45 anos.

Perante este cenário, o atual Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova determina como tarefas prioritárias, a conservação e qualificação do parque existente, acompanhando a sua evolução, de modo a conseguir-se uma estrutura urbana equilibrada. Neste sentido, foram estabelecidas ações de desenvolvimento que permitam melhorias nas condições de habitabilidade, tais como:

- Qualificar a rede de infraestruturas, particularmente, o abastecimento de água, aumentando a capacidade e regularidade do serviço, de modo a serem satisfeitos;
- Intervir diretamente na reconversão ou recuperação dos alojamentos para resolução de situações de ausência de infraestruturas e equipamentos de apoio;
- Criar sistemas de incentivo e apoio técnico e financeiro aos proprietários e ocupantes de modo a qualificar as habitações;

⁶⁸ Cfr. *Relatório do Estado do Ordenamento do Território, ob. cit.*, p. 60 a 70.

⁶⁹ *Ibidem*.

- Desenvolver processos de manutenção e recuperações do parque habitacional;
- Desenvolvimento de uma política de conservação / valorização do parque habitacional nos centros históricos dos aglomerados mais antigos do concelho;
- Preservação e reabilitação dos edifícios com valor histórico-arquitetónico;
- Estabelecimento de políticas municipais que desincentivem a manutenção de casas devolutas;
- Definição de critérios que orientem as intervenções urbanísticas no tecido consolidado ou de expansão, tendo como objetivo a preservação do tecido urbano.

4. Instrumentos estratégicos, com incidência territorial – Estratégias Locais de Habitação

As estratégias locais de habitação são instrumentos de planeamento de iniciativa municipal que visam sobretudo assegurar a integração da *Nova Geração de Políticas de Habitação*, fixando objetivos com base numa visão partilhada e num modelo de intervenção simplificado e alargado, quer de partilha, quer de recursos e compromissos.

A Estratégia Local de Habitação é um instrumento que define a estratégia de intervenção em matéria de política de habitação que tem por base um diagnóstico das carências existentes relativamente ao acesso à habitação. Tal instrumento tem de ainda articular objetivos e ações a desenvolver com outras políticas setoriais, nomeadamente, as políticas urbanas, sociais, de emprego, educação, saúde, transportes, entre outras.

No âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação, as Estratégias Locais de Habitação são valorizadas como forma de promover não só a adequação dos instrumentos de política nacionais às especificidades locais e à adoção de uma abordagem integrada e estratégica na sua implementação, como garantir que as soluções habitacionais a desenvolver com o apoio público são conducentes à integração socioterritorial das comunidades menos favorecidas.

Com efeito, esta adequação e abordagem integrada é considerada particularmente crítica no caso dos instrumentos de apoio ao acesso à habitação por parte das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional e que frequentemente enfrentam outros

obstáculos mais profundos à sua inclusão e autonomia, como a pobreza, o desemprego, a discriminação, a falta de qualificações, entre outros⁷⁰.

Por essa razão, a apresentação prévia da Estratégia Local de Habitação por parte dos municípios é obrigatória no caso dos apoios a conceder ao abrigo do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04 de junho, que visa a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.

Todavia, a Estratégia Local de Habitação só constituiu um requisito obrigatório para o acesso aos apoios do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Assim sendo, os municípios podem optar por desenvolver Estratégias Locais de Habitação abrangentes, que tenham em linha de conta todas as carências habitacionais com que se deparam nos seus territórios, mesmo que fora do âmbito de atuação do 1.º Direito, e que definam quais os restantes instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação ou outros, designadamente programas municipais que pretendam mobilizar de forma articulada para lhes dar resposta⁷¹.

Como tal, cabe aos municípios promoverem a elaboração da Estratégia Local de Habitação, promover a sua aprovação pelos órgãos municipais competentes, monitorizar e avaliar a sua implementação. Compete ainda aos municípios concretizar as ações de que é responsável na Estratégia Local de Habitação, como promotor direto das soluções habitacionais ou em quaisquer outras matérias da sua competência aí previstas, bem como dar parecer relativo à concordância de soluções habitacionais a candidatar ao apoio no âmbito do 1.º Direito, mesmo que não seja o município o promotor da mesma⁷².

A Estratégia Local de Habitação pode ter uma escala municipal, supramunicipal e regional. No caso da escala supramunicipal, quando um conjunto de municípios decida que a natureza das suas dinâmicas e relações territoriais assim o justifiquem. A Estratégia Local de Habitação à escala regional pode ser apresentada por parte das Regiões Autónomas *“sempre que estas entidades o considerem pertinente, nos termos aplicáveis às estratégias de iniciativa municipal, devendo, nesse caso, ser promovida a articulação com os*

⁷⁰ Vide *Estratégias Locais de Habitação – Portal da habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Vide Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

municípios que se revele necessária para assegurar a coerência das estratégias, nomeadamente ao nível das soluções habitacionais preconizadas e do universo de pessoas abrangidas”, conforme previsto no número 5 do artigo 2.º da Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto. Deste modo, a Estratégia Local de Habitação a definir, permite ter uma visão integrada e ampla das dinâmicas habitacionais incidindo sobre todo o território em causa, tendo em conta as necessidades e recursos existentes.

Quanto ao período temporal, deve ser considerado um período máximo de seis anos no caso de uma Estratégia Local de Habitação que enquadre simplesmente uma candidatura a apoio ao abrigo do programa 1.º Direito, considerando na sua programação as soluções habitacionais destinadas a proporcionar uma resposta a todas as pessoas e agregados em situação habitacional indigna objeto do diagnóstico a realizar. Contudo, no caso de Estratégias Locais de Habitação mais abrangente, incluindo por exemplo outros programas e carências para além das elegíveis ao abrigo do programa 1.º Direito, pode ser previsto um horizonte temporal diferente, sendo certo que deverá ser cumprindo o prazo máximo de seis anos para dar resposta às situações habitacionais indignas como estipulado no programa.

Na elaboração da Estratégia Local de Habitação deverá atender-se às especificidades de cada território e, por esse motivo não existem modelos pré-definidos nem qualquer tipo de restrição à forma de planeamento e apresentação dos conteúdos. Pelo que, a Estratégia Local de Habitação deverá permitir *“Conhecer as necessidades habitacionais”*⁷³, *“Projetar um futuro desejado”*⁷⁴, *“Planear e monitorizar a intervenção*

⁷³ As necessidades habitacionais podem conhecer-se através da *“elaboração de um diagnóstico exaustivo e pormenorizado pode ser um processo moroso, dispendioso e, por vezes, conducente a um planeamento demasiado rígido e inadequado a um contexto económico e social em mudança. Em muitos casos será mais eficaz e eficiente incorporar na ELH uma reflexão sistematizada, crítica e prospetiva sobre necessidades e recursos com base em diagnósticos anteriores (i.e., diagnósticos realizados a propósito do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, da elaboração ou revisão de instrumentos de gestão territorial ou outros instrumentos de planeamento, como Carta Educativa, Plano de Desenvolvimento Social, etc., pedidos de apoio habitacional submetidos ao município, entre outros), complementados, caso necessário, com levantamentos, inquéritos ou outros instrumentos de recolha e análise de informação mais orientados para conhecer um grupo, uma carência ou um território específico”* in www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao.

⁷⁴ A projeção de um futuro desejado através da *“construção de uma imagem partilhada pelos vários atores do que se pretende alcançar, expressa em objetivos e metas quantitativas, que incentive o foco nos resultados e facilite o trabalho em equipa e a coresponsabilização”* in www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao.

pública no âmbito da política de habitação”⁷⁵ e “*Comunicar com os cidadãos, o 3.º setor e outros atores*”⁷⁶.

No que se refere aos efeitos de uma candidatura a apoio ao abrigo do programa 1.º Direito, a Estratégia Local de Habitação deverá incluir necessariamente um diagnóstico global atualizado das carências habitacionais existentes no território, contendo as características e o número de situações de pessoas e agregados que nele vivem em condições habitacionais indignas, tal como definidas no Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04 de junho. Desta forma, serão incluídas soluções habitacionais que o município pretenda ver desenvolvidas em função do diagnóstico de carências habitacionais existentes a desenvolver num período máximo de seis anos com uma ordem de prioridade, respeitando os princípios do programa 1.º Direito, consagrados no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04 de junho⁷⁷.

⁷⁵ Um planeamento e monitorização da intervenção pública no âmbito da política habitacional, mediante “*um plano de ação que identifique as ações/soluções habitacionais necessárias para atingir os objetivos e metas definidos, em função das prioridades e dos recursos físicos, financeiros, técnicos, humanos e organizativos disponíveis, e coerente com outras políticas setoriais*” in www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao.

⁷⁶ A comunicação com os cidadãos, o 3.º setor e outros atores através da “*divulgação dos documentos elaborados durante o processo de planeamento e a criação de plataformas e fóruns de debate que contribuem para a construção de compromissos em torno de objetivos partilhados e para a identificação de diferentes soluções alternativas para os mesmos problemas*” in www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao.

⁷⁷ Na execução do 1.º Direito, para além dos princípios gerais de direito aplicáveis, devem ser ainda observados os seguintes princípios:

a) Princípio da acessibilidade habitacional, segundo o qual uma pessoa ou um agregado tem direito a que sejam criadas condições para que os custos com o acesso a uma habitação adequada e permanente sejam suportáveis pelo seu orçamento sem comprometer a satisfação de outras das suas necessidades básicas;

b) Princípio do planeamento estratégico local, em função do qual as soluções habitacionais a promover ao abrigo do 1.º Direito devem estar alinhadas com as estratégias municipais e supramunicipais de política local de habitação, no quadro das opções definidas pelos municípios para o desenvolvimento dos seus territórios, em especial ao nível da ocupação do solo, da requalificação e da modernização do parque imobiliário urbano, da coesão socio territorial e económica, da igualdade e não discriminação e da sustentabilidade os espaços urbanos;

c) Princípio da integração social, no sentido de o apoio ao acesso à habitação não significar o apoio a qualquer solução habitacional, devendo ser favorecidas soluções de ocupação dispersas em zonas habitacionais existentes ou que garantam a diversidade social e estejam inseridas no tecido urbano, assim se promovendo a integração da pessoa ou do agregado nas comunidades residentes e evitando-se fenómenos de segregação e de exclusão socio territorial;

d) Princípio da estabilidade, segundo o qual deve existir uma atuação conjugada dos diferentes atores institucionais envolvidos na facilitação do acesso à habitação por parte das pessoas mais desprotegidas, bem como ao nível da sua proteção, integração e autonomização, por forma a que estas sejam providas, não apenas de uma habitação, mas das condições habitacionais, financeiras e sociais necessárias à sua autonomização e à estabilidade das soluções apoiadas ao abrigo do 1.º Direito;

e) Princípio da cooperação, pelo qual todos os atores, sejam públicos ou privados, devem promover a definição e concretização de procedimentos convergentes e articulados entre eles de modo a assegurar que as soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito integram medidas complementares de acompanhamento técnico e social, antes, durante e após a respetiva promoção, no sentido de maximizar a sua eficácia, coerência e estabilidade;

Em suma, compete aos municípios decidir a respetiva estrutura e os conteúdos concretos da Estratégia Local de Habitação a implementar, sendo que, atualmente, de acordo com os dados facultados pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., do universo dos trezentos e oito (308) municípios existentes em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, duzentos e dezasseis (216) municípios já têm a sua Estratégia Local de Habitação ao abrigo do programa 1.º Direito, aprovada em conformidade com os princípios deste programa⁷⁸.

4.1 A Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova

O Município de Idanha-a-Nova tem em vigor a sua Estratégia Local de Habitação, objeto de deliberação de aprovação pela Assembleia Municipal, em 29 de junho de 2020, tendo sido estruturada por uma equipa externa e por um grupo de trabalho do município em estreita articulação com o Executivo Municipal, por forma a serem operacionalizadas

f) Princípio da participação, no sentido de ser assegurado que os destinatários das habitações financiadas ao abrigo do 1.º Direito são chamados, diretamente ou através de associações que os representem, a participar na definição e implementação das soluções habitacionais e sociais que lhes são destinadas, em particular quando estão em causa interesses específicos de pessoas e grupos mais vulneráveis, nomeadamente as comunidades ciganas e as pessoas em situação de sem abrigo;

g) Princípio da equidade, segundo o qual deve ser assegurada uma justa repartição do esforço operacional e financeiro exigido a todas as entidades, públicas e privadas, envolvidas na promoção de soluções habitacionais que permitam garantir o acesso à habitação por parte de pessoas financeiramente carenciadas e a viver em situação habitacional indigna;

h) Princípio da perequação, pelo qual o município competente deve adotar os mecanismos necessários para assegurar uma justa redistribuição dos benefícios e dos encargos decorrentes de operações urbanísticas promovidas no âmbito e para efeito de soluções habitacionais financiadas com o apoio do Estado ao abrigo do 1.º Direito;

i) Princípio da reabilitação do edificado, segundo o qual o apoio público ao abrigo do 1.º Direito deve privilegiar a disponibilização de habitações através da reabilitação do edificado, em vez da construção de nova edificação, como forma de contribuir para a valorização do parque habitacional, para a requalificação e revitalização das cidades e para a sustentabilidade e uso eficiente dos recursos;

j) Princípio do incentivo ao arrendamento, no sentido de que o apoio público ao abrigo do 1.º Direito deve privilegiar o acesso a uma habitação arrendada em detrimento da aquisição de habitação, como forma de contribuir para o equilíbrio entre regimes de ocupação e a promoção e regulação do mercado de arrendamento;

k) Princípio das acessibilidades, de acordo com o qual as obras de reabilitação ou de construção em frações e prédios destinados a habitação devem integrar soluções de melhoria da acessibilidade, exigíveis nos termos das normas técnicas legalmente aplicáveis, que proporcionem a pessoas com mobilidade e autonomia condicionadas condições de facilidade e de conforto nos acessos à sua habitação e na circulação no interior da mesma;

l) Princípio da sustentabilidade ambiental, segundo o qual, na promoção das intervenções de reabilitação e de construção apoiadas ao abrigo do 1.º Direito, são de adotar equipamentos, tecnologias e ou processos conducentes a uma utilização racional da energia e da água e à maximização da eficiência no uso das mesmas, no sentido de evitar desperdícios, otimizar os consumos e favorecer a sustentabilidade energética e hídrica.”

⁷⁸ Vide *Estratégias Locais de Habitação – Portal da Habitação*, disponível em www.portaldahabitacao.pt/elh.

medidas concretas no domínio da habitação. Nesse sentido, foram criados quatro eixos orientadores para a Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova, que são os seguintes:

Objetivo 1: Estimular e Apoiar o ARRENDAMENTO⁷⁹

Pretende-se com este objetivo o financiamento em condições mais favoráveis face às de mercado, de operações de reabilitação de edifícios, disponibilizando-os para o arrendamento habitacional após a conclusão das obras de reabilitação.

Objetivo 2: Impulsionar e Reforçar a REABILITAÇÃO do Edificado Degradado ou Funcionalmente Inadequado⁸⁰

Pretende-se com este objetivo impulsionar o processo de reabilitação em substituição da construção nova, sobretudo porque esta solução aumenta a vida útil dos edifícios devido à rentabilização dos recursos ambientais já investidos, permitindo contribuir para a minimização dos resíduos de construção e para a conservação da natureza e biodiversidade. Neste sentido, é fundamental dinamizar e apoiar a intervenção física e funcional do edificado, permitindo criar condições para que a reabilitação passe da exceção à regra, assumindo um papel principal de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano.

Objetivo 3: CONSTRUÇÃO de Novos Empreendimentos Habitacionais⁸¹

Com este objetivo pretende-se desenvolver novas formas de habitação acessíveis, fomentando a disponibilização de fogos privados no mercado do arrendamento como alternativa à compra de habitação. Assim, deverá a Estratégia Local de Habitação ter como objetivo a valorização da diversidade de soluções e escolhas habitacionais, existindo a necessidade de elaborar uma “Bolsa de Habitações” que possam a identificação de alojamentos de emergência, temporários ou de inserção, que permitam responder a situações de risco, como, por exemplo, casos de violência doméstica, população sem-abrigo ou em habitação precária, refugiados ou realojamento de comunidades desintegradas.

⁷⁹ Cfr. *Relatório do Estado do Ordenamento do Território, ob. cit.*, p. 163.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

Objetivo 4: AQUISIÇÃO⁸²

Este objetivo encontra-se relacionado diretamente com qualquer um dos objetivos anteriormente descritos na medida em que este Instrumento de Financiamento apenas será exequível para soluções habitacionais de construção ou de reabilitação, promovida com o apoio financeiro do programa do 1.º Direito. Contudo, a aquisição, nomeadamente de terrenos, reconhece-se que poderá ser útil na regularização de áreas de génese ilegal e clandestina, o que permite contrariar a concentração espacial de habitação social que frequentemente abrange comunidades desintegradas e que pode levar à constituição de “guetos” territoriais.

Neste contexto, tendo por base esta visão preconizada para o território de Idanha-a-Nova, é possível permite-nos identificar vários grupos-alvo que apresentam diferentes necessidades e sobretudo enfrentam diversos desafios no acesso à habitação. No âmbito do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020), e do Fundo Especial de Investimento de Imobiliário Fechado (FUNDIESTAMO), é possível concretizar os seguintes grupos-alvo e suas prioridades de atuação:

- **População Idosa e com necessidades específicas**, designadamente agregados da faixa etária da Terceira Idade que apresentam viver em situações de insalubridade e insegurança, precariedade, sobrelotação e inadequação, sendo necessário o apoio na conservação da sua habitação. Para o efeito, a disponibilização de soluções habitacionais adequadas às necessidades dessa população e o incentivo à reabilitação do edificado das mesmas⁸³.
- **Estudantes do Ensino Superior**, ou seja, estudantes nacionais que se encontram deslocados fora do concelho e estudantes internacionais oriundos de países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), para os quais é necessário promover soluções de reabilitação do edificado, e de revitalização do património habitacional do concelho⁸⁴.

⁸² Cfr. Relatório do Estado do Ordenamento do Território, *ob. cit.*, p. 164.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

- **População em Geral**, designadamente agregados familiares em carência financeira ou particulares que optem por residir no concelho, para os quais é necessário promover soluções de arrendamento e reconstrução acessível de habitações por parte do município ou dos particulares. Uma vez que se trata de uma estratégia abrangente, pretende-se promover e incentivar os privados na reabilitação do parque urbano, nomeadamente, na aquisição de imóveis devolutos ou em ruína pertencentes ao património municipal por um valor simbólico, conforme a avaliação do respetivo imóvel e desde que se comprometam à efetiva reabilitação dos mesmos⁸⁵.

Ainda neste seguimento, no âmbito do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação é possível identificar como prioridade de atuação a população em situação de risco e de exclusão social, designadamente os indivíduos ou agregados familiares em situação de emergência ou em situação de insalubridade, insegurança, precariedade, sobrelotação e inadequação.

Quanto ao âmbito do enquadramento financeiro municipal, a prioridade de atuação é a população com carência financeira, indivíduos ou agregados familiares que devido à sua incapacidade financeira não consigam suportar os custos com obras de manutenção e reabilitação da habitação própria, por forma a melhorar as condições habitacionais das mesmas.

Aqui chegados importa referir que, dada a complexidade e dimensão do desafio, a autarquia assumiu, desde logo, um pressuposto estruturante na construção da sua estratégia, designadamente o documento que a corporiza, ou seja, representar uma realidade “não fechada” e por isso ser suscetível de correção e atualização. Foi nesse pressuposto que o Município de Idanha-a-Nova procedeu à 1.ª revisão/ atualização da Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova que foi objeto de deliberação de aprovação pela Assembleia Municipal, em 30 de setembro de 2022⁸⁶.

Na verdade, a informação atualmente detida pelo município permite conjugar um conhecimento mais aprofundado e integral da realidade habitacional do território, fruto

⁸⁵ Cfr. *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*, ob. cit., p. 164.

⁸⁶ Cfr. *Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova*, 1.º Atualização / Revisão, 2022.

sobretudo do trabalho desenvolvido pela equipa do Gabinete de Apoio ao Município, responsável pela gestão técnica e operacional da referida Estratégia Local de Habitação.

Em síntese, a revisão/ atualização a que a Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova foi sujeita, refere-se essencialmente à inclusão de mais agregados com necessidades de acesso a uma habitação condigna; à incorporação de uma solução habitacional assente na aquisição por parte do município de prédios ou frações habitacionais com destino à reabilitação, bem como à integração dos beneficiários diretos na presente Estratégia e à atualização dos investimentos previstos para soluções habitacionais ao abrigo do programa 1.º Direito.

4.2 Estratégias de intervenção e políticas municipais de gestão territorial

De acordo com o diploma que estabelece a Nova Geração de Políticas de Habitação, foi possível reforçar as políticas públicas que se encontram implementadas no território de Idanha-a-Nova e que mais adiante se abordam. No entanto, para a sua correta implementação será necessária uma nova forma de atuação, isto é, deverá passar a existir uma cooperação multidirecional entre os diversos setores da administração, nomeadamente públicos, privados e cooperativos, organismos institucionais com capacidade decisória, e, fundamentalmente, pela forma como podem agilizar as diferentes intenções que o diploma objetiva: *a melhoria das condições de habitação dos cidadãos*⁸⁷.

Para o efeito, terá de ser adotado um modelo de gestão integrado, participativo e de proximidade com os seus destinatários, ou seja, um modelo que responda de forma específica e proactiva às diversas carências identificadas no território, permitindo a operacionalização de soluções habitacionais articuladas com as outras políticas setoriais em curso no concelho.

Desta forma, no caso do Município de Idanha-a-Nova, preconiza-se a adoção de um modelo de gestão que:

- Promova abordagens integradas na implementação das políticas públicas de habitação e na gestão do parque habitacional do concelho de Idanha-a-Nova;

⁸⁷ Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

- Apoie as iniciativas locais, nomeadamente dos parceiros sociais e privados que pretendam desenvolver opções habitacionais no âmbito do programa de apoio ao acesso à habitação – 1.º Direito;
- Estimule programas de habitação centrados na resolução de carências da população residente, no que diz respeito ao acesso à habitação e à melhoria das condições de habitabilidade;
- Convoque a comunidade local, alargando desta forma o seu envolvimento no programa e nas soluções a desenvolver;
- Fomente os esforços e a coordenação dos diferentes intervenientes, na procura das melhores respostas às carências detetadas, e com o objetivo de gerir com maior eficácia as políticas públicas previstas⁸⁸.

Este modelo de gestão deverá promover ainda a articulação entre os atores públicos e privados, baseando-se, fundamentalmente em parcerias locais e institucionais, que permitam o incentivo ao investimento privado no território. Deverá ainda ser desenvolvido de acordo com a estratégia política do município e articulada com o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., bem como com as entidades institucionais nacionais e regionais que colaborem.

O Município de Idanha-a-Nova, na última década, tem vindo a desenvolver e implementar um conjunto de projetos inovadores e diferenciadores que abrange todo o território do concelho. Este município tem demonstrado que, a ideia de que o “campo” é sinónimo de isolamento e subdesenvolvimento, não está correta. Ao longo do tempo tem desenvolvido e implementado um conjunto de projetos diferenciadores em que os objetivos transversais a todos eles é o de melhoria da qualidade de vida dos seus munícipes, fixação da população e atração de novos povoadores. Tendo em conta a atual conjuntura de globalização e centralização económica e cultural, os agentes decisores têm apostado na afirmação da identidade territorial, promovendo as características singulares das realidades geográficas, humanas e físicas do território.

De acordo com referido inicialmente, a Nova Geração de Políticas de Habitação, veio possibilitar o reforço das políticas públicas que se encontram implementadas no

⁸⁸ Cfr. *Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova*, no âmbito do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, 2020, p. 111

território de Idanha-a-Nova. No âmbito do apoio social e à habitação, o município tem vindo a implementar, ao longo dos anos, diversos instrumentos de apoio que importa aqui analisar:

- *Recomeçar em Idanha*⁸⁹ – é uma estratégia que reflete a visão política do município para o município, em que o reconhecimento do seu potencial identitário representa características únicas para atrair o regresso ao campo e ao interior, e desta forma alcançar um modo de vida mais equilibrado no âmbito social, ambiental e económico, bem como encontrar novas e diferenciadas experiências turísticas. Esta estratégia municipal tem como base quatro programas essenciais:
 - *Idanha Green Valley* (“sinónimo de empreendedorismo em Idanha-a-Nova”), este programa pretende posicionar este território como o centro do conhecimento e inovação em assunto relacionados com o campo;
 - *Idanha Vive* (“é a solução para encher Idanha de Talento!”), no âmbito deste programa são desenvolvidos projetos que se focam na captação de talento para Idanha-a-Nova (talento de fora do concelho, diáspora, residentes seniores, abrangendo também projetos de formação junto do ensino superior e restantes escolas do Concelho) mostrando aos residentes o valor real do campo e o ativo que é a ruralidade;
 - *Idanha Experimenta* (“vai permitir-lhe testar Idanha-a-Nova”), este programa consiste em dar a conhecer Idanha através de projetos que incentivem e permitam experimentar o dia-a-dia, das atividades idanhenses, antes da tomada de decisão de mudança para este território. Este programa inclui projetos de reabilitação patrimonial nas aldeias e parque habitacional;
 - *Idanha Made In* (“vai mostrar ao mundo o que melhor se faz em Idanha!”), este programa tem como objetivo a promoção e projeção da cultura, projetos e produtos feitos em Idanha-a-Nova, nas mais

⁸⁹ Vide *Estratégia Recomeçar*, disponível em www.recomecar.pt.

diversas áreas, estando focados sobretudo no campo, natureza e inovação.

- *Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social* – é um programa que tem por objetivo conceder o acesso a pessoas coletivas de direito público ou pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, à aquisição de edifício ou frações, na construção de raiz, na adaptação, remodelação ou ampliação, que permitam dar respostas sociais nas áreas da Infância e Juventude, das Pessoas Idosas, das Pessoas com Deficiência e da Violência de Género;
- *Banco de Voluntariado* – é um local de encontro entre Voluntários e Organizações promotoras de atividades socialmente úteis que participam, de forma livre e organizada, na solução dos problemas que afetam a sociedade em geral;
- *Cartão Raiano +65*⁹⁰ – é um conjunto de benefícios e atividades de entre os quais, o acesso gratuito a uma rede de transportes a nível concelhio, descontos nos serviços de água, participação nos custos do serviço TeleAlarme, descontos em lojas aderentes do concelho e acesso a atividades de animação, dirigidos à população com mais de sessenta e cinco anos, reformados por invalidez e ainda as pessoas com deficiência;
- *Rede Social* – é uma medida política social que reconhece e incentiva a atuação das redes de solidariedade no combate à pobreza e à exclusão social e na promoção do desenvolvimento local, contribuindo para a erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social, promovendo a melhoria da qualidade de vida de todos os residentes no concelho;
- *Apoio a Estratos Sociais Desfavorecidos*⁹¹ – é um instrumento que permite a implementação de apoios aos mais vulneráveis e desfavorecidos que visa atenuar a pobreza e a exclusão social, garantindo-lhes o acesso a recursos, bens e serviços, no sentido de melhoria da qualidade de vida e promoção da inclusão social dos cidadãos de estratos sociais desfavorecidos. Este

⁹⁰ Vide Regulamento do Cartão Raiano, disponível em www.cm-idanhanova.pt.

⁹¹ Vide Regulamento de Apoios Sociais do Município de Idanha-a-Nova, disponível em www.cm-idanhanova.pt.

instrumento estabelece ainda medidas de apoio social a indivíduos ou agregados familiares, pertencentes a estratos sociais desfavorecidos residentes na área do município, designadamente, no apoio ao licenciamento de obras para habitação própria e permanente, conservação e beneficiação de habitação própria ou arrendada, alteração e ampliação de habitação própria, atribuição de passes escolares, apoio complementar nas despesas de saúde, em caso de doença crónica e apoio a indivíduos toxicodependentes, alcoólicos ou outros, que se encontrem em programas de recuperação e deficientes que apresentem um grau de incapacidade superior ou igual a 60%, através de programas de ocupação em tarefas promovidas no município, promovendo a reinserção social na comunidade e promoção da autoestima;

- *Apoio na Habitação*⁹² – visa o apoio a indivíduos ou agregados familiares pertencentes a estratos sociais desfavorecidos, concedido pelo município, que poderá ser financeiro, técnico e/ou material, para a execução de pequenas obras de reparação ou restauro, aquisição de mobiliário considerado de primeira necessidade, isenção de taxas camarárias para obras previstas no Regulamento e em caso de necessidade em ocupações de via pública até 10m²;
- *Áreas de Reabilitação Urbana* – o Município definiu no seu plano estratégico “*IDANHA-A-NOVA Estratégia 2015-2025*”, a delimitação das Áreas de Reabilitação Urbana como opções estratégicas de reabilitação e de revitalização para o desenvolvimento planificado do território. Deste modo, com a implementação de uma ampla e integrada estratégia de reabilitação urbana, irá proporcionar o melhoramento do espaço público e do edificado urbano, servindo como estímulo de desenvolvimento socioeconómico e demográfico. Recentemente, o Município definiu um novo plano estratégico “*IDANHA-A-NOVA Estratégia 2021-2031*”, dirigido à implementação e execução das Operações de Reabilitação Urbana.

Analisadas as diversas políticas públicas que o Município de Idanha-a-Nova tem vindo a implementar ao longo dos anos, verifica-se o compromisso que os agentes decisores

⁹² Vide, Regulamento de Apoios Sociais do Município de Idanha-a-Nova, Capítulo II, p. 4 a 13.

têm dedicado às estratégias de desenvolvimento social, económico, educacional, cultural, habitacional e turístico para a melhoria das condições de vida dos residentes no território. É nesta linha de planeamento que se encontra a Nova Geração de Políticas de Habitação, daí a necessidade de referir que estas vieram reforçar as políticas públicas já implementadas pelo Município de Idanha-a-Nova.

No seguimento do presente estudo, importa ainda analisar as prioridades e os objetivos a implementar na execução das operações de reabilitação urbana no concelho de Idanha-a-Nova.

5. O impacto das áreas de reabilitação urbana na regeneração urbana do concelho de Idanha-a-Nova

Ao longo da vigência do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova foram sendo realizadas diversas intervenções de reabilitação, requalificação e regeneração urbanas em diversos aglomerados do concelho. Na sequência da aprovação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, o Município de Idanha-a-Nova procedeu à aprovação de Áreas de Reabilitação Urbana e correspondentes Operações de Reabilitação Urbana para os dezoito (18) aglomerados do concelho⁹³, consubstanciando a maioria dos aglomerados urbanos identificados no Plano Diretor Municipal.

Como se referiu no número 2 do Capítulo I, as operações de reabilitação urbana constituem um conjunto articulado de intervenções que, de uma forma integrada, visam a reabilitação urbana de uma determinada área⁹⁴. Nesse sentido, as diversas áreas de reabilitação urbana aprovadas pelo Município, na sua maioria, coincidem com os limites dos perímetros urbanos das freguesias. A delimitação das áreas de reabilitação urbana integram, particularmente, áreas que se relacionam física e funcionalmente com os centros dos aglomerados, bem como as que, estrategicamente, pelas suas condições locativas, urbanísticas, patrimoniais e socioeconómicas, podem contribuir decisivamente para o processo de reabilitação a desenvolver.

⁹³ Freguesias de Alcafozes, Aldeia de Santa Margarida, Idanha-a-Nova, Idanha-a-Velha, Ladoeiro, Medelim, Monfortinho, Monsanto, Oledo, Penha Garcia, Proença-a-Velha, Rosmaninhal, Salvaterra do Extremo, São Miguel D'Acha, Segura, Termas de Monfortinho, Toulões e Zebreira.

⁹⁴ Vide Alínea h) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

Importa ainda referir que as diversas operações de reabilitação urbana aprovadas pelo Município consubstanciam, cada uma delas, uma operação de reabilitação urbana do tipo sistemática⁹⁵, enquadradas por um instrumento de programação, designado programa estratégico de reabilitação urbana (PERU), nos termos do disposto do n.º 4 do artigo 8.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

A tomada de decisão para a realização de operações de reabilitação urbana do tipo sistemáticas, nas dezoito áreas de reabilitação urbana do concelho de Idanha-a-Nova, prende-se com o facto dos objetivos definidos para essas áreas estabelecerem intervenções integradas de reabilitação urbana, direcionadas sobretudo para a reabilitação do edificado, público e privado, e qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, associados a um programa de investimento público, estimulando, desta forma, a articulação com o investimento privado.

Prosseguindo as prioridades e objetivos definidos no plano estratégico, “*IDANHA-A-NOVA Estratégia 2015-2031*”, a Câmara Municipal, com a delimitação das diversas áreas de reabilitação urbana e correspondentes operações de reabilitação urbana, pretende dar cumprimento aos propósitos enunciados, ou seja, o aumento da qualidade de vida dos residentes no concelho, através do desenvolvimento de ações que visem mitigar casos de vulnerabilidade social e da revitalização do tecido urbano, social, cultural e turístico, desta forma colmatando as carências urbanísticas e utilizando o terreno expectante⁹⁶ de forma sustentável, promovendo assim a atração e a fixação de nova população residente.

O Município de Idanha-a-Nova deliberou que as operações de reabilitação urbana a desenvolver devem ser do tipo sistemática, pelo facto de implicarem a definição de programas de investimento público, o que poderá estimular e reforçar a implementação das ações e dos projetos determinados para as áreas de reabilitação urbana, através do acesso a apoios e instrumentos financeiros de carácter público e comunitário. Mas, também pelo facto das operações de reabilitação urbana sistemáticas constituírem causa de utilidade pública para efeitos de imposição da obrigação de reabilitar, de obras coercivas, demolição de edifícios, expropriações, venda e arrendamento forçados e constituição de servidões⁹⁷.

⁹⁵ *Ibidem*, Artigo 8.º, n.º 3.

⁹⁶ Terrenos com loteamentos urbanos aprovados ou em via de aprovação (privados ou públicos).

⁹⁷ *Vide* Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

A coordenação, gestão e execução das operações de reabilitação urbana foram atribuída ao Município de Idanha-a-Nova, nos termos previstos dos artigos 9.º e 10.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, devido essencialmente à sua visão global e integrada do território do concelho, bem como às características estratégicas e projetos estruturantes de cada operação. Neste sentido o Município, enquanto entidade gestora, fica obrigado a promover as respetivas operações de reabilitação de acordo com o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana⁹⁸, acompanhar e avaliar a sua implementação e, elaborar relatórios de monitorização anual das operações de reabilitação em curso e relatórios de avaliação de execução dessas operações, a cada cinco anos, que deverá depois submeter à apreciação da Assembleia Municipal⁹⁹.

Tendo em vista o previsto no artigo 31.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, que impende sobre os particulares a iniciativa na promoção da reabilitação, ao Município, enquanto entidade gestora, é exigido que seja corresponsável e ativo na promoção e implementação da execução da operação de reabilitação urbana do tipo sistemática¹⁰⁰. Em vista disso, o Município de Idanha-a-Nova optou por criar internamente uma unidade orgânica flexível¹⁰¹, designada por Unidade de Reabilitação Urbana, competindo-lhe coadjuvar os processos camarários referentes a obras de reabilitação e garantir a execução dos benefícios que lhe estão associados, permitindo desta forma agilizar os processos bem como disponibilizar uma resposta mais direcionada e eficaz às exigências da execução de uma operação de reabilitação urbana sistemática.

Para além disso, a Unidade de Reabilitação Urbana deverá desempenhar um papel fundamental de coordenação e incentivo à reabilitação do edificado junto dos particulares e dos setores de investimento privado, prestando informação acerca das intenções e dos benefícios proporcionados pela operação de reabilitação, promovendo desta forma a convergência de interesses entre as ações de iniciativa pública e as ações de iniciativa privada. Pese embora, a perspetiva é de que os particulares, de forma voluntária, implementem as ações de reabilitação do edificado de que são proprietários, no entanto

⁹⁸ Vide, Artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

⁹⁹ *Ibidem*, Artigo 20.º-A.

¹⁰⁰ *Ibidem*, Artigo 31.º.

¹⁰¹ *Ibidem*, 53.º-B.

quando os particulares não promovam essas ações de reabilitação, o Município dispõe de instrumentos¹⁰² que possibilitam a imposição da sua execução, são eles:

- Imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas;
- Empreitada única;
- Demolição de edifícios;
- Direito de preferência;
- Arrendamento forçado;
- Servidões;
- Expropriação;
- Venda forçada;
- Reestruturação da propriedade.

Por último, importa ainda analisar quais os incentivos e estímulos definidos nos programas estratégicos das áreas de reabilitação urbana para a execução das operações de reabilitação. As concretizações dos programas estratégicos de reabilitação urbana envolvem um plano de investimento para o qual se exige o envolvimento institucional das diversas entidades públicas e privadas, quer na captação de meios financeiros, quer na sua seriação atendendo os objetivos definidos nas diversas ações.

Nos diversos programas estratégicos aprovados para as áreas de reabilitação urbana do concelho de Idanha-a-Nova, prevêem-se fontes de financiamento do tipo municipal, que têm como principal promotor a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova, e financiamento do tipo privado que correspondem essencialmente a entidades privadas e fontes particulares, no entanto ambas as tipologias poderão ser conjugadas com financiamentos comunitários e com os respetivos instrumentos financeiros¹⁰³.

¹⁰² Vide, Artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

¹⁰³ Cfr. *Programa Estratégico de Reabilitação Urbana da Área de Reabilitação Urbana de Idanha-a-Nova*, que refere o seguinte: “Os instrumentos financeiros representam um método eficiente para aplicar os recursos da política de coesão, tendo em vista a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Visando projetos com potencial viabilidade económica, os instrumentos financeiros fornecem apoio aos investimentos na forma de empréstimos, garantias, capital próprio e outros mecanismos de risco, possivelmente combinados com assistência técnica, bonificações de juros ou prémios de garantia no âmbito da mesma operação”, p. 48.

Tendo em conta o estudado anteriormente, vimos que a reabilitação urbana beneficia de um conjunto de benefícios fiscais¹⁰⁴ que configuram um importante instrumento de política para a dinamização da reabilitação urbana. Os Municípios quando aprovam a delimitação das áreas de reabilitação urbana estão também obrigados a definir os benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, designadamente o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), nos termos do artigo 14.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Neste sentido, o Município de Idanha-a-Nova aprovou simultaneamente com a delimitação da área de reabilitação urbana, os seguintes benefícios:

- *IMI – Isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis*: Isenção pelo período de 5 anos a contar do ano inclusive, da conclusão da ação de reabilitação, dos prédios ou frações autónomas, situados nas áreas de reabilitação urbana e que sejam objeto de ações de reabilitação urbana comprovadamente iniciadas a partir da data da aprovação da área de reabilitação urbana e que se encontrem concluídas até 31 de dezembro de 2020 (eventualmente prorrogável por mais 5 anos)¹⁰⁵.
- *IMT – Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis*: Isenção nas aquisições de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado, localizado nas áreas de reabilitação urbana¹⁰⁶.

Contudo, a aprovação destes benefícios está dependente de deliberação fundamentada da Assembleia Municipal, mediante proposta da Câmara Municipal, devendo incluir a estimativa da respetiva despesa fiscal, conforme o previsto no n.º 2 do artigo 16.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Vide Artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua atual redação, que aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais.

¹⁰⁵ Cfr. *Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana* de Alcafozes, Aldeia de Santa Margarida, Idanha-a-Nova, Idanha-a-Velha, Ladoeiro, Medelim, Monfortinho, Monsanto, Oledo, Penha Garcia, Proença-a-Velha, Rosmanihal, Salvaterra do Extremo, São Miguel D’Acha, Segura, Termas de Monfortinho, Toulões e Zebreira.

¹⁰⁶ Cfr. *Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana*, ob. cit.

¹⁰⁷ Vide Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

- *IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado*: Aplicação de taxa reduzida de 6% nos casos de empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou no âmbito de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional. E, também nos casos de empreitadas de reabilitação de imóveis que, independentemente da localização, sejam contratadas diretamente pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., bem como as que sejam realizadas no âmbito de regimes especiais de apoio financeiro ou fiscal à reabilitação de edifícios ou ao abrigo de programas apoiados financeiramente pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.¹⁰⁸.
- *IRS – Imposto sobre o Rendimento Singular*: São dedutíveis à coleta, até ao limite de 500€, 30% dos encargos suportados pelo proprietário relacionadas com a reabilitação de imóveis localizados em área de reabilitação urbana e recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação ou imóveis arrendados passíveis de atualização faseada das rendas nos termos dos artigos 27.º e seguintes do Novo Regime do Arrendamento Urbano, que sejam objeto de ações de reabilitação.

As mais-valias auferidas por sujeitos passivos de IRS residentes em território português são tributadas à taxa autónoma de 5% sem prejuízo da opção pelo englobamento, quando sejam inteiramente decorrentes da alienação de imóveis situados em área de reabilitação urbana, recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação.

Os rendimentos prediais auferidos por sujeitos passivos de IRS residentes em território português, são tributados à taxa de 5% sem prejuízo da opção pelo englobamento, quando sejam inteiramente decorrentes do arrendamento de imóveis situados em área de reabilitação urbana, recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação ou imóveis arrendados passíveis de

¹⁰⁸ Cfr. *Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana*, ob. cit.

atualização faseada das rendas nos termos dos artigos 27.º e seguintes do Novo Regime do Arrendamento Urbano, que sejam objeto de ações de reabilitação¹⁰⁹.

- *IRS e IRC – Fundos de Investimento Imobiliário*: Ficam isentos de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas os rendimentos de qualquer natureza obtidos por fundos de investimento imobiliário que operem de acordo com a legislação nacional, desde que se constituam entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2013 e pelo menos 75% dos seus ativos sejam bens imóveis sujeitos a ações de reabilitação realizadas nas áreas de reabilitação urbana.

Os rendimentos respeitantes a unidades de participação nos fundos de investimento referidos, pagos ou colocados à disposição dos respetivos titulares, quer seja por distribuição ou Benefícios Fiscais 2014 mediante operação de resgate, são sujeitos a retenção na fonte de IRS ou de IRC, à taxa de 10%, excetuando as situações referidas no Estatuto de Benefícios Fiscais.

O saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação de unidade de participação nos fundos de investimento referidos é tributado à taxa de 10% quando os titulares sejam sujeitos passivos de IRS residentes em território português que obtenham os rendimentos fora do âmbito de uma atividade comercial, industrial ou agrícola e não optem pelo respetivo englobamento¹¹⁰.

Este é o quadro de benefícios fiscais que o Município de Idanha-a-Nova definiu nos termos da legislação aplicável para as áreas de reabilitação urbana. Tais benefícios fiscais podem ser de cariz municipal, como o IMI e o IMT, mas também existem outros benefícios que permite modificar os comportamentos dos proprietários de imóveis, incentivando-os a uma intervenção mais ativa no processo de reabilitação urbana, tais como o IVA, IRS e IRC. Existem ainda outros estímulos para os proprietários e investidores no domínio da reabilitação urbana no qual se destacam os programas e instrumentos financeiros de

¹⁰⁹ Cfr. *Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana*, ob. cit., Vide ainda, artigo 71.º, n.º 4, 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua atual redação.

¹¹⁰ Cfr. *Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana*, ob. cit., Vide ainda, artigo 71.º, n.º 1, 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua atual redação.

simplificação administrativa, como o Regime Excepcional da Reabilitação Urbana, o Programa Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível e o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana 2020.

Tendo em conta todos os apoios e incentivos anteriormente descritos, o Município de Idanha-a-Nova disponibiliza ainda um conjunto adicional de medidas de estímulo à reabilitação urbana, e que são as seguintes:

- Isenção ou redução do pagamento da taxa de ocupação de domínio público;
- Isenção ou redução das taxas devidas pelo licenciamento / autorização / admissão da comunicação prévia de operações urbanísticas;
- Majoração da taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis fixada anualmente pelo Município para os prédios urbanos degradados ou em ruína para os quais a Câmara Municipal tenha determinado a execução de obras de conservação necessárias à correção das más condições de segurança e de salubridade, ao abrigo do disposto n.º 2 do artigo 82.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;
- Majoração da taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis fixada anualmente pelo Município, nos casos dos prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano e dos prédios em ruínas, nos termos do disposto n.º 3 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, na redação dada pelo artigo 141.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;
- Apoio técnico municipal ao nível do aconselhamento, no desenvolvimento do projeto e instrução do processo de reabilitação urbana.

Em suma, analisadas as prioridades e os objetivos estabelecidos pelo Município de Idanha-a-Nova para a implementação e para a execução das diversas operações de reabilitação urbana para o território do concelho, é possível concluir que tem sido realizado um trabalho notável e estruturado para o desenvolvimento das políticas de reabilitação urbana e da habitação. As políticas públicas municipais que têm sido implementadas nas últimas duas décadas mostram como os agentes decisores deste território pretendem promover o aumento da melhoria da qualidade de vida dos que ali residem. O trabalho que tem sido desenvolvido com as estratégias implementadas de apoio social, educacional,

económico, habitacional e turístico são fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico do concelho, promovendo a atração de novos residentes.

Mais recentemente, as políticas de reabilitação urbana e de habitação implementadas pelo Município de Idanha-a-Nova, através da aprovação das diversas Áreas de Reabilitação Urbana e da Estratégia Local de Habitação, demonstram, precisamente, a determinação dos agentes decisores na prossecução do direito à habitação constitucionalmente consagrado e revitalização do território.

Conclusão

O fomento da habitação e da reabilitação por parte das autarquias locais, designadamente as dos territórios de baixa densidade do interior do país, são fundamentais para a melhoria das condições de vida das populações, através da implementação de políticas públicas de apoio social, educacional, económico, habitacional e turístico, permitindo o desenvolvimento socioeconómico e contribuindo para a atração de novos residentes.

No que diz respeito aos instrumentos disponibilizados pela Nova Geração de Política de Habitação, demonstraram ser muito úteis aos agentes públicos locais, designadamente os municípios, para a prossecução e concretização das correspondentes estratégias e políticas municipais de gestão territorial.

Relativamente ao caso estudado verificou-se que há autarquias locais que têm feito um trabalho exímio no apoio às populações, mesmo antes da aprovação e disponibilização dos instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação, o qual demonstra a importância que as autarquias locais têm na implementação e execução das políticas de reabilitação urbana e de habitação. Desta forma, é possível concluir que as recentes políticas urbanísticas definidas pelo Estado vêm reforçar e fortalecer as diversas políticas municipais de gestão territorial já implementadas nos municípios.

Quanto à reabilitação urbana esta assume-se como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que as estratégias e políticas públicas municipais, na sua maioria, assentam na requalificação e revitalização dos aglomerados urbanos, em particular das áreas mais degradadas, criando um funcionamento mais harmonioso e sustentável dessas áreas e a garantia, para todos, de uma habitação condigna.

Deste modo, pode concluir-se que, pese embora a implementação e execução das políticas de reabilitação urbana e de habitação serem transversais a todas políticas municipais de gestão territorial, os municípios do interior do país refletem maior preocupação na regeneração e revitalização dos aglomerados urbanos face à preocupação em criar condições que permitam a atração e a fixação de residentes e corrigir os desequilíbrios e as assimetrias entre o litoral e o interior.

Por conseguinte, os municípios do litoral vêm-se confrontados com a expansão urbanística e o aumento dos perímetros urbanos, provocando a desertificação e a degradação dos centros históricos e a concentração da população nas periferias.

Após a reflexão a que o presente tema se dedica, não pode deixar de se reter o que o próprio preâmbulo da Nova Geração de Políticas de Habitação afirma, quando se lê que, *“A habitação e a reabilitação são, cada vez mais, reconhecidas como áreas estratégicas e fundamentais ao desenvolvimento humano e da vida em comunidade e à promoção da competitividade e coesão dos territórios. É neste sentido que o debate em torno destas questões se tem vindo a configurar e a consolidar no quadro das orientações e recomendações de organizações internacionais como as Nações Unidas, o Conselho da Europa, a União Europeia ou a Organização Mundial de Saúde¹¹¹.”*

¹¹¹ Vide Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 02 de maio.

Referências Bibliográficas

- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, LOPES, DULCE E ALVES, CLÁUDIA, “*O Regime Jurídico da reabilitação urbana Comentado*”, Coimbra, Almedina, 2011.
- NETO, MARIA JOÃO B., “*Memória Propaganda e Poder. O Restauro dos Monumentos Nacionais (1929-1960)*”, Edições FAUP, Porto, 2001.
- SILVA, SUZANA TAVARES DA, “*Reabilitação urbana: conceito e princípios – O Novo Regime da Reabilitação Urbana*”, CEDOUA, 2010.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “*Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão – 4.ª Edição*”, Braga, Associação de Estudos de Direito Regional e Local – AEDREL, 2021.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “*Programação e Execução das Operações de Reabilitação Urbana: Perspetiva Jurídica in. O Novo Regime da Reabilitação Urbana*”, CEDOUA, FDUC, 2010.
- SILVA, Aida Sofia Ribeiro da, *Alguns instrumentos coercivos de política urbanística no âmbito de reabilitação urbana*, Dissertação de Mestrado na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, orientada por Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, 2017.
- BOTINAS, Luís de Abreu, *Impacto do Alojamento Local na Reabilitação Urbana e Arrendamento*, Dissertação de Mestrado na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, orientada por Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, 2019.
- MAGALHÃES, Sara Santos, *Direito de Propriedade Privada vs. Direito à Habitação, Dois direitos fundamentais no contexto das políticas de reabilitação urbana e habitação*, Dissertação de Mestrado na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, orientada por Fernanda Paula Oliveira, Coimbra, 2019.
- TERRA, Diana Maria dos Santos, *O Novo Paradigma da Reabilitação Urbana em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Direito na área de especialização em Ciências Jurídico-Administrativas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, orientada por Colaço Antunes, Porto, 2012.
- ESTEVES, Maria Martins Henriques, *O impacto das Áreas de Reabilitação Urbana na regeneração urbana de Vila Nova de Gaia*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública Gestão Pública e Políticas Públicas apresentada à Escola de Economia e Gestão da

Universidade do Minho, orientada por António Fernando Freitas Tavares e João Carlos Cerejeira da Silva, Aveiro, julho 2021.

Outras Referências

- Regulamento do Cartão Raiano.
- Regulamento de Apoios Sociais do Município de Idanha-a-Nova.
- Relatório do Estado do Ordenamento do Território, relatório que pretende apresentar a avaliação das transformações do território e a execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território em vigor, Município de Idanha-a-Nova, 2022.
- Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova, no âmbito do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, 2020.
- Estratégia Local de Habitação de Idanha-a-Nova, no âmbito do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, 1.º Atualização / Revisão, 2022.
- Relatórios 3C: Propostas de delimitações de 16 ARU – Áreas de Reabilitação Urbana de Alcafozes, Aldeia de Santa Margarida, Idanha-a-Nova, Idanha-a-Velha, Ladoeiro, Medelim, Monfortinho, Monsanto, Oledo, Penha Garcia, Proença-a-Velha, Rosmaninhal, Salvaterra do Extremo, São Miguel D’Acha, Segura, Termas de Monfortinho, Toulões e Zebreira, 2016.
- Programas Estratégicos de Reabilitação Urbana das Áreas de Reabilitação Urbana de Alcafozes, Aldeia de Santa Margarida, Idanha-a-Nova, Idanha-a-Velha, Ladoeiro, Medelim, Monfortinho, Monsanto, Oledo, Penha Garcia, Proença-a-Velha, Rosmaninhal, Salvaterra do Extremo, São Miguel D’Acha, Segura, Termas de Monfortinho, Toulões e Zebreira, 2021.
- Carta Administrativa Oficial de Portugal, 2021, Direção Geral do Território.
- Censos 2021, Instituto Nacional de Estatística.
- Carta de Regime do Uso do Solo, 2021, Direção-Geral do Território.

Legislação

- Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976, artigo 65.º.
- Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que regula o regime jurídico excecional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.
- Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana.
- Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação.
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.
- Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio, que altera as regras aplicáveis à intimação para a execução de obras de manutenção, reabilitação ou demolição e sua execução coerciva.
- Resolução de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.
- Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 84/2019, de 28 de junho, 81/2020, de 2 de outubro, e 89/2021, de 3 de novembro, pela Lei n.º 12/2021, de 10 de março e pelo Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.
- Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.
- Decreto-Lei n.º 68/2012, de 22 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro.
- Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro, que estabelece o regime geral dos organismos de investimento coletivo.
- Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 61-A/2008, de 28 de março, e 43/2010, de 30 de abril, e pelas Leis n.ºs 87/2017, de 18 de agosto, e 114/2017, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 90-C/2022, de 30 de dezembro.

- Lei n.º 22/2012, de 30 de setembro, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.
- Aviso n.º 12557/2022, de 23 de junho de 2022, 2.ª série, parte H, abertura do procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal de Idanha-a-Nova
- Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, que aprovou o regime jurídico dos instrumentos de Gestão Territorial
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/94, de 20 de junho, que aprovou o regulamento do plano diretor municipal de Idanha-a-Nova.
- Lei n.º 32/2012, 14 de agosto, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana.
- Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana.
- Decreto-lei n.º 88/2017, de 27 de julho, que procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana.
- Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio, que procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana.
- Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território.
- Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua atual redação, que aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais.
- Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
- Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.

Referências de páginas online¹¹²

- www.portaldahabitacao.pt/1.º-direito
- www.portaldahabitacao.pt/porta-de-entrada
- www.portaldahabitacao.pt/web/guest/arrendamento-acessivel
- www.portaldahabitacao.pt/porta-65-jovem
- www.portaldahabitacao.pt/reabilitar-para-arrendar-_-habitacao-acessivel
- www.ifrru.ihru.pt/web/guest/ifrru2020
- www.casaeficiente2020.pt
- www.portaldahabitacao.pt/da-habitacao-ao-habitat
- www.portaaolado.pt
- www.portaldahabitacao.pt/chave-na-mao
- www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao
- www.recomecar.pt
- www.cm-idanhanova.pt
- www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/corine-biotopes

¹¹² Estes sites foram consultados entre os meses de outubro a dezembro de 2022 e janeiro de 2023.

Esta página foi deixada em branco propositadamente.