

Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território  
Especialização em Políticas Urbanas e Ordenamento do Território

# Habitação Social no concelho de Valongo: o Passado, o Presente e os Desafios para o Futuro

Marisa Daniela Almeida e Sousa

**M**

2019



**Marisa Daniela Almeida e Sousa**

**Habitação social no concelho de Valongo: o Passado, o  
Presente e os Desafios para o Futuro**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território, orientada pelo(a) Professor(a) Doutor(a) Fátima Loureiro de Matos

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

setembro de 2019



# Habitação Social no concelho de Valongo: o Passado, o Presente e os Desafios para o Futuro

Marisa Daniela Almeida e Sousa

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território, orientada pelo (a) Professor(a) Doutor(a) Fátima Loureiro de Matos

## Membros do Júri

Professora Doutora Carmen do Céu Gonçalves Ferreira  
Faculdade de Letras - Universidade do Porto

Professor Doutor Paulo Santos Conceição  
Faculdade de Engenharia – Universidade do Porto

Professora Doutora Fátima Loureiro de Matos  
Faculdade de Letras - Universidade do Porto

Classificação obtida: 16 valores



*Para a minha família*



# Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract .....	iii
Lista de Abreviaturas e Siglas .....	iv
Introdução.....	1
Metodologia .....	3
Capítulo 1 – Local de Estágio e trabalho desenvolvido na Vallis Habita, E.M.....	4
Capítulo 2 – Enquadramento teórico: habitação, habitação social e políticas sociais de habitação .....	7
2.1. Conceito de habitação .....	7
2.2. Conceito de Habitação Social .....	9
2.3. Políticas sociais de habitação .....	16
Capítulo 3 – A Política Habitacional do Estado Novo ao pós 25 de Abril .....	18
3.1. Política Habitacional no Estado Novo (1926 – 1974).....	18
3.2. Política Habitacional no Pós 25 de Abril de 1974.....	22
Capítulo 4 – População e Habitação no concelho de Valongo: evolução e caracterização .....	27
4.1. Caracterização demográfica do concelho de Valongo .....	27
4.2. Caracterização do Parque Habitacional de Valongo .....	35
4.3. A habitação social no Município de Valongo - do Estado Novo ao Programa Especial de Realojamento (PER) .....	44
Capítulo 5 - Caracterização dos Empreendimentos de Habitação Social sob gestão da empresa municipal Vallis Habita E.M.....	61
5.1 Os empreendimentos propriedade da Vallis Habita E.M. ....	61
5.2 Caracterização dos Empreendimentos construídos no âmbito do PER .....	69
Capítulo 6 – Habitação social: que desafios para o futuro?.....	78
6.1 A Habitação volta à Agenda Política .....	78
6.2 Reflexões sobre as carências habitacionais no município de Valongo.....	87
6.3. Futuro da habitação no município de Valongo .....	89
6.4. Proposta metodológica de uma Estratégia Local de Habitação (ELH) para o concelho de Valongo .....	92
6.4.1. O que é uma Estratégia Local de Habitação? .....	93
6.4.2. Diagnóstico do concelho – motivos que justificam a elaboração de uma ELH para o Município de Valongo .....	96
Conclusão .....	104
Bibliografia.....	107
Anexos.....	118

## Índice de figuras

Figura 1 - Etapas desenvolvidas ao longo do estágio curricular .....	6
Figura 2- Localização do município de Valongo .....	28
Figura 3 - Variação da população no Grande Porto (1930 - 1981) .....	29
Figura 4 - Variação da população no Grande Porto (1991 - 2011) .....	30
Figura 5 - Evolução da população no município de Valongo (1864 - 2011) .....	31
Figura 6 - Peso da população no total do concelho de Valongo por freguesias (1864, 1970, 2011) .....	34
Figura 7 - Evolução da população residente no município de Valongo (2011 - 2018).....	34
Figura 8 - Evolução do total de alojamentos no município de Valongo (1864 - 2011) .....	35
Figura 9 - Número de alojamentos não clássicos (2001 - 2011) .....	36
Figura 10 - Ocupação dos alojamentos (2011).....	38
Figura 11 - Número de edifícios no município de Valongo (2001 - 2011).....	40
Figura 12 - Edifícios por época de construção no município de Valongo (2011).....	41
Figura 13 - Proporção de edifícios degradados (2011) .....	42
Figura 14 - Número de fogos concluídos no município de Valongo entre 2012 e 2017 .....	42
Figura 15- Localização dos Empreendimentos de Habitação Social da Vallis Habita .....	50
Figura 16 - Localização dos bairros construídos ao abrigo do PER.....	60
Figura 17 - Renda aplicada no EHS do Calvário (2014 e 2018) Fonte: Fichas de caraterização Vallis Habita E.M. 2014 e 2018.....	64
Figura 18 - Renda aplicada no EHS das Pereiras (2014 e 2018) Fonte: Fichas de caraterização Vallis Habita E.M, 2014 e 2018.....	64
Figura 19 - Renda aplicada no EHS das Saibreiras (2014 e 2018) Fonte: Fichas de caraterização Vallis Habita E.M., 2014 e 2018.....	65
Figura 20 - Fontes de rendimento da população residente nos EHS da Vallis Habita (2014) ....	69
Figura 21 - Fontes de rendimento da população residente dos EHS da Vallis Habita (2018) ....	69
Figura 22 - Fontes de rendimento da população residente dos EHS PER (2014).....	75
Figura 23 - Fontes de rendimento da população residente dos EHS PER (2018).....	76

## Índice de quadros

Quadro 1 - Agentes de promoção de habitação.....	8
Quadro 2 – Definição de habitação social nos diferentes países da União Europeia.....	11
Quadro 3 - Enquadramento de habitação social.....	15
Quadro 4 - Políticas sociais de habitação de 1974 a 2018 .....	25
Quadro 5 - Variação da população no município de Valongo (1911 - 2011) .....	33
Quadro 6 - Evolução do total de alojamentos no município de Valongo (1970 - 2011).....	35
Quadro 7- Alojamentos familiares clássicos e famílias clássicas (2001 - 2011).....	36
Quadro 8 - Forma de ocupação dos alojamentos em Valongo (2001 – 2011) .....	37
Quadro 9 - Alojamentos ocupados segundo o proprietário (2001 - 2011).....	38
Quadro 10 - Formas de ocupação dos alojamentos familiares (2011) .....	39
Quadro 11 - Alojamentos familiares de residência habitual com existência de água canalizada (2001 - 2011).....	39
Quadro 12 - Edifícios por época de construção no município de Valongo (2011) .....	40
Quadro 13 - Número de fogos licenciados e a entidade promotora 2012 a 2017.....	43
Quadro 14 - Programas de habitação social implementados no município de Valongo .....	45
Quadro 15 - Descrição do programa habitacional - Casas para Famílias Pobres (D.L. nº 34 486 de 6 de abril de 1945).....	46
Quadro 16 - Número de fogos no âmbito do PER, na AMP (2018) .....	57
Quadro 17 - Número de barracas, agregados e indivíduos aquando do levantamento do PER ..	59
Quadro 18 - Caracterização dos EHS da Vallis Habita.....	61
Quadro 19 - Número de agregados e indivíduos nos anos de 2014 e 2018.....	62
Quadro 20 - Renda aplicada nos EHS da Vallis Habita (2014 e 2018).....	63
Quadro 21 – População Residente nos EHS Vallis Habita .....	65
Quadro 22 - População por grupos etários nos EHS da Vallis Habita (2014) .....	66
Quadro 23 - População por grupos etários nos EHS da Vallis Habita (2018) .....	66
Quadro 24 - Estado civil da população residente dos EHS da Vallis Habita (2014 e 2018).....	67
Quadro 25 - Nível de escolaridade nos anos de 2014 e 2018.....	67
Quadro 26 - Tipologia das famílias dos EHS da Vallis Habita (2014 e 2018) .....	68
Quadro 27 - Número de agregados e indivíduos nos EHS PER.....	70
Quadro 28 - Rendas técnicas e mínima aplicadas aos EHS PER (2014 e 2018).....	71
Quadro 29 - Renda aplicada nos EHS PER (2014 e 2018) .....	71
Quadro 30 - Número de indivíduos por género (2014 e 2018) .....	72
Quadro 31 - População por grupos etários nos EHS PER (2014).....	72
Quadro 32 - População por grupos etários nos EHS PER (2018).....	73
Quadro 33 - Estado civil da população residente nos EHS PER (2014 e 2018) .....	73
Quadro34 - Nível de escolaridade da população residente dos EHS PER (2014) .....	74
Quadro 35 - Nível de escolaridade da população residente dos EHS PER (2018) .....	74
Quadro 36 - Tipologia das famílias presentes nos EHS do PER (2014 e 2018) .....	75
Quadro 37- Valor mediano das vendas por m <sup>2</sup> em euros (2016 a 2019).....	80
Quadro 38 - Valor mediano das rendas por m <sup>2</sup> (2017 e 2018).....	80
Quadro 39- Programas propostos no âmbito da NGPH (2018).....	83
Quadro 40 - Distribuição dos pedidos de habitação social por ano e freguesia .....	88
Quadro 41 - Perfil dos agregados familiares que procuram habitação social .....	88
Quadro 42 - Motivos dos pedidos de habitação social por grau de importância.....	89
Quadro 43 - Carta Municipal de Habitação.....	96
Quadro 44 - Parceiros ativos para a constituição da ELH.....	100

## **Declaração de Honra**

Declaro que o presente trabalho relatório de estágio é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referenciação. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico

[Porto, setembro de 2019]  
[Marisa Sousa]

## **Agradecimentos**

Com a realização do relatório de estágio ao longo deste ano letivo, é essencial deixar aqui expresso o meu agradecimento a todos que me acompanharam ao longo deste processo.

Assim, o meu agradecimento dirige-se em primeiro lugar à minha orientadora Professora Doutora Fátima Matos, por toda a sua orientação, simpatia, ajuda, paciência e disponibilidade ao longo da elaboração deste trabalho, tendo sido a sua orientação e dedicação essencial para a conclusão deste trabalho.

Em segundo lugar, um agradecimento a toda a minha família, nomeadamente aos meus pais, irmão e avós, ao meu namorado e amigos, por me terem acompanhado ao longo deste ano, pela ajuda e apoio, tendo sido muito importantes para a concretização deste trabalho.

Em terceiro lugar, ao Doutor Alexandre Garcez por me ter aceite como estagiária na Vallis Habita E.M, por toda a informação cedida, ajuda e orientação do meu trabalho dentro da empresa, ao Engenheiro Simão, à Doutora Rita e ao Senhor Adriano, por toda ajuda prestada, simpatia, disponibilidade e companhia ao longo do meu estágio curricular, assim como, às técnicas de Ação Social da Câmara Municipal de Valongo pela informação disponibilizada.

Em quarto lugar, ao Doutor Torcato Ferreira, Chefe da Divisão de Educação, Ação Social e Desporto da Câmara Municipal de Valongo, pela sua disponibilidade e me ter recebido para a elaboração de uma entrevista.

E, por último, a todo o corpo docente do curso de Geografia (Licenciatura e Mestrado de Riscos, Cidades e Ordenamento do Território).

## Resumo

O relatório de estágio surge no âmbito da realização de um estágio curricular na Empresa Municipal Vallis Habita no concelho de Valongo, por um período de 5 meses entre outubro de 2018 e fevereiro de 2019, no qual foi desenvolvido um estudo sobre os empreendimentos habitacionais pertencentes a esta empresa e aos empreendimentos surgidos no âmbito do programa PER, pertencentes à Câmara Municipal, mas sobre gestão da Vallis Habita.

O tema central deste relatório foca-se na habitação social desenvolvida ao longo dos anos no município de Valongo, assim como, uma caracterização dos empreendimentos sociais pertencentes ao parque habitacional do concelho e à população neles presentes.

Numa primeira parte, irá ser feita uma abordagem teórica ao tema da habitação e à habitação social, posteriormente um estudo da evolução ao longo dos períodos históricos das preocupações encontradas em torno da habitação social, uma reflexão sobre os desafios para o futuro da habitação neste concelho, à luz das carências ainda existentes e do aparecimento da Nova Geração de Políticas Habitacionais (NGPH), aprovada em 2 de maio de 2018 através da Resolução de Conselho de Ministros nº 50-A/2018 e, por último, uma proposta metodológica de uma Estratégia Local de Habitação (ELH).

Para tal foi necessário recorrer à leitura de alguns livros de Atas no Arquivo Histórico de Valongo de forma a perceber quando foram implementadas as primeiras iniciativas de políticas habitacionais neste concelho, assim como, a realização de uma entrevista ao Chefe da Divisão de Educação, Ação Social e Desporto, Doutor Torcato Ferreira, de modo a perceber como se irá desenrolar as políticas de habitação no concelho em estudo e, por último, inquéritos ao departamento de ação social da Câmara de Valongo.

**Palavras – chave:** Habitação Social; Parque Habitacional de Valongo; Estratégia Local de Habitação



## **Abstract**

This report follows the traineeship started in October 2018 and ended on February 2019 at Vallis Habita in Valongo municipality, lasting a total of 5 months, where I developed a study about social housing that belonged to this company and to the PER-social housing, belonging to the municipality, but under the management of Vallis Habita.

The central theme of this report focuses on the social housing made through the years on Valongo, as well as a characterization of their residents.

Firstly, a theoretical approach to the housing problem and social housing will be made, then a study of the social housing historical evolution, and a reflection about the municipality housing future challenges, in the context of the New Generation of Housing Policies (NGPH), approved on May 2018 (Resolution of the council of Ministers nº 50-A/2018). Lastly, we do a methodological proposal of the local housing strategy (ELH).

With this propose it was necessary to search through minutes book's in the Valongo's historical archive in order to understand when were implemented the first policy housing initiatives. Then we do an interview to the educational division, social action and sports head, Dr. Torcato Ferreira, in order to understand how the housing policy will be conduct in the future, and lastly we did a surveys to the Valongo municipal social department.

**Keywords:** Social Housing; Housing in Valongo; Local Housing Strategy.

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

- AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal
- AML – Área Metropolitana de Lisboa
- AMP – Área Metropolitana do Porto
- CATL – Centro de Atividades de Tempos Livres
- CDH – Contratos de Desenvolvimento para a Habitação
- CHE – Cooperativa de Habitação Económica
- CMH – Carta Municipal de Habitação
- CMV – Câmara Municipal de Valongo
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- D.L. – Decreto-Lei
- EHS – Empreendimentos de Habitação Social
- ELH – Estratégia Local de Habitação
- EM – Empresa Municipal
- FFH – Fundo Fomento de Habitação
- GAMP – Grande Área Metropolitana do Porto
- IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem
- IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
- IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
- INH – Instituto Nacional de Habitação
- LBH – Lei de Bases da Habitação
- MSA – Mercado Social de Arrendamento
- NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação
- NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PCHE - Programa de Construção de Habitações económica
- PDM – Plano Diretor Municipal
- PER – Programa Especial de Realojamento
- PES - Programa de Emergência Social
- PLH – Plano Local de Habitação
- PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PRAU - Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas

PRID - Programa de Recuperação de Imóveis Degradados

RECRIA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RECRIPH – O Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local

SMH – Serviços Municipais de Habitação

SOLARH – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação

## **Introdução**

Este relatório de estágio surge no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território prendendo-se essencialmente com o meu interesse relacionado com as questões sociais e urbanas. O trabalho desenvolvido consiste no estudo da habitação social no concelho de Valongo, município no qual foi realizado o estágio curricular na Empresa Municipal Vallis Habita, sendo, igualmente, o meu concelho de residência. Estes fatores despertaram o interesse de perceber como este município implementou ao longo dos anos os programas de habitação social como uma resposta às carências habitacionais face ao crescimento demográfico e territorial, e de que forma este município poderá desenvolver a sua Estratégia Local de Habitação tendo em conta os novos desafios que se colocam em termos de política habitacional.

O acesso à habitação é um direito social atribuído aos cidadãos consagrado nas Constituições dos Países Democráticos. Em Portugal este direito foi consagrado no ano de 1976, na Constituição da República onde é estabelecido o direito a uma “habitação condigna”, cabendo ao Estado definir uma política habitacional para responder a este direito social para todos os cidadãos (Constituição da República Portuguesa, 1976, artigo 65º).

Segundo o XXI Governo (2015-2019), a habitação é considerada como um direito essencial de primeira importância. “É como uma base de apoio a partir da qual os indivíduos produzem condições de acesso a outros direitos essenciais, como a saúde, educação, trabalho ou até mesmo a própria realização pessoal” (Programa do XXI Governo 2015-2019, p.132).

A habitação deve ser considerada em vários aspetos, nomeadamente a de abrigo, e também a forma como se inclui no território e, desse modo, é fundamental considerar o acesso às infraestruturas, aos transportes, aos equipamentos sociais, ao comércio, aos espaços verdes, para além de outros fatores fundamentais para a qualidade de vida da população (Véras & Bonduki, 1994; Matos, 2001).

Como a habitação é um bem produzido pelo mercado o seu acesso não está ao alcance de todos os indivíduos. Na verdade, existem muitas famílias cujos rendimentos não lhes permite aceder ao mercado habitacional, pelo que, o poder público tem que intervir através das políticas sociais de habitação “para corrigir as disfunções e as falhas do mercado” (Antunes, 2017, p.12).

É, neste sentido, que surge a habitação social também designada por habitação de interesse social ou até mesmo habitação a custos controlados. Coelho (1994), considera

que toda a habitação deveria ser social, “considerando aspetos de bem-estar, apropriação e vitalização; e a própria designação/estigma de «habitação social» não deveria ter razão de existir. As atuais designações de «habitação de custos controlados» e «económica» parecem-me bastantes mais corretas” (Coelho, 1994, p.71).

Assim, os objetivos deste trabalho focam-se sobretudo no estudo da habitação social no município de Valongo, abordando-se a evolução e a implementação dos programas de habitação social implementados pelo município, nomeadamente os bairros promovidos pelo FFH (Saibreiras, Calvário e Pereiras) e os bairros resultantes do Programa Especial de Realojamento (PER). E, posteriormente, perceber qual será o futuro da habitação neste concelho dado ao aparecimento de novos programas no âmbito da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, aprovados com a Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018. É, portanto, um estudo que aborda o passado, a atualidade e que pretende, também, perceber quais serão os desafios para o futuro em termos de habitação.

Neste trabalho dentro das políticas sociais de habitação implementadas ao longo do tempo é importante referir que o foco irá centrar-se, essencialmente, nas políticas relativas à promoção/construção de habitação impulsionadas pela intervenção direta do Estado e das autarquias, dando lugar aos bairros sociais cuja gestão pertencem à Empresa Municipal Vallis Habita. O foco do trabalho irá ser essencialmente este apesar de se abordar outras medidas que se enquadram nas designadas políticas de promoção indireta, nomeadamente, os Contratos de Desenvolvimento Habitacional (CDH), os loteamentos para autoconstrução e a construção por cooperativas, que como veremos ao longo do trabalho tiveram pouca expressão em Valongo.

Este trabalho está dividido em 6 capítulos, sendo que no primeiro é feita uma breve caracterização do local onde foi realizado o estágio curricular, a empresa Municipal Vallis Habita, sendo a responsável por toda a gestão dos empreendimentos sociais presentes no concelho.

No segundo capítulo é realizado um enquadramento teórico ao conceito de habitação, habitação social e políticas sociais de habitação. No terceiro, uma análise às políticas habitacionais implementadas em dois períodos políticos (o Estado Novo e pós 25 de Abril) de acordo com os programas implementados neste concelho.

No capítulo 4, é feita uma análise à história do município, de que forma ocorreu a evolução do concelho, nomeadamente em termos populacionais e habitacionais e um estudo através da leitura de algumas atas municipais de modo a compreender de que forma foi implementada a política habitacional.

No capítulo 5, é feita uma caracterização dos indivíduos residentes nos empreendimentos sociais propriedade da Vallis Habita (Calvário, Saibreiras e Pereiras) e os que são propriedade da Câmara Municipal (os bairros PER).

No último capítulo, faz-se uma reflexão sobre o retorno do tema habitação à agenda política com o XXI Governo, com o lançamento de um documento intitulado “Nova Geração de Políticas de Habitação”. Desta forma, surgem um conjunto de novos programas de forma a garantir habitação adequada a todos os cidadãos, obrigando assim, as autarquias locais a organizarem-se e a definirem a sua estratégia habitacional. Neste sentido, neste capítulo é feita uma análise a estes novos programas, à Lei de Bases de Habitação e, por último, a elaboração de uma proposta metodológica de uma Estratégia Local de Habitação (ELH).

## **Metodologia**

Para a concretização dos objetivos enunciados realizamos durante o estágio de 5 meses uma caracterização dos indivíduos residentes nos empreendimentos sociais propriedade da Vallis Habita, a partir das fichas de caracterização de todos os agregados familiares nos anos de 2014 e 2018. Quanto à análise dos empreendimentos, propriedade da Câmara Municipal de Valongo (CMV) mas sob gestão da Vallis Habita, esta foi feita através das fichas de caracterização do departamento de serviço social da Câmara. Foram também realizadas visitas aos diferentes empreendimentos.

Relativamente ao enquadramento teórico foi feita uma revisão bibliográfica e da legislação para não só percebermos os conceitos de habitação, habitação social e políticas sociais de habitação, como também, as diferenças existentes nos países europeus relativamente a estas questões. Esta revisão permitiu, igualmente, compreender a evolução das políticas sociais de habitação, em Portugal, nomeadamente, os períodos temporais mais importantes para o município de Valongo. À escala municipal, este conhecimento foi proporcionado pela leitura dos Livros de Atas Municipais (de 1958 a 1994) e do inventário do Arquivo Histórico Municipal de 2012.

Para a elaboração de uma proposta metodológica de uma Estratégia Local de Habitação, foi realizada uma entrevista ao Chefe de Divisão de Educação, Ação Social e Desporto, Doutor Torcato Ferreira, em junho de 2019, um inquérito ao departamento de Ação Social da Câmara Municipal de Valongo de modo a perceber as carências habitacionais existentes e, por último, uma revisão bibliográfica a outros programas locais já implementados.

## **Capítulo 1 – Local de Estágio e trabalho desenvolvido na Vallis Habita, E.M**

A Vallis Habita E.M., local onde realizei o meu estágio curricular, situa-se no concelho de Valongo e foi fundada em outubro de 1998 com o intuito de administrar os empreendimentos de habitação social deste município tendo como único sócio a Câmara Municipal de Valongo (CMV). Esta empresa rege-se, atualmente, de acordo com o regime jurídico de atividade empresarial definida na Lei nº50/2012 de 21 de agosto e apresenta autonomia financeira, patrimonial e administrativa com direitos e obrigações que sejam imprescindíveis para o cumprimento dos objetivos da empresa.

Segundo os Estatutos da Vallis Habita, E.M. esta tem, em primeiro lugar, “como objeto social principal a promoção da habitação social no concelho de Valongo e a gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos habitacionais de cariz social próprios ou propriedade do município de Valongo. 2- Complementarmente, poderá exercer todas as atividades acessórias relacionadas com o seu objeto social, designadamente, as compras, permutas ou vendas de habitações ou terrenos que a tutela determinar ou autorizar. 3- A Vallis Habita, E.M. procederá à execução de obras de reabilitação, de mera conservação ordinária e outras que a gestão dos empreendimentos habitacionais de cariz social exija, através de administração direta ou por contratação pública, e que não carecem de licenciamento prévio. 4- As obras que, pela sua natureza, careçam de licenciamento, deverão ser previamente autorizadas e o licenciamento aprovado pela Câmara Municipal de Valongo. 5- Acessoriamente, a Vallis Habita poderá exercer outras atividades que a tutela determinar e que não sejam excluídas por lei” (Estatutos Vallis Habita, s/d, Artigo 5º).

Esta empresa tem como objetivos garantir a manutenção dos edifícios, equipamentos e do espaço envolvente, realizar a cobrança das rendas e a realização de obras de reabilitação das habitações devolutas. Promover ações de formação e de informação para os residentes dos empreendimentos sociais, proceder à venda, compra ou permuta dos imóveis que sejam da sua tutela, assim como, tem como obrigações proceder a uma correta gestão financeira dos recursos desta empresa (Estatutos Vallis Habita, s/d, Artigo 6º). Ou seja, dedica-se à gestão financeira e patrimonial das habitações sociais deste concelho, assim como, presta auxílio e esclarecimentos aos residentes destas mesmas habitações.

Apesar de ser responsável pela gestão de todos os empreendimentos de habitação social localizados nas freguesias do município, desde 2005 é proprietária de três empreendimentos que eram propriedade do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), extinto no ano de 2006. Trata-se dos empreendimentos sociais das Saibreiras, do Calvário e o das Pereiras, localizados nas freguesias de Ermesinde e Valongo. A opção de estes três empreendimentos passarem para a posse desta empresa municipal e não para a Câmara foi apenas por mera questão política por parte do pelouro político da altura.

O trabalho desenvolvido ao longo destes 5 meses nesta empresa consistiu numa análise do município em termos demográficos e territorial e, posteriormente, uma análise aos empreendimentos de habitação social deste município. Para os três empreendimentos pertencentes à Vallis Habita, essa caracterização foi feita através das fichas de caracterização de todos os agregados familiares destes três empreendimentos nos anos de 2014 e 2018 que permitiram perceber o perfil dos residentes destes empreendimentos, quanto ao género, idade, estado civil, escolaridade, fontes de rendimento e a situação face ao emprego. Quanto à análise dos restantes empreendimentos foi elaborada através das fichas de caracterização feitas pelo departamento de serviço social da CMV.

Este estágio foi importante na medida em que foi possível contactar com a realidade vivida nestes empreendimentos sociais, dar conta dos diferentes problemas vivenciados, como por exemplo, as graves situações económicas que muito destes indivíduos se encontram e as histórias de violência e criminalidade. Foi um estágio bastante positivo, na medida em que me permitiu adquirir hábitos de trabalho, aprofundar as minhas competências de análise estatísticas, representação gráfica e cartográfica. Contribuindo, sobretudo, para aumentar o conhecimento sobre os empreendimentos habitacionais do atual parque habitacional do município em estudo, particularmente, as características socioeconómicas das famílias que neles residem.

O ponto de partida para a realização deste estágio centrou-se, primeiramente, na tentativa de estudar como foi implementada e como foi evoluindo a habitação social neste município. Posteriormente, realizou-se uma análise ao atual parque habitacional de Valongo e pretende-se perceber de que forma irá ser tratada a questão da habitação, com o aparecimento da Nova Geração de Políticas de Habitação, tendo em conta as carências ainda existentes. Como referido este estágio foi realizado ao longo de 5 meses, entre outubro e fevereiro, tendo-o desenvolvido ao longo de várias etapas:



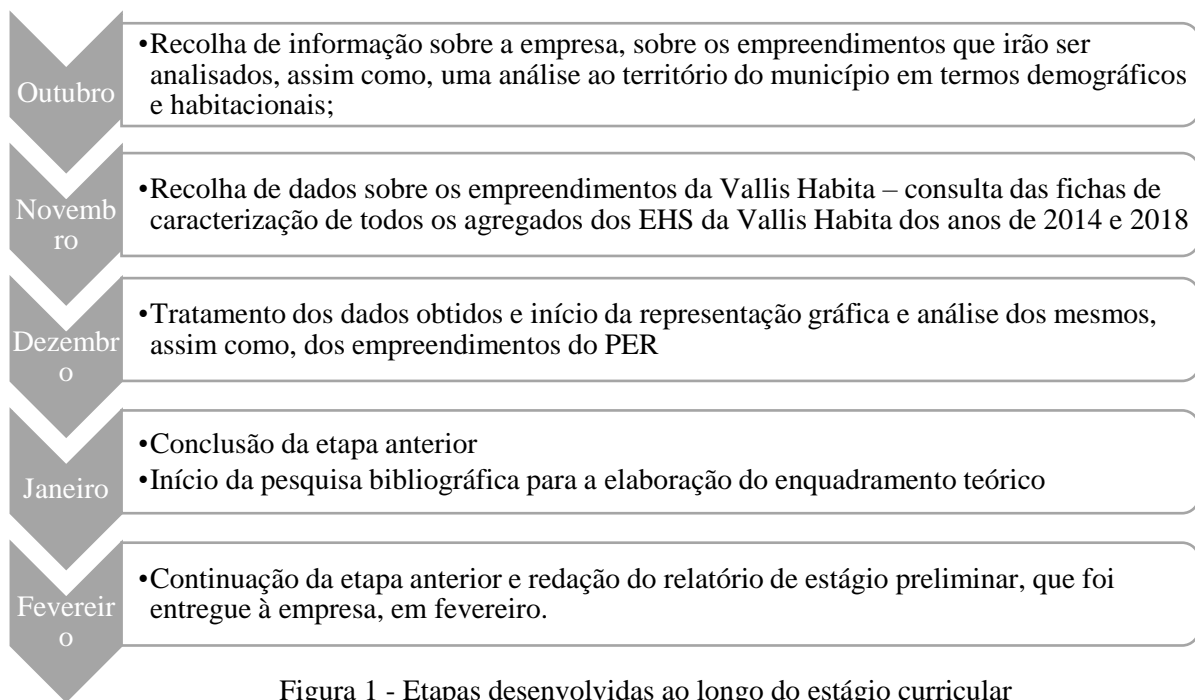


Figura 1 - Etapas desenvolvidas ao longo do estágio curricular

## **Capítulo 2 – Enquadramento teórico: habitação, habitação social e políticas sociais de habitação**

### **2.1. Conceito de habitação**

A habitação é consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>1</sup> no ano de 1948, como um direito social, sendo que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto (...) ao alojamento, (...)”. Satisfaz um conjunto de funções como a de abrigo e de reprodução da família e tem duas dimensões, uma económica e outra social. A habitação detém um papel fundamental na economia nacional, quer pela importância económica do setor imobiliário quer como investimento e património financeiro das famílias (Ferreira, 1987, Matos, 2001, Serra, 2002). O Estado é considerado como o principal regulador da oferta e procura habitacional e o estudo sobre esta temática “abrange uma análise ao setor económico nacional, às instituições e agentes que intervêm no mercado habitacional, às alterações demográficas, às migrações e ainda a dimensão social do alojamento” (Matos, 2001, p.30).

A habitação corresponde a um espaço particular onde reside cada cidadão, família ou conjunto de pessoas e que deve prover aos mesmos, condições básicas e de conforto, promovendo o bem-estar. Assim, a habitação para além de satisfazer as necessidades básicas, apresenta também um papel essencial no bem-estar psicológico das pessoas, “possibilitando um lugar de conforto, tranquilidade e paz” (Ribeiro 2019, p.198 e 199 de acordo com Desprès, 1991).

“A habitação satisfaz, na sociedade em que está integrada, um conjunto de funções, como a de abrigo e reprodução da família, sendo, ainda, um elemento fundamental na construção da personalidade individual, de integração social e de socialização, para além de ser um espaço de consumo, de produção de bens e serviços, de ócio e comunicação” (Matos, 2001, p.29).

A casa concede “o espaço para o desenvolvimento psicológico e social do ser humano, dando resposta às suas necessidades afetivas e de integração social e constituindo-se como um local privilegiado de relacionamento e convívio com figuras significativas, normalmente familiares e amigos, e de estabelecimento de relações afetivas fortes, de aceitação e partilha” (Ribeiro, 2019, p.199 de acordo com Desprès 1991; Ronals, 2008). A habitação é consagrada na Constituição da República Portuguesa (1975), no artigo 65º, como um dos direitos sociais que deve ser garantido a todos os cidadãos. “Todos têm

---

<sup>1</sup> Artigo 25º, alínea 1

direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.<sup>2</sup>”. Sendo assim, o Estado é o principal responsável pela garantia deste direito, através do desenvolvimento de uma política habitacional envolvendo o Estado central e local, como também, os mais diversos agentes, tais como as empresas, cooperativas, organizações locais e os particulares e que deve ser inserida na política de ordenamento do território (artigo 65º, ponto 2).

A habitação é considerada um elemento essencial de sobrevivência diária visto que promove “o abrigo contra os elementos naturais, o conforto e a possibilidade de vida familiar” (Matos, 2001, p.32) e, por esse motivo, considera-se necessária a elaboração de estudos sobre a habitação, centrados nas famílias e nas condições habitacionais, de modo a que se criem soluções para os problemas de habitação com vista a que as famílias possam ter acesso a uma habitação condigna, proporcionando desta forma, uma melhor qualidade de vida.

O estudo da habitação surge então da preocupação com o alojamento enquanto “objeto e processo”, interagindo com o sistema económico, social e político (Matos, 2001, p.86).

A habitação resulta de um processo produtivo, o mercado habitacional, que envolve um conjunto de agentes com diferentes papéis, sendo estes o Estado, os proprietários fundiários e as empresas de construção e imobiliárias, como se pode verificar no quadro 1.

Quadro 1 - Agentes de promoção de habitação

Estado	Proprietários fundiários	Empresas de construção	Empresas imobiliárias
Planeamento do uso do solo; Regulação da habitação e política de solos; Implantação de infraestruturas; Impulsionador de habitação social;	Influenciam a construção de habitação dado aos efeitos da renda fundiária sobre os preços do solo e, por consequente, sobre os custos da habitação;	Responsáveis pelo processo de construção;	Estão encarregues pela promoção, venda e gestão do parque habitacional, através da criação de estratégias de modo a estabelecerem os seus próprios mercados;

Fonte: Matos, 2001, p.88

<sup>2</sup> Constituição da República Portuguesa, Artigo 65º, alínea 1

“Como o alojamento, para além de ser uma necessidade básica insubstituível, tem também um valor de troca, sendo o seu acesso condicionado pelo nível de rendimento de cada família, o mercado do alojamento decompõem-se em vários sub-mercados de acordo com o nível de rendimentos dos utentes a que se destinam, correspondendo, também, cada um desses sub-mercados a tipos de promotores específicos” (Matos, 2001, p.10).

Contudo, apesar da existência destes submercados existe um número significativo de famílias que se encontram mal alojadas ou que se caracterizam pelas suas dificuldades de acesso ao mercado. É, por isso, necessária uma intervenção direta do Estado na promoção de habitação social, ou indireta, através, por exemplo, de subsídios ao arrendamento e facilidades de crédito (Matos, 2001, Serra, 2002). Assim, o Estado “perspetiva a habitação como, um bem social ... consequentemente, a promoção pública postula a desmercadorização da habitação pela desvalorização do capital empregue directa (na construção) ou indiretamente (subsídios à produção e ao consumo), eliminando o lucro e minimizando-se os custos de promoção e gestão do processo” (Serra, 2002, p.92).

A habitação tem sido ao longo do tempo um tema central na sociedade e de constante discussão. Na verdade, as más condições de habitabilidade e a falta de habitação são dois problemas que surgem mais frequentemente, e que tiveram origem com a Revolução Industrial, onde o “acesso à habitação se tornou num dos fenómenos mais importantes no processo de urbanização das sociedades humanas” (Antunes, 2017, p.4 de acordo com Marques, 2012).

## **2.2. Conceito de Habitação Social**

Tendo em conta o exposto até ao momento é fundamental referir-se o que se entende por habitação social.

O conceito de habitação social, não é um conceito uniforme, varia entre os vários países da União Europeia (quadro 2), com diferenças sobretudo no que diz respeito a quem se dirige esta habitação. Segundo Pereira (2011), existem países da Europa como a Dinamarca, a Holanda e a Suécia, onde o acesso à habitação social não se dirige apenas às famílias mais carenciadas, mas sim, a todas as classes sociais. Na República Checa, Áustria, Polónia, Itália, Finlândia, Eslovénia, Luxemburgo e Grécia já se assiste a uma certa seleção relativamente aos indivíduos que têm direito de acesso a esta habitação, no entanto, não se exclui a população de classe média da habitação social. A França, Alemanha e Bélgica são outros países mais restritivos no que concerne à habitação social,

mas, no entanto, não são totalmente restritos. Já noutros países, como é o caso de Portugal, Espanha, Reino Unido, Estónia, Malta, Irlanda, Hungria, Chipre, Bulgária, Lituânia e Letónia, a habitação social dirige-se apenas às famílias com maiores dificuldades e que não conseguem aceder ao mercado privado. Em Portugal, foi um conceito que foi evoluindo ao longo do tempo e que foi tendo diversas designações como “casas económicas”, “casas para famílias pobres”, “casas de renda económica”, “casas de renda limitada”, de “custos controlados”.

Quadro 2 – Definição de habitação social nos diferentes países da União Europeia

País	Definição
Malta	<p>“Social housing” therefore refers to the provision of housing and housing assistance to households that are in particularly severe need, usually on a rental basis. Rental social housing is represented by Government owned dwellings and constitutes 6% of the total housing stock.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-116/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-116/social-housing-in-europe</a>)</p>
Holanda	<p>“There is not a single definition of social housing in the Netherlands, although The Dutch Constitution states (Article 22) that the promotion of adequate housing is the object of the care of public authorities and the Dutch Housing Act of 1901 offers a legal framework for the way the provision of social housing is organised.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 32% do total do parque habitacional e cerca de 75% do stock de arrendamento no país</u></p>
Polónia	<p>“It is difficult to define what constitutes social housing in Poland. It is commonly understood that it includes rental dwellings and social rental dwellings owned by municipalities, dwellings with regulated rents provided by non-profit housing associations (called TBS) and dwellings provided by state-owned companies or the state treasury for their employees.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-118/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-118/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>A habitação social sob a forma de habitação municipal representa cerca de 8% do stock em 2009.</u></p>
Chipre	<p>Não existe no chipre habitações de arrendamento social. “The Government has, from time to time, implemented a number of housing schemes with the purpose of assisting various social groups, but there has been no comprehensive policy framework to date.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-100/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-100/social-housing-in-europe</a>)</p>
República Checa	<p>Neste país não existe uma definição oficial do que é habitação social. “As a result, there are different views on whether the concept of social housing in Czech Republic should include the entire stock of municipally owned rental housing or only part of the stock aimed at people on lower incomes, which has been promoted by a series of subsequent programmes since 2003.”</p> <p>(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-101/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-101/social-housing-in-europe</a>)</p>
Roménia	<p>“In Romania, the term social housing is officially defined as “public dwellings with subsidized lease, allocated to individuals or families whose financial position would not otherwise allow them access to tenements leased on the market”. (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-120/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-120/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Peso da habitação social no país: 2.3% do stock habitacional</u></p>
Dinamarca	<p>“In Denmark social housing or, more specifically, not for profit housing consists of <b>housing for rent provided at cost prices by not for profit housing associations.</b>” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-102/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-102/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 20% do stock total de moradias do país</u></p>
Eslováquia	<p>Desde 2011 foi definido o conceito de habitação social através de um ato sobre subsídios o desenvolvimento habitacional. “housing acquired with use of public funds, addressed for adequate and humanly decent housing of individuals who are not able to ensure housing with their own effort and meet the conditions under this Act. Social housing is also permanent housing in residential buildings or accommodation financed from public funds and provided within the care under specific regulations”. (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-121/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-121/social-housing-in-europe</a>)</p>
Estónia	<p>“... consists of <b>rented housing provided mainly by municipalities to households in need and in disadvantaged situation, who are unable to secure housing for themselves and their families.</b>” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-103/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-103/social-housing-in-europe</a>)</p>

	<u>Na Estónia a habitação social destinada ao arrendamento representa apenas 1% do stock</u>
Eslovénia	<p>“In Slovenia social housing is official defined as “non-profit rented dwelling” and it is addressed to people on low to middle income.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-123/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-123/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa 6% do stock de habitações</u></p>
Finlândia	<p>“Social housing in Finland consists of <b>dwelling subsidised</b> with loans with interest subsidies from the Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA), <b>rented at cost-based rents, to tenants selected on the basis of social and financial needs.</b>” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-104/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-104/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa 16% do total de habitações</u></p>
Espanha	<p>“Social housing in Spain consists of the so-called Vivienda de Proteccion Publica (publicly protected housing). It is characterized by a peculiarity compared to social housing models in most EU countries, in that it is housing provided almost entirely for owner-occupation. Only a small proportion of this housing, currently on the increase, is offered for rent.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-124/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-124/social-housing-in-europe</a>)</p>
França	<p>“Social housing provision in France is <b>housing provided by ‘HLM’ organisations</b>, which are specific actors entrusted by the state to fulfil a mission of general interest, where HLM stands for Habitation à Loyer Modéré –organisations providing housing at moderated rents.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 17% do stock</u></p>
Suécia	<p>“In Sweden the term “social housing” is not used. The corresponding sector is called “allmännyttig”, which literally means “public utility” or “for the benefit of everybody”. (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-125/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-125/social-housing-in-europe</a>)</p>
Alemanha	<p>“In Germany the term ‘social housing’ is rarely used and legal texts generally refer to ‘<b>publicly subsidised housing</b>’ or ‘<b>housing promotion</b>’, which represents about 5% of the national housing stock. (...) It should be noted that social housing is, since 2006, entirely a competence of the Lander (provinces), which have implemented different programmes and funding schemes. Local authorities are in charge of ensuring affordable accommodation for those unable to secure adequate housing themselves, while the federal state remains responsible for housing allowances to individual households and rent regulation.”(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe</a>)</p>
Hungria	<p>“It does not give a general definition of social housing, but only refers to social housing as <b>rental unit owned by municipal governments and allocated based on social criteria.</b>”</p> <p>(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-108/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-108/social-housing-in-europe</a>)</p>
Irlanda	<p>“Although in Ireland there is not an official definition of social housing, by reference to different Housing Acts<sup>68</sup> it is possible to assert that the main purpose of social housing provision is to provide appropriate and decent housing via defined providers for lower income and social disadvantaged population groups, at an affordable cost, with adequate standards as regards size, design and specifications, and also to ensure fairness in the relationship between landlords and tenants.”(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-109/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-109/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 8,7% do total de habitações</u></p>
Itália	<p>“Social housing consists mainly of dwellings rented on a permanent basis; also to be considered as social housing are dwellings built or rehabilitated through public and private contribution or the use of public funding, rented for at least eight years and also sold at affordable price, with the goal of achieving social mix.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-111/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-111/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 4%</u></p>

Lituânia	<p>“Municipal apartments let at a rent fixed by the state represent social housing in the country.”</p> <p>(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-112/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-112/social-housing-in-europe</a>)</p>
Letónia	<p>“Social housing in Latvia consists in “social houses” and “social apartments” rented by municipalities at affordable rents to vulnerable households.”</p> <p>(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-113/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-113/social-housing-in-europe</a>)</p>
Luxemburgo	<p>“In Luxemburg social housing is low cost housing provided both for rent and for sale to people with low income.” (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-114/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-114/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 2% do total de habitações do país</u></p>
Reino Unido	<p>Social housing in the UK is low cost housing allocated on the basis of need (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-126/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-126/social-housing-in-europe</a>)</p>
Áustria	<p>In Austria, there is no official definition of social housing but there are different forms of housing provision “beyond” the market. Municipal housing (or public housing) is rental housing provided by municipalities. Limited profit housing is rental and owner-occupied housing provided on a non-profit basis by investors, which are regulated by the Non-Profit-Housing-Act and have access to public subsidies (Limited Profit Housing Associations). (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-88/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-88/social-housing-in-europe</a>)</p> <p><u>Representa cerca de 23% do total de habitações do país</u></p>
Bélgica	<p>“Social housing provision in Belgium is meant to offer adequate housing, i.e. qualitatively suitable to ensure hygienic standards and sound living conditions, but still affordable and with a certain security of tenure for households on a low 9income.”</p> <p>(Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-93/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-93/social-housing-in-europe</a>)</p>
Bulgária	<p>Social housing in Bulgaria consists of municipally owned dwellings let to particularly needy people, and represents about 3% of the total housing stock in the country. (Fonte: <a href="http://www.housingeurope.eu/resource-94/social-housing-in-europe">http://www.housingeurope.eu/resource-94/social-housing-in-europe</a>)</p>

Segundo Violas (2003), a habitação social é um tipo de habitação “cujas características construtivas, de produção e consumo são definidas pelo Estado e cuja promoção dele depende directa ou indirectamente. Assim entendida, habitação social seria talvez melhor designada por protegida, apoiada ou regulada” (Violas, 2003, p.9).

No ano de 1983, com a Portaria n° 580/83 de 17 de maio, é estabelecido para Portugal o que se entende por habitação social. No entanto, já teriam sido realizadas intervenções no âmbito da habitação social, por parte do Estado, anteriores a esta data, nomeadamente no período do Estado Novo, como as “Casas Económicas” em 1933 que foi importante na medida em que estabeleceram os princípios fundamentais da promoção de habitação social, o Programa de “Casas Desmontáveis” 1938, o Programa de “Casas de Renda Económica” em 1945 e o programa de Autoconstrução em 1962 (Fernandes, 2015, p.23).

“A habitação social surge em Portugal nos anos trinta pela necessidade de oferecer alojamentos condignos e que estejam de acordo com as capacidades económicas dos seus ocupantes” (Santana, 1998, p.195).



Este conceito manteve-se em constante evolução, como referido acima, e veio a adquirir diferentes designações, como “habitação de interesse social”, “habitação pública” e “habitação a custos controlados” (Xerez, Rodrigues & Cardoso 2018, p.478). “Apesar da falta de clarificação deste conceito e a sua abrangência, é vulgarmente entendida como habitação construída e comprada com o apoio financeiro do Estado, através de benefícios fiscais e financiamento para aquisição de terras, construção e promoção de habitação” (Xerez, Rodrigues & Cardoso 2018, p.478 de acordo com CECODHAS, 2017).

O conceito de habitação social é consagrado legalmente para Portugal no ano de 1983, pela Portaria nº580/83 do dia 17 de maio, correspondendo às “habitações de custos controlados promovidas pelas câmaras municipais, cooperativas de habitação económica, pelas instituições particulares de solidariedade social e pela iniciativa privada com o apoio financeiro do Estado e destinadas à venda ou ao arrendamento nas condições de acesso estabelecidas no presente diploma” (Portaria nº580/83 do dia 17 de maio).

A habitação social consiste, então, num esforço do Estado em proporcionar às famílias mais carenciadas o acesso a uma habitação que pode ser através da venda ou arrendamento e caso seja de arrendamento, o Estado toma “a seu cargo a diferença entre a renda técnica (estabelecida em função do custo da construção e das despesas de funcionamento e manutenção) e a taxa de esforço que o locatário pode suportar com a renda em função do seu rendimento (renda social)” (Portaria nº580/83). Com a Portaria nº 828/88 do dia 29 de dezembro, a anterior legislação é revogada e a habitação social passa a ser designada habitação a custos controlados. No que se refere à sua promoção esta pode ser realizada pelo Estado central e municipal, cooperativas e privados, com apoio financeiro do Estado, através de diferentes programas de habitação de custos controlados que foram implementados ao longo do tempo (Matos, 2011, Serra, 2002, Violas, 2013, Antunes, 2017).

Quadro 3 - Enquadramento de habitação social

Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leis</li> <li>• Decretos</li> <li>• Portarias</li> </ul>
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objetivo:</b> Aumentar a qualidade de vida</li> <li>• <b>Como:</b> Através da concessão de um alojamento de cariz social</li> <li>• <b>Permite:</b> que sejam integradas as famílias que possuem carências económicas</li> <li>• <b>Visa:</b> eliminação do aparecimento da segregação espacial e social</li> </ul>
Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engloba vários agentes nomeadamente: “promotores, financiadores, empresas de construção, compradores, senhorios e inquilinos”</li> <li>• Apresenta impacto nas empresas em todo o processo de construção;</li> <li>• “Constitui um património – forma de investimento e de captação de poupanças.”</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Violas, 2013, p.14

No quadro 3, é feito um enquadramento à habitação social e como se verifica, tem como objetivo o aumento da qualidade de vida através da concessão de um alojamento social, para as famílias que apresentem recursos económicos mais baixos e visa anular a segregação espacial e social. É um processo que depende de vários agentes como “promotores, financiadores, empresas de construção, compradores, senhorios e inquilinos” (Violas, 2013, p.14).

Assim em Portugal, tal como em outros países do sul da Europa, a habitação social tem-se direcionado de forma quase exclusiva à população mais vulnerável, ou seja, com baixos rendimentos e que, por esse motivo, não tem capacidades de aceder ao mercado privado (Allen, J.; Barlow, J.; Leal, J.; Maloutas, T & Pavani, L., 2004). Apesar dos modelos construtivos serem diferentes, “contudo, existem particularidades que são comuns, sobretudo entre os países do sul da Europa: as características socioeconómicas dos residentes (pessoas de baixos rendimentos, elevadas taxas de desemprego, com estruturas etárias desequilibradas), as características sócio ambientais dos alojamentos (falta de equipamentos e sobre ocupação dos alojamentos), e as características físicas do lugar (geralmente espaços mal conservados ao nível dos espaços públicos e dos edifícios)” (Pereira, 2011, p.19).

Em suma, o que se entende por habitação social consiste num esforço do poder central e local em conceber habitações condignas para as populações mais carenciadas. No entanto, este conceito não apresenta, como vimos, o mesmo significado para todos os países da

Europa e destina-se a classes sociais diferenciadas. Em Portugal, a habitação tem sido direcionada para a população com graves carências económicas que não conseguem aceder ao mercado livre, ou seja, às populações mais vulneráveis socialmente.

O Estado, como principal regularizador do mercado habitacional do país com períodos de maior e menor intervenção, tem como principal objetivo o combate às graves carências existentes e uma das formas de resolver este problema é através da definição de políticas sociais de habitação.

### **2.3. Políticas sociais de habitação**

Segundo Antunes (2017), nos últimos dois séculos, a política é considerada a dimensão essencial que determina as características habitacionais a serem usufruídas por cada indivíduo. Assim, é importante que o crescimento das cidades ocorra em simultâneo com o desenvolvimento da habitação, do urbanismo, do planeamento urbano e do ordenamento do território. Tendo em conta esta interligação entre a cidade, as políticas e a habitação surgem as “políticas sociais de habitação, criadas pelo poder público para corrigir as disfunções e as falhas do mercado” (Antunes, 2017, p.5).

Assim, segundo o mesmo autor, entende-se se por políticas sociais de habitação, “a confluência das medidas da administração pública que atuam no acesso à habitação, designadamente as políticas de habitação social, arrendamento e reabilitação urbana, mas também, outras medidas esporádicas, como é o caso das tributárias (e.g. isenções de contribuição predial)” (Antunes, 2017, p.5).

As políticas sociais de habitação funcionam como uma solução para os indivíduos que por terem maiores dificuldades económicas para aceder ao mercado habitacional, se encontram em risco de exclusão social e habitacional. Assim, considera-se que ao atribuir um fogo social está-se a iniciar um “processo de socialização e de melhoria da qualidade habitacional dos munícipes” (Violas, 2013, p.13).

É uma política que visa a integração dos indivíduos com menores condições financeiras e, portanto:

“Compreende-se, assim, a dimensão social da política da habitação presente ao longo do tempo sob três vertentes distintas: enquanto vertente especial da política de assistência social do Estado, com este a atribuir subsídios de habitação aos estratos da população sem quaisquer condições para adquirir ou arrendar casa; como uma política de redistribuição do rendimento, facilitando o acesso à habitação através de várias estratégias que possibilitem o acesso a este bem, assim como uma política de integração social, no sentido de combater a formação de áreas segregadas espacial e

socialmente nas grandes cidades, com as naturais nefastas consequências a nível de integração e de convivência social” (Violas, 2013, p.13).

As políticas sociais de habitação compreendem dois tipos ações, a promoção direta e a promoção indireta.

A promoção direta, ou “apoio à pedra”, pretende responder à procura devido à incapacidade do mercado em oferecer habitações satisfatórias, através da construção de alojamentos sociais ou através da aquisição de edifícios ou frações ao sector privado, tendo em vista a sua distribuição a grupos ou situações de necessidade pré-definidas, em regime de arrendamento ou casa própria, geralmente em sistemas de renda resolúvel, que determina a propriedade da casa a médio ou longo prazo, em condições acessíveis para os beneficiários e não lucrativas para o Estado (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017). Quanto à indireta possui uma maior variedade de instrumentos, envolve diversos agentes (públicos, cooperativas, privados, entre outros) e compreende, também, medidas que visam a regulamentação do mercado habitacional. Assim, este tipo de promoção, não só se caracteriza pelo alargamento dos agentes envolvidos, como também, por uma maior diversidade das formas de acesso ao alojamento. Entre os instrumentos, salientam-se, por um lado, os dirigidos ao setor privado ou social (cooperativas, IPSS), nomeadamente, subsídios à construção, facilidades de acesso ao crédito e à propriedade fundiária, benefícios fiscais e tributários, tendo como contrapartida a construção de habitação social com limitações de preços de venda e/ou arrendamento e o cumprimento de determinados critérios de construção. Por outro, os designados “apoios à pessoa” que compreendem mediadas relativas ao mercado de arrendamento (por exemplo, congelamento das rendas, subsídios ao arrendamento, limitações à atualização das rendas, etc.) e apoios à aquisição de habitação, através do crédito bonificado e benefícios fiscais (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017).

### **Capítulo 3 – A Política Habitacional do Estado Novo ao pós 25 de Abril**

Neste terceiro capítulo a análise irá recair sobre os períodos políticos em que se registou políticas habitacionais no município em estudo, sendo eles o Estado Novo e o Pós 25 de Abril. Foi também durante o Estado Novo que se começaram a assistir aos primeiros programas de habitação social de modo a serem resolvidas possíveis carências habitacionais da época. É assim, neste capítulo evidenciado de que forma o Estado interveio para resolver as carências, nomeadamente através da criação de programas que irão ser aqui abordados.

Esta análise torna-se assim relevante para compreender como foi sendo a intervenção do poder central na resolução dos problemas habitacionais surgidos ao longo dos anos e perceber, posteriormente, como o município de Valongo esteve ou não à margem destas políticas. De acordo com Gros (1994), “o passado merece ser (re)visitado de modo a contribuir para a objetivação das condições da ação presente, já que as estratégias nem se elaboram, nem se implementam independentemente das lógicas sociais que as procederam” (Gros, 1994, p.80).

#### **3.1. Política Habitacional no Estado Novo (1926 – 1974)**

Com a implementação do Estado Novo no ano de 1926 e vigorando até ao ano de 1974, foi um período político marcado por um conjunto de intervenções ao nível da habitação. De acordo com Gros (1994), é no ano de 1933 com a promulgação da Constituição, do Estatuto Nacional do Trabalho e do Ato Colonial, “que o “Estado Novo” define a sua política em matéria de habitação” (Gros, 1994, p.82).

É, então, com este regime que se começa a assistir a uma maior intervenção do Estado na construção de habitações sociais<sup>3</sup>, através da criação de um conjunto de programas como o Programa de “Casas Económicas”, das “Casas Desmontáveis” e o das “Casas de Renda Económica” (Abreu, 2010, p.19 e 20).

O programa das “Casas Económicas” surgiu ao abrigo do Decreto-Lei nº 23052 do dia 23 setembro de 1933, no qual é estabelecido no artigo 1º que o governo passa a ficar autorizado “a promover a construção de casas económicas, em colaboração com as

---

<sup>3</sup> As políticas públicas de apoio à habitação em Portugal surgem em 1918, com a publicação do Decreto nº 4 137, de 25 de Abril de 1918, “que estabelece as condições de incentivo, pelo Estado, à construção de «Casas Económicas»” (Agarez, 2018, p. 11). No entanto, é com o Estado Novo, com o programa das “Casas Económicas”, que se verifica a construção sistemática de habitações sociais pelo Estado, sobretudo, em Lisboa e Porto.

câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos.” Este programa tinha como finalidade o combate às carências habitacionais, sendo que, as famílias com baixos níveis de rendimentos seriam as mais afetadas. Para o desenvolvimento deste programa teve que existir uma preparação prévia, em que, o principal objetivo focava-se na construção de habitações a custos reduzidos.

É, portanto, um programa que prevê a construção de casas que sejam económicas cujo objetivo, assenta no desenvolvimento de habitações por parte das “instituições de previdência e entidades corporativas” e, posteriormente, por “empresas particulares”, sendo o poder central o principal investidor da construção destas habitações (Antunes 2017, p.145).

Estas habitações eram dirigidas, em regime de propriedade resolúvel, “aos chefes de família, empregados, operários ou outros assalariados, membros dos sindicatos nacionais, funcionários públicos, civis e militares, e operários dos quadros permanentes de serviços do Estado e das câmaras municipais, que se responsabilizem pelo pagamento de determinado número de prestações mensais nas condições estabelecidas neste decreto” (Decreto-Lei nº 23052 de 23 de setembro, capítulo 1º, artigo 2º).

Quando à tipologia de construção eram construídas, numa primeira fase, moradias de classe A e B cuja atribuição aos indivíduos era de acordo com a composição dos agregados familiares e dos rendimentos. No ano de 1943 as classes foram aumentadas para C e D e a partir de 1958 a construção dos bairros passa a ser feita em propriedade horizontal (Antunes, Lúcio, Soares & Julião, 2016, p.63). O programa das “Casas Económicas” (1933 a 1972) foi, deste modo, um programa em regime de propriedade resolúvel, cujo acesso às habitações era limitado pelo rendimento, idade, profissão e casamento do concorrente (Gros, 1994).

O programa das “Casas Económicas”, dada a conjuntura do pós II Guerra Mundial e da crise instalada, que provocou um aumento do custo dos solos e até dos materiais de construção, torna-se ineficaz perante as carências existentes, nomeadamente das populações com menos rendimentos tendo o Estado que procurar outras soluções (Matos, 2001, Gros, 1994, Antunes, 2017).

Surgem então outros programas, como é o caso do programa de “Casas Desmontáveis” ao abrigo do Decreto-Lei nº 28 912 de 1938, destinado às populações mais carenciadas que residiam em habitações precárias, realojando-as em alojamentos com condições mínimas de habitabilidade, mas de forma provisória até que estas fossem alojadas numa casa económica (Antunes, 2017).

Este programa era assim “uma iniciativa política do Estado, que se estende de 1938 a 1945, destinada a populações muito desfavorecidas afetadas por processos de demolição e que se materializa, tal como o seu nome sugere, na construção de conjuntos habitacionais temporários, em particular na capital do País, mas também no Porto e em Coimbra” (Pereira, Queirós, Silva, & Lemos, 2018, p.85). Posteriormente, assiste-se a uma reformulação deste programa dando lugar ao Decreto-Lei nº 34486 do dia 6 de abril de 1945 que estabelece o programa de “Casas para Famílias Pobres” que como o próprio nome indica prevê a construção de habitações para as famílias mais carenciadas.

Estes bairros eram constituídos por moradias unifamiliares isoladas ou em banda e projetados para as áreas mais periféricas das localidades (Freire & Borges, 2018, p.144). Quanto aos seus objetivos centrava-se, essencialmente, na tentativa de colmatar as necessidades habitacionais para as famílias que não tinham acesso ao programa de casas económicas (Freire & Borges, 2018, p.139). Como veremos, no capítulo seguinte, este foi um programa implementado no concelho de Valongo.

Neste mesmo ano, também é definida a política de “Casas de Renda Económica” a 7 de maio de 1945. Este programa tinha como objetivo “proporcionar habitação digna a todas as famílias que habitavam, provisoriamente, bairros de pequenas «casas desmontáveis», construídos a partir de 1938 e, por outro, as famílias que não respondiam aos requisitos para a aquisição de «casas económicas»” (Tavares & Duarte, 2018, p.211). Este programa oferecia condições financeiras vantajosas para os promotores, tentando assim, envolver os agentes privados na sua construção (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017).

A partir de 1950, o relativo dinamismo económico associado à integração de Portugal na EFTA e o acentuar das carências habitacionais, leva o Estado a abandonar o modelo da casa unifamiliar, passando a construir grandes bairros de alojamentos coletivos, localizados, sobretudo nas áreas de expansão das cidades de Lisboa e Porto, onde as carências eram maiores, devido ao acentuar do êxodo rural. Assim, vão surgir o “Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto”, iniciado em 1956 e o “Plano de Construção de Novas Habitações na Cidade de Lisboa”, iniciado em 1959 (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017).

Esta mudança do modelo de construção – os edifícios residenciais em altura com uma arquitetura uniformizada - era acompanhado, da adoção do desenho urbano da cidade moderna e funcional, inspirado na “Carta de Atenas”, modelo que já era aplicado em outros países europeus, como por exemplo, a política *Habitation à Loyer Moderè*, em França (Matos, 2001, Antunes, 2017). No ano de 1962 é lançado, através do Decreto-Lei

nº 44 645 de 25 de outubro, o programa que permitia que a população pudesse construir a sua própria habitação, através da autoconstrução, passando assim, a ser as próprias pessoas a resolverem o seu problema habitacional. Aos indivíduos que pretendiam usufruir deste programa, eram cedidos terrenos a custos reduzidos, cedência de empréstimos, isenções fiscais e assistência técnica de forma gratuita (Violas, 2003).

No ano de 1969 ao abrigo do Decreto-Lei nº 49033 de 28 de maio, surge o Fundo de Fomento de Habitação (FFH) sendo “concebido como órgão promotor e gestor da urbanização, gozando de capacidade financeira própria” (Violas, 2003, p.48). O objetivo deste fundo assenta numa resposta “ao estipulado no III Plano de Fomento, em que se indicava a necessidade de um organismo centralizador para o desenvolvimento das políticas habitacionais” (Antunes, 2017, p.209). Quanto aos estatutos do FFH tinha como objetivo: “a) estudar o problema habitacional; b) coordenar as iniciativas do sector; c) executar as políticas habitacionais da administração pública” (Antunes, 2017, p.209).

Foi, portanto, com a criação do FFH em 1969 que se passou a assistir a uma maior intervenção direta do poder central nas políticas de habitação social, “que teve a seu cargo a promoção directa de habitação visando uma resposta aos problemas de marginalidade que os grandes centros urbanos vinham registando, em particular Lisboa, onde se verificava uma rápida expansão do fenómeno das “barracas” e dos “clandestinos”” (IHRU, 2008, Relatório 2, p.16).

Em síntese, verifica-se que as primeiras intervenções feitas pelo poder central, para tentar resolver a falta de habitação foram através do programa de casas económicas lançado em 1933. “Não tanto pelo número de casas construídas no seu âmbito, mas sobretudo porque constitui a referência central de toda a intervenção do Estado em matéria de alojamento (praticamente até ao fim do regime), o programa de casas económicas pode ser considerado como o principal programa do Estado Novo” (Gros, 1994, p.82 e 83).

Como este era um programa que estabelecia restrições de acesso, foram desenvolvidos outros programas como o das casas desmontáveis que praticamente não teve impacto e foi esta política melhorada dando lugar ao regime de Casas para Famílias Pobres e, posteriormente, a implementação da política de Casas de Renda Económica no ano de 1945.

No entanto, estas políticas habitacionais implementadas neste regime não foram suficientes para responder às necessidades das populações mais carenciadas, permanecendo este grave problema de carência habitacional, verificando-se até que segundo Matos (2001), os principais núcleos urbanos no fim deste regime apresentavam



uma situação bastante precária em relação à habitação, com um elevado número de loteamentos clandestinos, elevado défice de habitações e de infraestruturas consideradas básicas. Eram centros populacionais que possuíam níveis elevados de desconforto proporcionado pelo elevado êxodo rural e, conseqüente, deterioração do parque habitacional.

Segundo Antunes, Lúcio, Soares & Julião (2016), o Estado Novo quanto à tentativa de melhorar a qualidade de vida das famílias mais carenciadas nunca terá sido a de melhoria, mas sim em satisfazer em primeiro lugar o funcionalismo público e depois a classe média, afirmando mesmo que “as iniciativas mais simbólicas foram elaboradas e conceptualizadas pelo Estado, para servir unicamente os interesses do próprio Estado” (Antunes, Lúcio, Soares & Julião, 2016, p.80).

### **3.2. Política Habitacional no Pós 25 de Abril de 1974**

A preocupação com a questão habitacional no nosso país só se tornou mais evidente após o 25 de Abril de 1974. Até este período, pouco havia sido feito de forma a solucionar o problema habitacional, no entanto, a partir deste período político foram implementados alguns programas de promoção de habitação como tentativa de solucionar e melhorar as condições habitacionais das populações, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde a falta de habitação era maior.

O aumento das migrações dos indivíduos provenientes dos espaços rurais e o regresso dos retornados das ex-colónias portuguesas, foram dois fatores que contribuiram para o crescimento populacional. Este crescimento proporcionou um aumento do número de indivíduos a residirem com elevadas carências, nomeadamente a proliferação dos bairros de barracas, construções ilegais e até mesmo sobrelotação. Tendo em consideração estas condições, o Estado teve que intervir como tentativa de resolução destes graves problemas que o país atravessava ao nível habitacional (Matos, 2001, Fernandes, 2015, Antunes, 2017).

É neste regime que o poder central demonstra uma vontade de implementar políticas de habitação “... que não se limitasse à resolução de carências mais pronunciadas mas todo o tipo de carências existentes nomeadamente as da reabilitação mas também a facilitação do acesso ao mercado privado em regime de propriedade” (IHURU, 2008, p.17). Neste sentido, a aposta passa a ser feita sobre todas as carências existentes e não só na resolução das mais evidentes.

O período entre 1974 - 1979 é caracterizado por uma maior intervenção do Estado na construção de habitação social, com o surgimento do SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local), das CHE's (Cooperativas de Habitação Económica), dos Contratos de Desenvolvimento Habitacional (CDH), as alterações nas políticas de arrendamento, as modificações na política de solos e ainda a existência de maior auxílio técnico e financeiro ao poder local. Salientando-se, igualmente, o primeiro programa destinado a financiar a reabilitação de edifícios degradados, públicos ou privados, o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) (Ferreira, 1987; Matos, 2001; Serra, 2002; Violas, 2003; Violas, 2013; Antunes, 2017).

O FFH por sua vez, manteve a sua atividade nos primeiros anos da democracia tornando-se numa chave essencial relativamente “às políticas de habitação social, ao coordenar os programas habitacionais e ao garantir a ligação entre os agentes públicos, semipúblicos, assistencialistas, cooperativistas e privados” (Antunes, 2017, p.246).

O SAAL, surgiu após o 25 de abril, em 1974 na sequência de várias manifestações das populações mal alojadas e permitiu um envolvimento das populações residentes nas áreas que se encontram mais degradadas “na resolução dos seus problemas habitacionais através da criação de comissões de moradores” (Matos, 1997, p.26). Pretendia assim, resolver as necessidades habitacionais dando apoio aos agregados com maiores dificuldades e a habitarem em condições precárias. Previa a promoção de intervenções socio urbanísticas, que conduzissem ao realojamento das famílias privilegiando uma proximidade às áreas onde habitavam, evitando a deslocalização para a periferia (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017).

Neste mesmo ano (1974), são implementadas as CHE's. Estas cooperativas visam o interesse social e, neste sentido, era permitida a construção ou aquisição de habitações económicas que estivessem enquadradas nas leis dos “órgãos oficiais” (Antunes, 2017, p.258). A 26 de novembro de 1974, surge o CDH ao abrigo do Decreto-Lei nº 663/74, cujo objetivo assentava na tentativa de captar o interesse das construtoras para a construção de habitações sociais.

Entre 1976 e 1990 assiste-se a outro período da política habitacional, mais liberal (Matos, 2001; Serra, 2002; Antunes, 2017). Neste período destaca-se a criação de programas de promoção de habitações através de empréstimos às câmaras para a construção de habitações de renda limitada e ainda o fomento de cooperativas.

É, também, um período marcado por uma nova Constituição da República Portuguesa (1976), no qual foi estabelecido o direito à habitação e à propriedade. Neste contexto,

assiste-se, também, à descentralização de poder do Estado Central para o Local, devendo o Estado, “incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais (...) e fomentar (...) a criação de cooperativas de habitação” (Antunes, 2017 citando a CRP, p.270).

A descentralização de competências no que se refere à responsabilidade na promoção de habitação, consubstancia-se, por exemplo, na criação em 1976 (D.L. nº 791/76) dos Serviços Municipais de Habitação (SMH) e na possibilidade dos municípios “de contratualizar empréstimos bonificados para edificar ou ampliar habitações de custos controlados, para aquisição ou arrendamento” (Serra, 2002, p.227).

A partir de 1976, a disposição mais emblemática das políticas de habitação é sem dúvida a do estímulo à aquisição de habitação própria. Os governantes desviam-se das políticas de “apoio à pedra”, para uma “política de apoio à pessoa”, através da bonificação do crédito e concessão de benefícios fiscais (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017).

Os anos 80 e 90 são marcados por um reforço crescente da política de apoio à aquisição de casa própria, assim como, à liberalização do mercado de arrendamento. Assiste-se, também, ao aparecimento de alguns programas de reabilitação (o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Degradados - RECRIA e o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas - PRAUD) e de programas de realojamento das populações alojadas em barracas (Matos, 2001, Serra, 2002 e Antunes, 2017).

Ao nível institucional, o FFH é substituído pelo Instituto Nacional da Habitação (INH) em 1984. “A constituição do INH preencheu parcialmente as atribuições do (antigo) FFH, todavia, continuava a existir um vazio no que se referia à gestão, alienação e conservação do parque habitacional do Estado, que era gerido, desde 1982, pela Comissão Liquidatária do FFH” (Antunes, 2017, p.269).

Neste contexto, surge no ano de 1987 o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) que assume “a gestão de cerca de 42.500 fogos em todo o país e iniciou um longo processo que privilegiava a alienação do património através da propriedade resolúvel” (Antunes, 2017, p.269).

Como referimos acima, o Estado vai progressivamente diminuindo o “apoio à pedra” em detrimento do “apoio à pessoa”, contudo, esta demissão “crescente do Estado, ficaria exposto de forma particular em 1993, durante a presidência aberta realizada por Mário Soares na Área Metropolitana de Lisboa, e no decurso do Primeiro Encontro Nacional de Habitação” (Serra, 2002, p.235). Estas duas iniciativas permitiram mostrar ao país as carências habitacionais e as precárias condições de vida dos bairros de barracas da Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Assim na sequência destes acontecimentos, o Governo lança o Programa Especial de Realojamento (PER - D.L. nº 163/93 de 7 de maio), destinado às duas áreas metropolitanas, onde as carências habitacionais eram mais graves. O PER previa a concessão de apoio financeiro aos municípios para a construção ou aquisição de alojamentos, destinados a realojar as famílias residentes em alojamentos precários (Matos, 2001, Serra 2002, Antunes, 2017).

Entre 1993 e até 2007, é um período no qual foi surgindo um conjunto de novos programas que visam quer o apoio ao realojamento (PER, PCHE, PER-Famílias), quer o apoio ao arrendamento (Porta 65 – Arrendamento para Jovens) e ainda apoios à reabilitação (RECRIPH, REHABITA e o SOLARH).

Nos anos da crise, de 2008 a 2014, surgem novas políticas habitacionais como o Mercado Social de Arrendamento, o Regime de Renda Condicionada, o Regime de Arrendamento Apoiado e o Reabilitar para Arrendar e Reabilitar para arrendar – Habitação Acessível.

No ano de 2018 surge um conjunto de novos programas no âmbito da Nova Geração das Políticas de Habitação (NGPH), nomeadamente o 1º direito, Programa Porta de Entrada, Programa de Arrendamento Acessível, Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial e Da Habitação ao Habitat (quadro 4). Estes programas irão ser abordados no último capítulo deste trabalho.

Quadro 4 - Políticas sociais de habitação de 1974 a 2018

Período de Tempo	Medidas de política
1974-1976	<p><b>Medidas intervencionistas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento da promoção direta de habitação</li> <li>• SAAL</li> <li>• CDH</li> </ul>
1976-1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empréstimos às autarquias locais</li> <li>• Incentivo às cooperativas</li> <li>• Programa de lotes de autoconstrução, com o objetivo de tentar contrariar a construção clandestina.</li> </ul>
1986 - 1992	<p>Apoio à aquisição de habitação própria - Crédito bonificado e isenções fiscais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuição do apoio à promoção pública e cooperativa</li> <li>• Decreto-lei nº 226/87 - acordos de colaboração IGAPHE, INH e municípios destinados ao realojamento de população residente em barracas;</li> </ul> <p>Apoio ao arrendamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ)</li> </ul> <p>Apoio à reabilitação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de apoio às habitações degradadas (Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas – PRAU e Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados -RECRIA)</li> </ul>

1993 – 2007 (até à crise económica)	<p>Apoio ao Realojamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Especial de Realojamento (PER).</li> <li>• Programa de Construção de Habitações Económicas (PCHE)</li> <li>• PER-Famílias.</li> <li>• Programa de financiamento para acesso à habitação (PROHABITA).</li> </ul> <p>Apoio ao arrendamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens. Apoio financeiro ao arrendamento destinado aos jovens</li> </ul> <p>Reabilitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH).</li> <li>• Recuperação de prédio urbano em propriedade horizontal (destinado a prédios construídos antes do RGEU).</li> <li>• Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA). Recuperação de núcleos históricos.</li> <li>• Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH)</li> <li>• Regime Jurídico Excecional de Reabilitação Urbana (RJERU). Aprova um regime excecional destinado a combater as débeis condições de habitabilidade, salubridade, estética e segurança nas zonas urbanas históricas e nas Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão urbanística (ACRRU). Os municípios são autorizados a criarem <b>Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)</b> que devem funcionar como entidades autónomas de natureza empresarial.</li> </ul> <p>2003- <b>Fim do Crédito bonificado.</b> Apenas se mantém o crédito bonificado para pessoas com idade superior a 18 anos e que seja portador de uma deficiência comprovada com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%.</p>
2008-2014  Os anos da crise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado Social de Arrendamento,</li> <li>• Regime de renda condicionada.</li> <li>• Regime de Arrendamento Apoiado.</li> <li>• Reabilitar para arrendar</li> <li>• Reabilitar para arrendar- Habitação acessível</li> </ul>
2018  NGPH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa 1º direito</li> <li>• Programa Porta de Entrada,</li> <li>• Programa de Arrendamento Acessível,</li> <li>• Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial</li> <li>• Da Habitação ao Habitat</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Violas, 2013, p.24 e IHRU, Portal da Habitação, 2019

Em conclusão, segundo Ferreira (1988) “após a revolução assistiu-se a um aumento da taxa de participação [do Estado], em 1977 atingiu cerca de 17% entre 1978 e 1983 situou-se em torno dos 14% para atingir cerca de 18% em 1984. Em 1985 verificou-se uma acentuada quebra da produção pública, atingindo 6,1% do total da construção habitacional” (Ferreira, 1988, p.54 e 55).

A análise efetuada às políticas habitacionais implementadas durante estes dois períodos políticos, um em regime de ditadura e outro após a revolução, abordadas neste capítulo irão ser aprofundadas no capítulo seguinte, dando especial evidência àquelas que tiveram de facto impacto no município em estudo.

## **Capítulo 4 – População e Habitação no concelho de Valongo: evolução e caracterização**

Neste quarto capítulo é feito, primeiramente, um enquadramento à dinâmica demográfica e habitacional do concelho através de uma análise quanto à evolução da população, famílias, alojamentos e edifícios e, posteriormente, a análise recai sobre a habitação social neste município, aquando do seu aparecimento e dos respetivos programas.

Para o estudo da dinâmica demográfica e habitacional do município, este foi feito através do levantamento dos indicadores que permitam essa caracterização no Instituto Nacional de Estatísticas (INE), procedendo-se assim à análise. Quanto à segunda parte deste capítulo, relativo à habitação social, o levantamento foi feito através da consulta dos Livros de Atas Municipais e do inventário do Arquivo Histórico Municipal de 2012, e percebe-se assim que as iniciativas concretizadas, no concelho de Valongo surgem em 1958 e terminam em 2004 com o Programa Especial de Realojamento (PER), enquadrando-se em vários programas e medidas implementadas ao nível nacional, referidas no capítulo anterior, como veremos ao longo deste capítulo.

### **4.1. Caracterização demográfica do concelho de Valongo**

O concelho de Valongo surgiu no ano de 1836 sendo um dos 21 novos concelhos estabelecidos pela reforma de Passos Manuel durante o reinado de D<sup>a</sup> Maria II. No entanto, a sua ocupação é anterior ao período da romanização. Nesta época, reinado de D<sup>a</sup> Maria II, o concelho era constituído por 6 freguesias – Valongo, Alfena, S. Lourenço D' Asmes (Ermesinde), S. Martinho do Campo, Gandra e Sobrado.

Este município em termos geomorfológicos apresenta uma riqueza geológica e paleontológica e a sua evolução ao longo destes anos relaciona-se com as suas características geográficas, nomeadamente, o aproveitamento dos cursos de água - Rio Ferreira, Rio Leça e afluentes – para a agricultura, mas também, contribuiu para o desenvolvimento da atividade panificadora, dando lugar ao aparecimento de várias indústrias. Em meados do século XIX, Valongo é pioneiro na inovação e industrialização mineira, iniciando-se na exploração da ardósia. Com o aparecimento do caminho-de-ferro, a freguesia de Ermesinde, passou a ser alvo da implantação de indústrias, como fábricas dedicadas à exploração têxtil, cerâmica e resineira o que originou um aumento da população (Câmara Municipal de Valongo, 2016 e 2019).

Valongo é, portanto, um concelho inserido na Região Norte de Portugal e integra-se na Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP). É constituído por 4 freguesias e uma União de Freguesias surgida no âmbito da última reorganização administrativa (Lei nº 11-A/2013 de 28 de janeiro). As freguesias pertencentes ao município são Alfena, Ermesinde, Valongo e a União de freguesias de Campo e Sobrado, apresentando uma área total de 75,12 km<sup>2</sup> (figura 2).

“A Linha de Caminhos de Ferro do Douro foi, inequivocamente, um dos principais factores impulsionadores no progresso neste concelho de Valongo, desde a sua implementação pelos meados da segunda metade do século XIX. As estações de Ermesinde e Valongo desde logo se foram tornando importantes pólos de atração comercial, desenvolvendo-se em seu torno um constante movimento de transeuntes e mercadorias” (Silva, Gomes & Costa, 2001, p.103)

Segundo Coelho (s/d), de forma a entender como o território tem evoluído demograficamente, é importante evidenciar que este concelho apresenta uma dinâmica de crescimento bastante significativo, facto beneficiado não só pela dinâmica natural, mas também e essencialmente pela dinâmica migratória.

“Ora, reconhecidos os inevitáveis efeitos associados ao aumento dos afluxos populacionais e das atividades económicas na área do Grande Porto, é forçoso concluir que o movimento de alteração na forma típica de urbanização dos arredores da cidade do Porto pressupôs mudanças no uso e na ocupação destes espaços” (Coelho, s/d p.6).

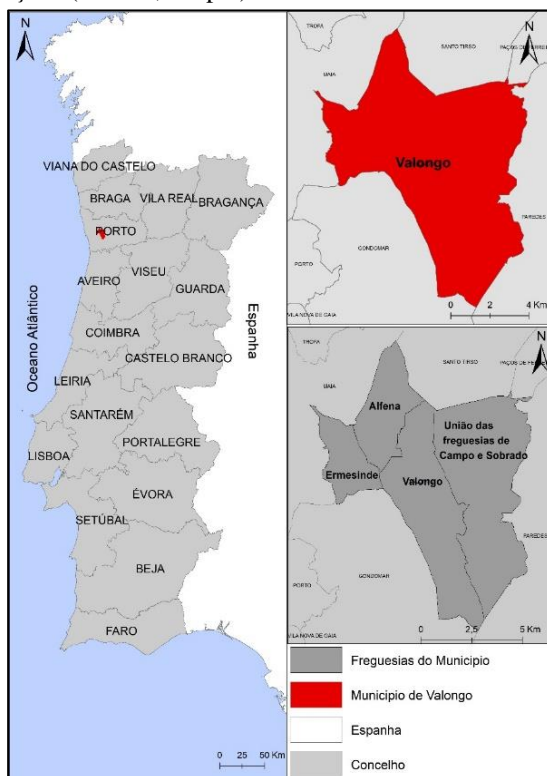


Figura 2- Localização do município de Valongo

Fonte: CAOP 2016

Valongo é um concelho estrategicamente bem localizado, próximo à principal cidade do Norte e, portanto, um concelho benéfico para ser um prestador de serviços à cidade do Porto. Este concelho viu o seu território crescer rapidamente, em termos populacionais, infraestruturas e equipamentos como iremos demonstrar mais à frente neste capítulo.

“Desde a tradicional regueifa e biscoitos, nos tempos mais antigos, até mais recentemente ao possibilitar "abrigo" aos novos trabalhadores. O seu recente desenvolvimento deve-se a vários fatores para além das condições geograficamente favoráveis” (Sousa, 2012, p.23).

Um dos fatores impulsionadores foi o aparecimento das infraestruturas ferroviária e rodoviárias, como por exemplo, o caminho-de-ferro, as estradas nacionais, EN15, EN105, EN105-1, EN208, EN209 e mais recentemente, a autoestrada A4 (Porto/Amarante) que ligam este território ao Porto, o que permitiu que existisse um impulso para o crescimento do território e, “viu-se facilitada a tarefa de promover o crescimento do concelho em alternativa à cidade invicta, uma vez que os preços da habitação se tornaram insuportáveis para a maioria da população que imigrava para o litoral” (Sousa, 2012, p.24).

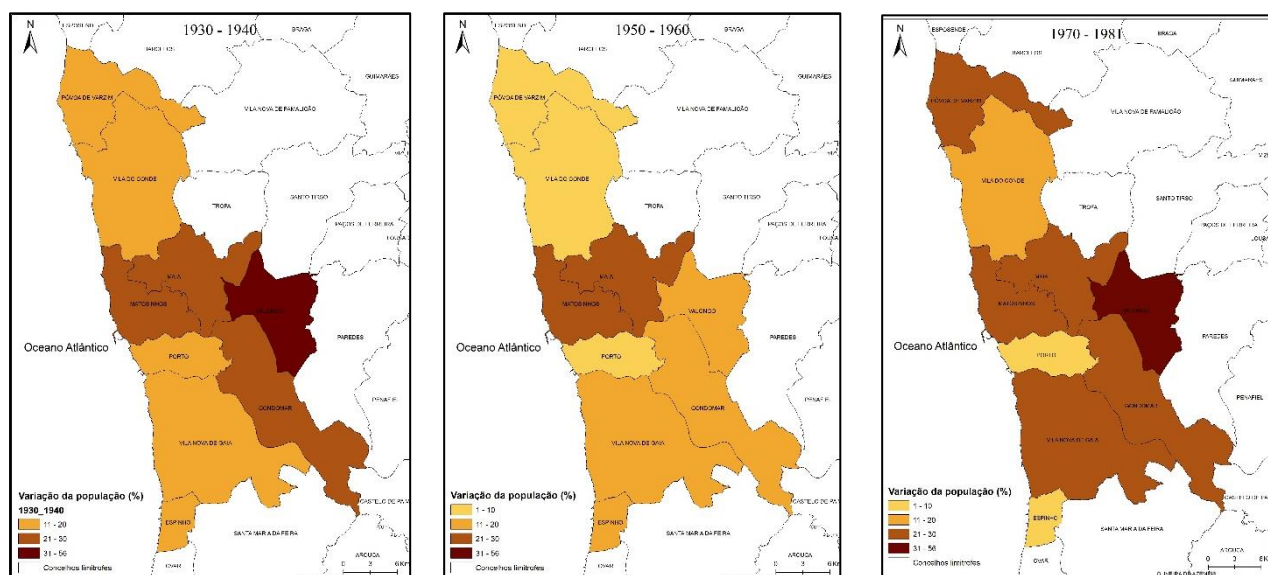


Figura 3 - Variação da população no Grande Porto (1930 - 1981)

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População 1930 – 1981 e CAOP 2011

Entre 1930 e 1960 assiste-se a uma perda progressiva da população residente do Porto para as periferias, deslocação essa para as freguesias periféricas da cidade, mas também para os concelhos envolventes (figura 3). Segundo Matos (2001), Ermesinde e Valongo são algumas das freguesias que se destacam como beneficiadoras desta descentralização populacional. Com isto, assiste-se, portanto, a uma “periferização residencial” da população.



De acordo com a mesma autora a descentralização residencial faz-se sobretudo em direção a algumas freguesias periféricas, na qual Ermesinde está incluída, assim como Águas Santas, Rio Tinto, S. Mamede, Matosinhos, Leça, Sra. da Hora, Mafamude e Sta. Marinha, pois são estas as que apresentam maior dinamismo populacional e que possuem boas acessibilidades ao Porto.

Como se verifica na figura 3, o concelho de Valongo destaca-se como sendo o concelho que apresenta maior taxa de variação da população do Grande Porto, sobretudo entre 1970 e 1981. Em contrapartida, o concelho do Porto tem vindo a perder população, “muito por causa dos processos de alteração do uso do solo associados ao fenómeno de terciarização crescente da cidade e ao aumento dos preços da casa” (Veiga, 2014, p.43 de acordo com Fernandes, 1997).

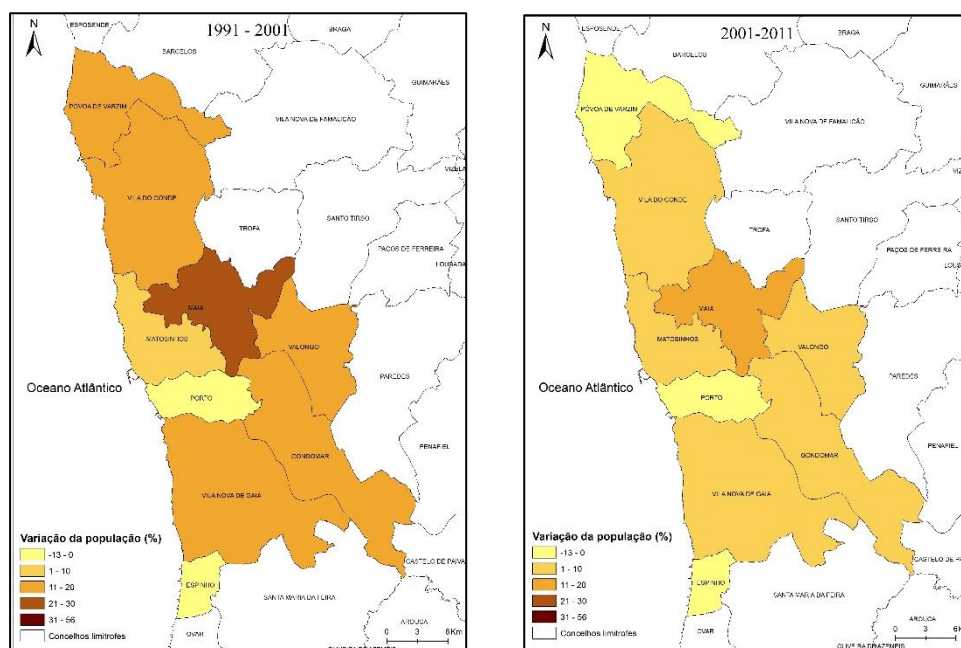


Figura 4 - Variação da população no Grande Porto (1991 - 2011)

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População 1991 – 2011 e CAOP 2011

A localização geográfica deste concelho é um fator influenciador da dinâmica populacional, tendo-se verificado um crescimento populacional elevado ao longo dos anos. Por sua vez, a estrutura do modelo de povoamento, no concelho de Valongo, advém de padrões de desenvolvimento subjacentes ao processo de urbanização do concelho entre 1974 e 2006, assim segundo o Plano Diretor Municipal destacam-se os seguintes padrões:

1. Urbanização compacta e estável dos núcleos urbanos consolidados em 1974. “Este padrão,[está] associado à consolidação e densificação do que se poderia chamar de cidade convencional à data, onde se observa uma imagem

claramente urbana e um uso contínuo do solo, incide sobretudo na cidade de Ermesinde e partes da cidade de Valongo;”

2. Urbanização linear ao longo dos eixos de ligação intermunicipal à cidade do Porto.
3. Urbanização extensiva dos aglomerados urbanos ou núcleos suburbanos. “Este padrão associa-se a áreas contíguas às áreas anteriores que foram (e estão a ser) urbanizadas (infraestruturadas e edificadas) nos anos 70, 80 e 90, dando sequência ao contínuo urbano;”
4. Núcleos periféricos e compactos da cidade convencional de 1974, cuja evolução corresponde à densificação de núcleos rurais;
5. Urbanização de baixa e muito baixa densidade (periurbana), uma mistura de práticas agrícolas, florestal e edificado, “incluindo pequenos aglomerados anteriores à década de 70, e crescentemente ocupadas com construções e pequenas urbanizações dispersas” (PDM de Valongo, 2014, p. 22).

Com um total de 93 858 habitantes no ano de 2011 e 96 570 no ano de 2018, este foi um concelho que viu a sua população a aumentar de forma contínua, desde 1864 até 2011, conforme se constata na figura 5.

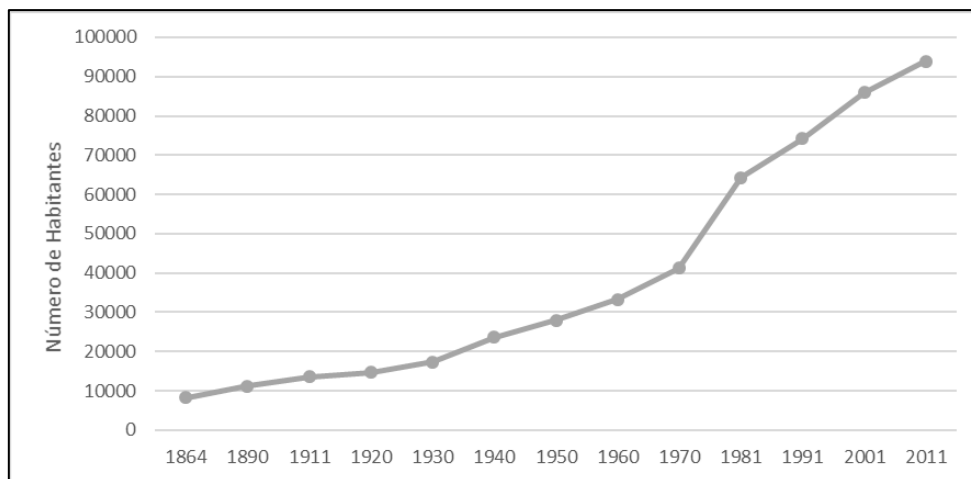


Figura 5 - Evolução da população no município de Valongo (1864 - 2011)

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População de 1864 a 2011

Vàsquez (1992), referindo-se aos processos de estruturação territorial dos concelhos periféricos da cidade do Porto destaca que, “a funcionalidade da rede de transportes públicos na extensificação dos percursos casa-trabalho torna especialmente ajustável a propagação deste impulso descentralizador a zonas da envolvente concelhia periférica servida por aquela rede” (Vàsquez, 1992, p.115). Neste sentido, um dos fatores que contribuiu para o crescimento de Ermesinde foi sobretudo a construção da linha férrea,

sendo esta freguesia uma das que mais beneficiou nas redondezas do Porto com o aparecimento deste meio de transporte.

“A nossa terra, próxima do Porto, foi escolhida para a bifurcação das linhas do Minho e do Douro. A partir de então, vai conhecer um crescimento enorme e inusitado, já que por aqui passam a circular todas as mercadorias e pessoas que da Região Norte (Minho e Trás-os-Montes) se dirigem à capital do Norte e vice-versa.” (Dias & Pereira, 2001, p.59).

A estação de comboio construída em meados do século XIX foi circundada pela construção de habitações e por ruas. Durante a Primeira República esta freguesia teve um forte crescimento em toda a sua extensão e não apenas ao arredor da estação, a qual já era neste período uma das mais frequentadas no Norte para a deslocação de pessoas e mercadorias. Assim, no início do século XX, Ermesinde cresce de forma descontrolada e rapidamente, associado à melhoria das condições das vias de comunicação de ligação ao Porto transformando aos poucos Ermesinde “numa autêntica cidade-dormitório” (Dias & Pereira, 2001).

“Ermesinde foi assegurando uma configuração social e territorial marcadamente moldada pela importância quer dos alinhamentos das estradas principais, quer das vias de transporte, em particular da linha de caminho-de-ferro. Perante as mudanças profundas sentidas no uso e transformação do solo, mas também as especificidades de expansão de habitação, convém ter presente que este território tem conhecido desde cedo um adensamento de espaço construído e uma expansão do espaço urbano dominada pela localização intraurbana da indústria, serviços e comércio. Por outro lado, e com destaque, deve-se reconhecer a forte incidência, na freguesia, do modelo de migração pendular, conduzindo, no âmbito local e regional, ao reforço da importância dos fluxos casa-trabalho” (Coelho, s/d, p.19).

“O aumento dos movimentos casa-trabalho está relacionado com o aumento e melhoria das redes de transportes públicos, sendo que a maior facilidade de circulação intraurbana e regional, conduziu a uma crescente ocupação dos espaços periféricos” (Matos, 2001 p.246). “O Porto constitui-se como o principal destino destas deslocações no interior do Grande Porto” (Matos, 2001, p.332).

Segundo a mesma autora, verifica-se que grande parte das deslocações casa-trabalho são entre concelhos, sendo o Porto o fundamental destino. “Os concelhos geradores de mais deslocações inter-concelhias são aqueles que têm uma relação população activa-emprego mais baixa, caso de Gondomar (com maior número de deslocações), Valongo e Maia, apresentando mais de 45 % da sua população activa a trabalhar fora do concelho” (Matos, 2001, volume II, p.50).

“O reforço dos movimentos pendulares no interior da Grande Porto está associado a dois tipos de fenómenos complementares, por um lado, a inegável atractividade do espaço metropolitano, que

entre 1985 e 1991 recebeu, em termos líquidos, mais de 5,3 mil indivíduos provenientes de outros concelhos do país ou do estrangeiro e, por outro lado, a redistribuição da população no território metropolitano, com a descentralização crescente da residência e emprego a favor dos concelhos envolventes ao Porto (Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Maia, Gondomar e Valongo).” (Matos, 2001, volume II, p.55).

Neste sentido, o aumento dos movimentos casa-trabalho associado à melhoria dos transportes públicos levou a um aumento da ocupação dos concelhos periféricos, verificando-se assim uma descentralização do emprego e da residência, sendo que Valongo um dos concelhos periféricos do Porto, beneficiou deste processo e que segundo Matos (2001), era um dos concelhos com mais deslocamentos interconcelhias, ou seja, com maior percentagem de população a trabalhar fora do concelho de residência.

Quadro 5 - Variação da população no município de Valongo (1911 - 2011)

Freguesias	1911	1920	1911-1920 %	1930	1940	1930-1940 %	1950	1960	1950-1960 %	1970	1981	1970-1981 %	1991	2001	1991-2001 %	2011	2001-2011 %
Município	13593	14665	7,9	17292	23568	36,3	27939	33300	19,2	41265	64234	55,7	74172	86005	16,0	93858	9,1
Alfena	2142	2195	2,5	2776	3475	25,2	4238	5575	31,5	7225	10647	47,4	12129	13665	12,7	15211	11,3
Campo	2288	2383	4,2	2800	3853	37,6	4292	5094	18,7	6095	7526	23,4	7918	8645	9,2	9197	6,4
Ermesinde	3502	4346	24,1	5488	7375	34,4	9229	12197	32,2	15020	29555	96,8	34415	38315	11,3	38798	1,3
Sobrado	1983	2144	8,1	2272	2451	7,9	3442	4310	25,2	4770	6155	29	6607	6682	1,1	6727	0,7
Valongo	3678	3597	-2,2	3956	5914	49,5	6738	6124	-9,1	8155	10351	26,9	13103	18698	42,7	23925	28

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População de 1911 a 2011

Conforme o quadro 5, relativamente à variação da população entre os anos de 1911 e 2011, verifica-se que Ermesinde foi a freguesia que mais cresceu em número de habitantes, seguindo-se Alfena e Valongo. No entanto, Valongo foi a freguesia que teve o maior aumento de habitantes nos últimos anos em análise, verificando-se por exemplo, que de 2001 para 2011 teve um crescimento de 28%. Isto significa que apesar de Ermesinde continuar a ser a freguesia com mais população residente ao longo de todos estes anos, Valongo viu aumentar mais o seu número de habitantes nos dois últimos anos em análise. Verifica-se, portanto, que todas as freguesias do concelho, com exceção de Valongo, tiveram maior crescimento populacional entre 1970 e 1981 (ver anexo VII).

Era interessante perceber de que forma foi evoluindo o peso da população por freguesias, tendo-se optado por três períodos, 1864 o primeiro recenseamento da população, 1970 que foi quando Valongo começou a obter maior crescimento e 2011, o último recenseamento populacional. No ano de 1864, Valongo destaca-se como sendo a freguesia que mais peso tem em termos populacionais, no ano de 1970 a freguesia de Ermesinde já se destaca das restantes freguesias permanecendo em 2011 como a que

representa maior peso (40%). Valongo ganhou importância entre 1970 e 2011 passando de 20% para 26% assim como Ermesinde. No entanto, as restantes freguesias perderam todas elas importância desde 1970 a 2011 (figura 6).

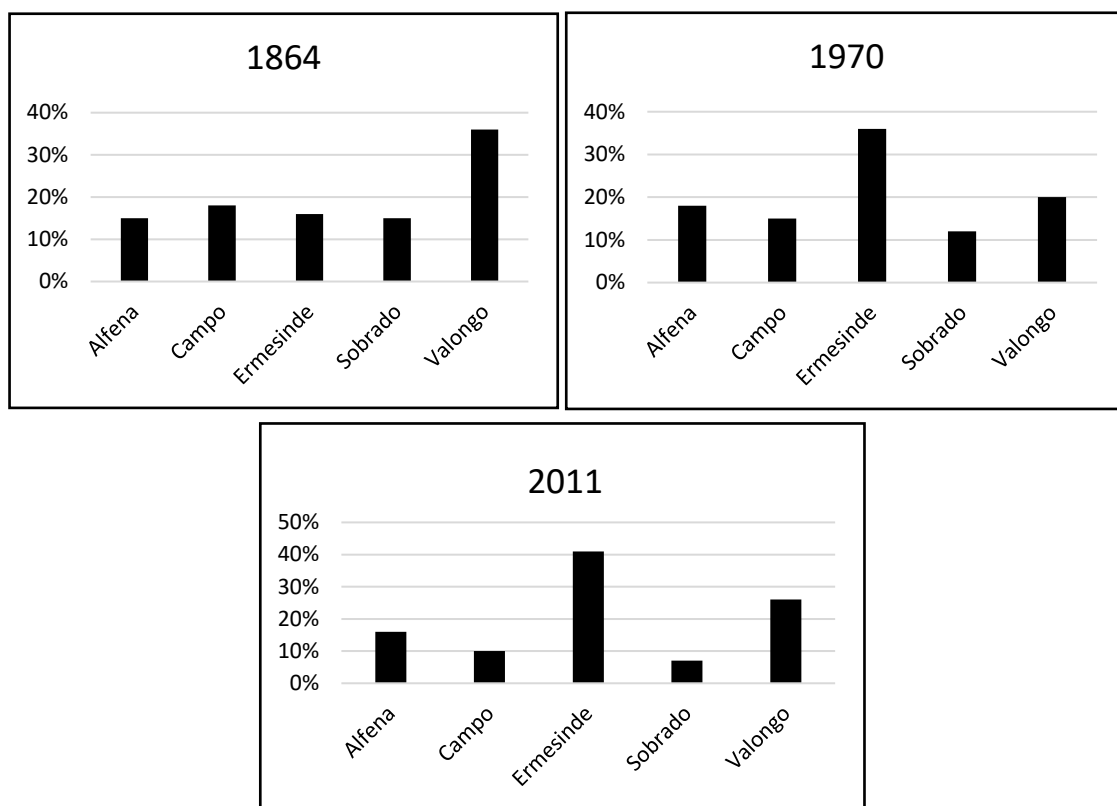


Figura 6 - Peso da população no total do concelho de Valongo por freguesias (1864, 1970, 2011)

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População, 1864, 1970 e 2011

Quanto à estimativa populacional, realizada pelo INE, desde o último recenseamento populacional (figura 7), verifica-se um ligeiro crescimento quanto ao número total de população residente. A variação da população residente neste concelho desde 2011 até 2018 foi de 2,1%.

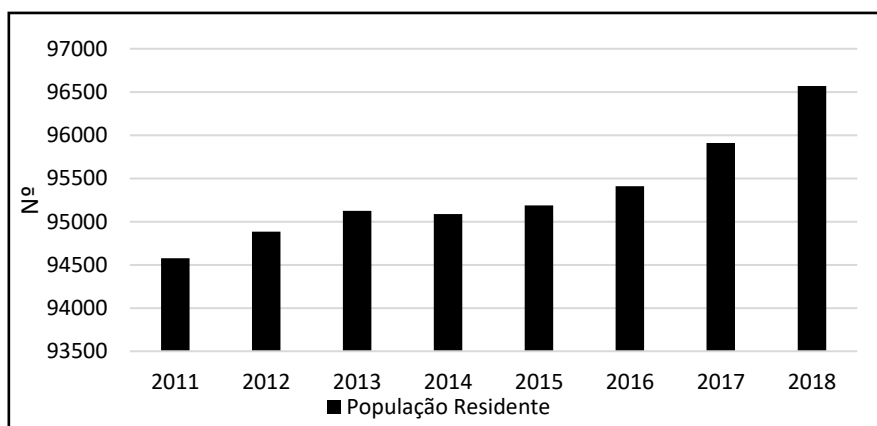


Figura 7 - Evolução da população residente no município de Valongo (2011 - 2018)

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População de 2011 e Estimativas da População Residente 2012 -2018

## 4.2. Caracterização do Parque Habitacional de Valongo

Relativamente à evolução do número de alojamentos verifica-se que estes têm vindo a aumentar ao longo do tempo (figura 8). No fim do século XIX e início do século XX, não existiam muitos alojamentos neste concelho, registando-se um crescimento a partir dos anos 40. No entanto, é a partir dos anos 80 que se verifica um crescimento bastante acentuado. Desde os anos 70, Ermesinde é a freguesia com mais alojamentos do concelho, o que está, associado ao elevado número de habitantes que esta freguesia possui e à melhoria das vias de comunicação no início do século XX, sendo este um dos fatores que contribuiu para aumentar a atratividade desta freguesia (quadro 6).

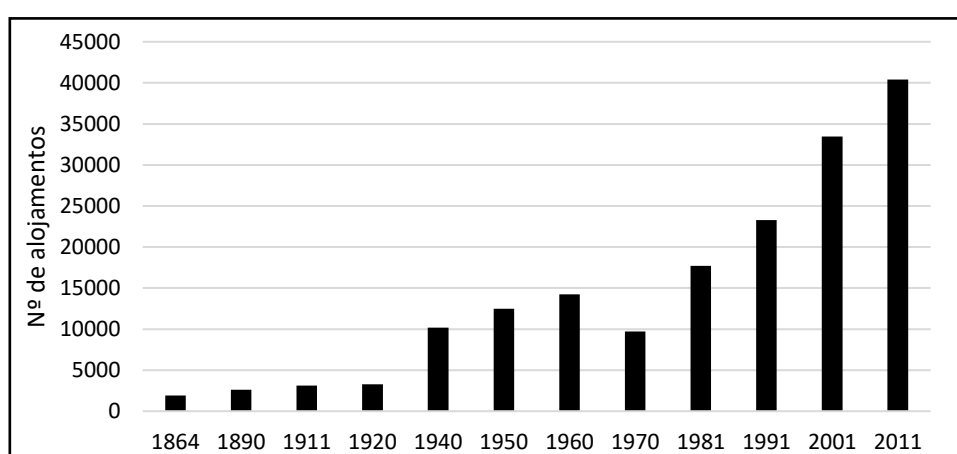


Figura 8 - Evolução do total de alojamentos no município de Valongo (1864 - 2011)

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação

Quadro 6 - Evolução do total de alojamentos no município de Valongo (1970 - 2011)

Freguesias	1970	1981	1991	2001	2011	1970-1991	2011-2001	1970-2011
Município	9724	17724	23298	33455	40413	140%	21%	316%
Alfena	1712	2720	3581	5237	6221	109%	19%	263%
Campo	1360	1724	2152	2936	3537	58%	20%	160%
Ermesinde	3862	8975	11694	15298	17395	203%	14%	350%
Sobrado	1027	1398	1704	2166	2475	66%	14%	141%
Valongo	1763	2907	4167	7818	10785	136%	38%	512%

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e Habitação 1970 a 2011

O parque habitacional de Valongo quanto ao total de alojamentos familiares clássicos sofreu um aumento na generalidade das freguesias do município do ano de 2001 para o ano de 2011, destacando-se a freguesia de Ermesinde como sendo a que possui mais alojamentos, seguindo-se Valongo. Quanto ao total do município este apresenta um

crescimento considerável em 10 anos, passando de um total de 33 455 em 2001 para 40 413 em 2011 (quadro 7).

Quadro 7- Alojamentos familiares clássicos e famílias clássicas (2001 - 2011)

Freguesias	Alojamentos familiares clássicos 2001	Alojamentos familiares clássicos 2011	Famílias clássicas 2001	Famílias clássicas 2011	Variação dos alojamentos 2001-2011 (%)	Variação das famílias 2001-2011 (%)
Município	33455	40413	28 070	33946	20,8	20,9
Alfena	5237	6221	4466	5309	18,8	18,9
Campo	2936	3537	2639	3079	20,5	16,7
Ermesinde	15298	17395	12935	14761	13,7	14,1
Sobrado	2166	2475	1948	2139	14,3	9,8
Valongo	7818	10785	6082	8658	37,9	42,4

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação 2001 e 2011

Comparando os alojamentos clássicos com as famílias clássicas (quadro 7), verifica-se que o número de alojamentos é superior ao número de famílias em ambos os anos, significando isto que, existe mais alojamentos que famílias. Quanto ao número de alojamentos não clássicos (barracas e outras construções abarracadas), conforme a figura 9, verifica-se que diminuíram de forma acentuada de 2001 para 2011, passando de 167 para 30. Isto relaciona-se com a construção dos bairros PER, com consequente demolição das barracas e outras construções abarracadas e realojamento da população que viviam nessas construções precárias. O aumento dos alojamentos clássicos, contrariamente ao ocorrido com os alojamentos não clássicos, permite-nos concluir que as condições habitacionais melhoraram neste município.

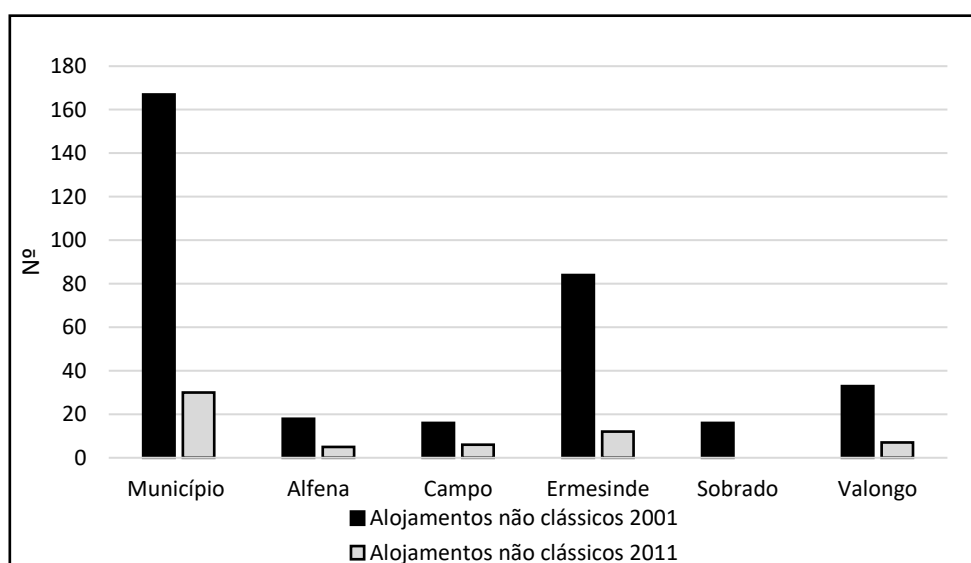


Figura 9 - Número de alojamentos não clássicos (2001 - 2011)

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação de 2001 e 2011

Como mencionado no capítulo anterior, a sociedade civil tem sido a responsável pelo provimento das necessidades de habitação no nosso país, excetuando dois períodos em que se verificou maior investimento público na promoção direta de alojamentos sendo eles, o período logo após ao 25 de abril e o lançamento do PER em 1993. Entre meados de 90 e início do século XXI, assistisse a um apoio do Estado às famílias “através de diversos incentivos à compra de casa própria com recurso ao crédito à habitação” (Ribeiro 2019, p.201).

“As transformações políticas e económicas ... que caracterizam o processo de financeirização da sociedade portuguesa, largamente impulsionado pela crescente importância dos atores e instituições financeiras na provisão da habitação (Santos et al., 2018) vieram transformar de forma considerável a distribuição dos regimes de ocupação em Portugal” (Ribeiro, 2019, p.201). Deste modo, os alojamentos familiares ocupados pelos proprietários aumentaram, sendo mais evidente nas áreas metropolitanas “onde o arrendamento então predominante perde importância face ao crescimento da propriedade com recurso ao crédito hipotecário” (Ribeiro, 2019, p.201).

Em Valongo, relativamente à forma de ocupação dos alojamentos no total do município assiste-se a um aumento do ano de 2001 para 2011 da residência habitual, mas também dos alojamentos de residência secundária e vagos. Valongo foi a freguesia que mais aumentou o número de alojamentos vagos e Ermesinde aquela em que mais diminuiu. Quanto à residência habitual, o aumento foi verificado em todas as freguesias e a residência secundária apenas, diminuiu na freguesia de Valongo (quadro 8).

Quadro 8 - Forma de ocupação dos alojamentos em Valongo (2001 – 2011)

Freguesias	Residência habitual				Residência secundária				Alojamentos Vagos			
	2001	%	2011	%	2001	%	2011	%	2001	%	2011	%
Total	27559	100%	33802	100%	2111	100%	2684	100%	3618	100%	3927	100%
Alfena	4319	16%	5295	16%	269	12%	342	13%	631	17%	584	15%
Campo	2523	9%	3045	9%	154	7%	230	8%	243	7%	262	7%
Ermesinde	12786	46%	14711	43%	921	44%	1276	48%	1507	42%	1408	36%
Sobrado	1917	7%	2124	6%	94	5%	217	8%	139	4%	134	3%
Valongo	6014	22%	8627	26%	673	32%	619	23%	1098	30%	1539	39%

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação de 2001 e 2011

Com base no quadro 9, que caracteriza os alojamentos segundo a entidade proprietária verifica-se que, os alojamentos ocupados pelos proprietários correspondem em 2001 a 73% e em 2011 a 72%, significando isto que os alojamentos são maioritariamente ocupados pelos próprios proprietários. Quanto aos alojamentos propriedade de outros proprietários estes correspondem no ano de 2001 a 37,6% e em 2011 a 39,5%. Isto



significa que existiu uma ligeira redução em termos percentuais dos alojamentos ocupados pelos próprios proprietários e um aumento dos alojamentos pertencentes a outros proprietários, destacando-se as empresas privadas com um aumento de 2001 para 2011. Neste sentido, conclui-se que os alojamentos são maioritariamente propriedade dos próprios ocupantes, o que está associado ao “crescimento dos empréstimos à habitação [o que] ditou transformações significativas em termos da forma de ocupação habitacional, com a casa própria a significar, segundo os censos cerca de 75% dos alojamentos em 2001” (Santos, 2019, p.29). Saliente-se, ainda, o número significativo de alojamentos próprios com encargos, o que comprova a dependência do crédito bancário para a aquisição do alojamento (quadro 9).

Quadro 9 - Alojamentos ocupados segundo o proprietário (2001 - 2011)

Total do município	Proprietário ocupante					Outro proprietário													
	Total	%	C/ encargos	%	S/ encargos	Total	%	%	Emp. privadas	%	Estado, Inst Públ e Inst s/ fins lucrativos	%	Emp públicas	%	Autorquias locais	%	Cooperativas de habitação	%	
2001	27559	20024	73	10052	50,2	9972	7535	37,6	20,3	4997	66,4	445	5,9	16	0,2	545	7,2	8	0,11
2011	33772	24207	72	15175	62,7	9032	9565	39,5	21,4	6413	67	95	1	94	1	874	9,1	47	0,5

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação, 2001 e 2011

Quanto aos alojamentos familiares clássicos de residência habitual constata-se que no ano de 2011 estes são ocupados na grande maioria pelos seus proprietários ou coproprietário (70%), enquanto os alojamentos arrendados, representam apenas 22% (quadro11).

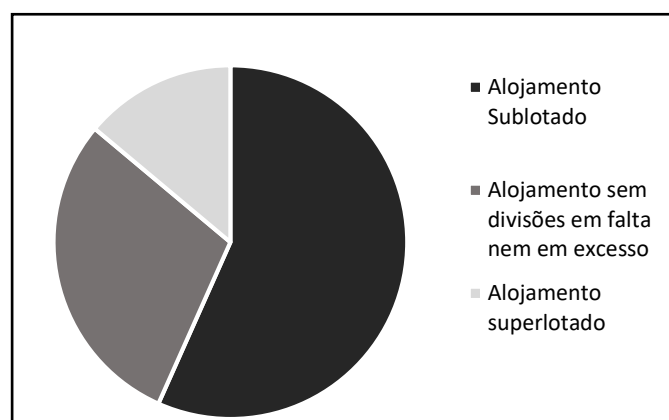


Figura 10 - Ocupação dos alojamentos (2011)

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População e da Habitação, 2011

Quadro 10 - Formas de ocupação dos alojamentos familiares (2011)

Freguesias	Proprietário ou coproprietário	Proprietário em regime de propriedade coletiva de cooperativa de habitação	Arrendatário ou subarrendatário	Outra situação
Município	23926	281	7397	2168
%	70,84%	0,83%	21,90%	6,41%
Alfena	3648	48	1214	380
%	68,96%	0,90%	22,94%	7,18%
Campo	2294	33	418	294
%	75,48%	1,08%	13,75%	9,67%
Ermesinde	10028	111	3775	785
%	68,22%	0,75%	25,68%	5,34%
Sobrado	1467	15	349	293
%	69,06%	0,70%	16,43%	13,79%
Valongo	6489	74	1641	416
%	75,27%	0,85%	19,03%	4,82%

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População e Habitação, 2011

Quanto à ocupação dos alojamentos no município de Valongo no ano de 2011, verifica-se que o número de alojamentos sublotados são os representados em maior número, seguindo-se os alojamentos que não possuem divisões em falta nem em excesso e por último, os alojamentos superlotados (figura 10).

O total de alojamentos sublotados é bastante superior aos alojamentos superlotados, num total de 19 140 face a 4 697 alojamentos superlotados. Quanto ao número de alojamentos com existência de água canalizada verifica-se um aumento do número de alojamentos do ano de 2001 para 2011, tendo sido assim melhorada as condições de habitabilidade (quadro 11).

Quadro 11 - Alojamentos familiares de residência habitual com existência de água canalizada (2001 - 2011)

Freguesia	Com água canalizada no alojamento		Sem água canalizada no alojamento mas existente no edifício		Sem água canalizada no alojamento ou edifício	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Município	27428	33655	112	17	186	130
%	98,9%	99,6%	0,4%	0,1%	0,7%	0,4%
Alfena	4265	5267	15	3	57	25
%	98,3%	99,5%	0,3%	0,1%	1,3%	0,5%
Campo	2456	3006	29	2	54	37
%	96,7%	98,7%	1,1%	0,1%	2,1%	1,2%
Ermesinde	12806	14674	32	6	32	31
%	99,5%	99,7%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%
Sobrado	1903	2103	17	2	13	19
%	98,4%	99,0%	0,9%	0,1%	0,7%	0,9%
Valongo	5998	8605	19	4	30	18
%	99,2%	99,7%	0,3%	0,0%	0,5%	0,2%

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001 e 2011

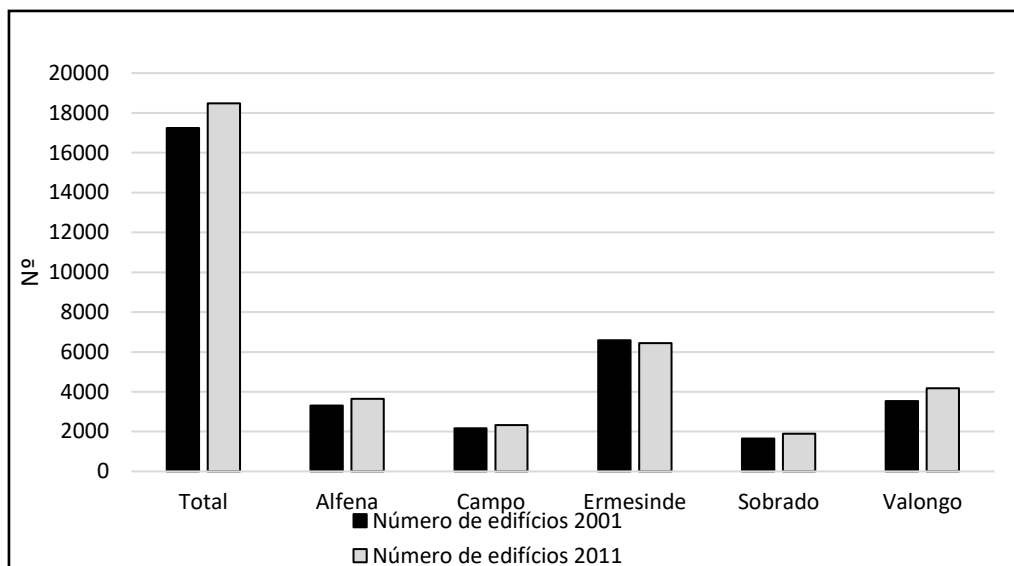


Figura 11 - Número de edifícios no município de Valongo (2001 - 2011)

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação de 2001 e 2011

Quadro 12 - Edifícios por época de construção no município de Valongo (2011)

Freguesias	Antes de 1919	1919 - 1945	1946 - 1970	1971 - 1990	1991 - 2011
Município	870	955	3731	7034	5885
%	4,7%	5,1%	20,1%	38%	31,8%
Alfena	130	168	736	1363	1244
%	3,5%	4,6%	20,2%	37,4%	34,1%
Campo	81	90	412	860	881
%	3,4%	3,8%	17,7%	37%	37,9%
Ermesinde	205	389	1607	2811	1436
%	3,1%	6%	24,9%	43,5%	22,2%
Sobrado	86	93	389	633	692
%	4,5%	4,9%	20,5%	33,4%	36,5%
Valongo	368	215	587	1367	1632
%	8,8%	5,2%	14%	32,7%	39,1%

Fonte: Recenseamento Geral da População da Habitação, 2011

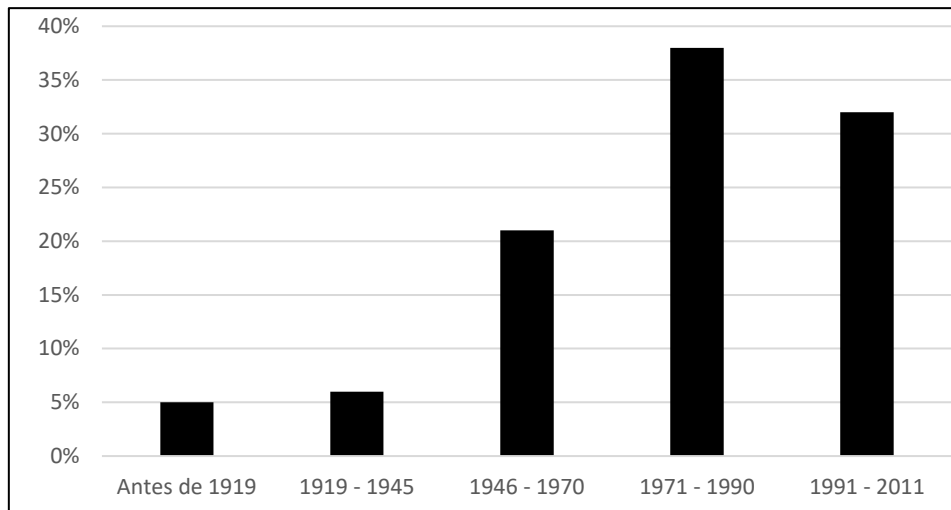


Figura 12 - Edifícios por época de construção no município de Valongo

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação de 2011

Analisando o total de edifícios neste concelho assiste-se a um aumento do ano de 2001 para 2011 em todas as freguesias excetuando Ermesinde, que apresenta menos edifícios no ano de 2011 (figura 11).

Quanto aos edifícios relativamente à época de construção, verifica-se que o maior período de construção é a partir de 1946. O período entre os anos 70 a 90 foi aquele que registou maior percentagem de construções, fator associado ao elevado crescimento populacional também registado na década de 70 e 80, como vimos no subcapítulo anterior e que indicia a juventude do parque habitacional. Valongo é a freguesia com maior registo de construções anteriores a 1919 em comparação com as restantes freguesias do concelho. A freguesia de Ermesinde é a que apresenta maior número de construções desde 1919 até 1990, o que demonstra que esta freguesia, juntamente com Valongo, possuem o parque habitacional mais antigo. Valongo apesar de ter uma percentagem razoável no período anterior a 1919, é no período de 1991 a 2011 que regista maior percentagem de construções (39%), ultrapassando assim a freguesia de Ermesinde. Alfena, Campo e Sobrado apresentam também um parque habitacional relativamente jovem, sendo que a maioria dos edifícios foram construídos a partir dos anos 70 (quadro 11).

Analisando agora a percentagem de edifícios degradados e a necessitarem de reparações no ano de 2011, verifica-se que Campo é a freguesia que apresenta maior percentagem (5%) seguindo-se Sobrado com 3,5%. Na globalidade, a percentagem de edifícios degradados é reduzida, sendo cerca de 2,5 % no total do município, situação decorrente da juventude do parque habitacional (figura 13).

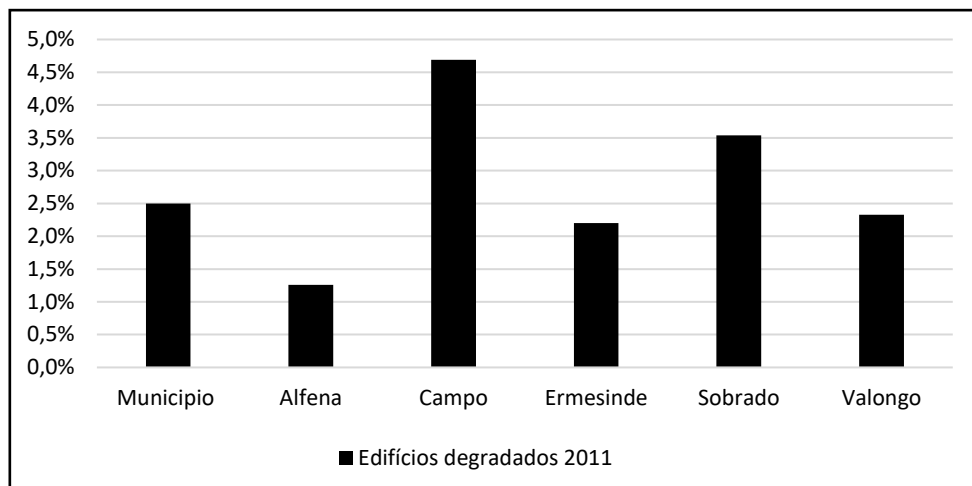


Figura 13 - Proporção de edifícios degradados (2011)

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População e da Habitação de 2011

Quanto à dinâmica construtiva mais recente, segundo os dados estatísticos do INE, o número de fogos construídos entre 2012 e 2017 sofreu várias oscilações, 2012 foi o ano em que se registou o maior número de construções, sendo que até 2015 assiste-se a uma quebra acentuada na construção de fogos neste concelho (figura 14).

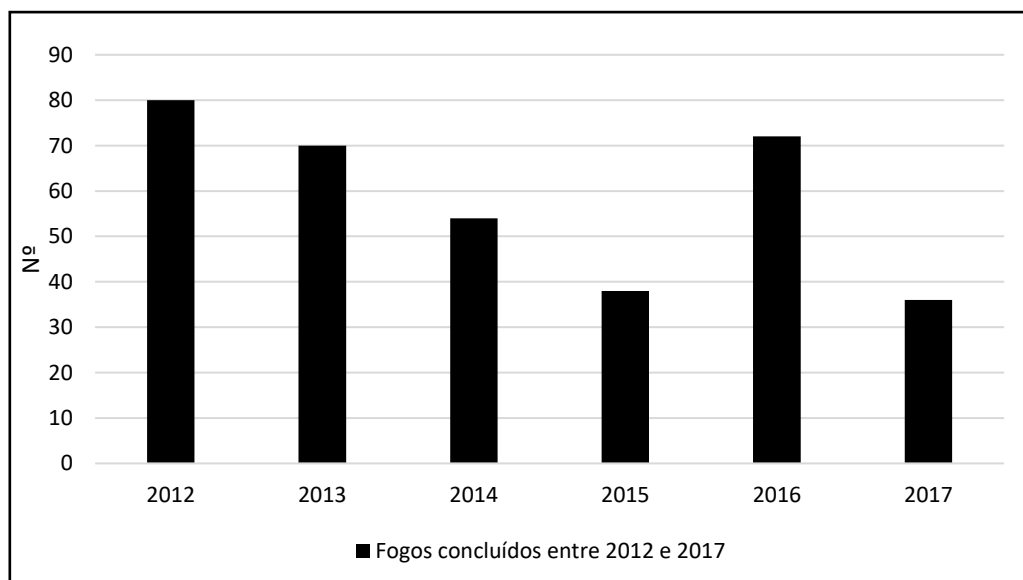


Figura 14 - Número de fogos concluídos no município de Valongo entre 2012 e 2017

Fonte: INE - Estimativas do Parque Habitacional, 2012 a 2017

Quadro 13 - Número de fogos licenciados e a entidade promotora 2012 a 2017

Freguesias	2012		2013		2014		2015	2016		2017	
	Pessoa singular	Empresa privada	Pessoa singular	Empresa privada	Pessoa singular	Empresa privada	Pessoa singular	Pessoa singular	Empresa privada	Pessoa singular	Pessoa singular
Município	29	9	20	1	14	2	25	23	49	24	39
Alfena	6	1	3	0	2	0	7	6	3	3	0
Campo	6	0	4	0							
Ermesinde	4	2	7	1	2	0	4	3	38	7	38
Sobrado	8	0	0	0							
Valongo	5	6	4	0	1	2	5	7	8	6	1
União das freguesias de Campo e Sobrado					9	0	9	7	0	8	0

Fonte: INE - Inquérito aos projetos de obras de edificação e de demolição de edifícios, 2012 a 2017

Relativamente ao número de fogos licenciados e à entidade promotora desde 2012 a 2017, constata-se com base no quadro 13, que nos anos de 2012 a 2015 os números de fogos construídos foram promovidos por pessoa singular e no ano de 2016 e 2017 as empresas privadas passaram a ter maior expressão na construção de fogos. Neste quadro não está representado o organismo público porque não promoveu nenhum fogo neste período.

Em síntese, de modo a explicar o crescimento de Valongo, como concelho periférico da cidade do Porto, segundo Matos (2001), verifica-se que a partir dos anos 60 e 70 existiu uma reorganização interna da área metropolitana do Porto, reorganização essa devido à queda demográfica na cidade do Porto e avanço do processo de suburbanização, patente no crescimento demográfico dos concelhos periféricos. Valongo sendo um dos concelhos periféricos, viu o seu território a desenvolver-se a partir das décadas de 70 e 80 em termos populacionais e consequentemente também do seu parque habitacional, sendo que o número de construções de habitações foi mais evidente neste período.

O crescimento dos concelhos periféricos à cidade do Porto relaciona-se, também, com a expansão das vias de comunicação e com a alteração dos meios de transportes que permitiram maior facilidade nas deslocações.

A freguesia de Ermesinde é a que apresenta maior número de habitantes ao longo de todos os anos em análise, contrastando claramente com a freguesia de Sobrado. Esta forte dinâmica demográfica vem impulsionar a dinâmica construtiva. Segundo o PDM de Valongo, “em termos quantitativos, o crescimento do número de alojamentos nas décadas de 1970 a 1990 foi claramente superior às médias metropolitanas e nacionais. Contudo, o aumento do número de alojamentos superou a variação do número de residentes e do número de famílias em todas as freguesias. (...) A situação atual acaba por refletir um

claro excesso de oferta de habitação, uma vez que o número de alojamentos existente é superior ao número de famílias” (Câmara Municipal de Valongo, 2014, p.13).

Em traços gerais podemos afirmar que se observa uma tendência para o aumento da população e do número de alojamentos. Relativamente às formas de titularidade dos alojamentos, predomina a ocupação própria, aumentam os alojamentos de residência habitual e os alojamentos vagos, diminuindo os não clássicos, devido à implementação do Programa Especial de Realojamento.

Podemos assim concluir que, de acordo com o PDM de Valongo (2014), verifica-se no concelho um crescimento demográfico com dois ritmos distintos, sendo que o primeiro engloba as freguesias de Alfena, Campo e Sobrado “com dinamismos demográficos mais reduzidos e um perfil de urbanidade mais incipiente”, e um segundo, as freguesias de Ermesinde e Valongo “com acentuados dinamismos demográficos e perfil de acentuada urbanidade, em grande medida por uma maior integração destes aglomerados nas dinâmicas de desenvolvimento metropolitano, nomeadamente, nas vertentes imobiliária e de mercado de trabalho” (Câmara Municipal de Valongo, 2014, p.7).

#### **4.3. A habitação social no Município de Valongo - do Estado Novo ao Programa Especial de Realojamento (PER)**

Neste município, a habitação social através da construção de empreendimentos habitacionais que beneficiaram de apoios da administração pública, surgiu apenas nos anos 50, do séc. XX, integrando-se assim no período do Estado Novo. Trata-se de uma intervenção que se inicia no ano de 1958 e termina em 2004, com o PER, segundo a consulta efetuada ao inventário do Arquivo Histórico Municipal de Valongo (2012), no qual se encontra sintetizado todos os programas habitacionais executados diretamente pelo Estado Central ou pela CMV, mas com o apoio daquele, como tentativa de solucionar as carências habitacionais mais graves. Neste sentido, este ponto irá centrar-se na análise das construções, realizadas neste concelho, para habitação social (quadro 14).

Como foi mencionado no ponto anterior, o crescimento populacional de Valongo deu-se, sobretudo, a partir dos anos 70 e para fazer face a este crescimento foi necessário construir habitação. Valongo, como referido acima, sendo um concelho periférico da cidade do Porto, beneficiou da descentralização residencial verificada desde a década de 30 a 60. O desenvolvimento das infraestruturas e vias de comunicação, também, contribuiu para a expansão do espaço construído deste território.

Quadro 14 - Programas de habitação social implementados no município de Valongo

Período Histórico e Programas	Período de implementação no Município	Legislação
Estado Novo:		
Casas para as Famílias Pobres	1958 – 1971	D.L. nº 34486 de 6 de abril de 1945
Habitações através da Caixa Previdência	1964-1970	D.L. nº 44645 de 25 de outubro de 1962
Pós 25 de Abril:		
Habitações através do CDH		D.L. nº 663/74 de 26 de novembro
Loteamentos Municipais para autoconstrução	1979 – 1998	D.L. nº 53/77 de 16 de fevereiro
Bairros Sociais de promoção direta pelo FFH	1977 – 1988	
Programa Especial de Realojamento (PER)	1994 – 2004	D.L. nº 163/93 de 7 de maio

Fonte: Atas Municipais, de diversos anos e Arquivo Histórico Municipal de Valongo, CMV 2012

Após consulta de alguns Livros de Atas Municipais presentes no Arquivo Histórico do município de Valongo, o primeiro processo de construção que encontramos corresponde ao período de 1958 e 1971 e refere-se ao Bairro para as Classes Pobres, realizado ao abrigo do Decreto-Lei nº 34 486 de 6 de abril de 1945 (quadro 15).

Este programa foi destinado a todo o país e constitui então uma melhoria do programa “Casas Desmontáveis”, programa que apenas teve concretização nas cidades do Porto, Lisboa e Coimbra, e com este novo programa pretendeu-se ultrapassar as dificuldades apuradas com o programa anterior (Oliveira, 2012).

O Decreto-Lei nº 34 486 foi regulado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 35 106 de 6 de novembro de 1945, que tinha como objetivo “regular a questão das rendas, os despejos e a atribuição das habitações” (Antunes, 2017, p.166).



Quadro 15 - Descrição do programa habitacional - Casas para Famílias Pobres (D.L. nº 34 486 de 6 de abril de 1945)

Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Famílias pobres;</li> <li>• População desalojada;</li> </ul>
Organizações envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo;</li> <li>• Autarquias locais;</li> <li>• Misericórdias</li> </ul>
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar apoio financeiro para a construção;</li> <li>• Aprovar os projetos, distribuir as habitações e determinar as rendas que deverão ser aplicadas</li> </ul>
Papel das autarquias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirição de terrenos;</li> <li>• Realização dos projetos;</li> <li>• Produzir as casas e urbanização;</li> <li>• Distribuir as casas;</li> <li>• Propor qual o valor da renda a aplicar</li> </ul>
Apropriação das habitações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estas habitações são atribuídas de forma provisória.</li> </ul>

Fonte: Antunes, 2017, p.167

O conjunto habitacional do Outeiro do Linho, localizado na freguesia de Valongo, foi um bairro social criado ao longo dos anos 60 ao abrigo deste programa, tendo sido construídas 16 habitações nas ruas Vasco da Gama, Gaspar Corte Real e Martins Afonso de Sousa. Segundo o Departamento de Ação Social da referida Câmara, este foi um empreendimento em que as famílias “atendendo à sua organização e dinâmica familiar nunca foram alvo de um acompanhamento psicossocial” (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques, 2014) (Fotos no anexo nº VIII).

Segundo a Acta nº14/79 do dia 10/04/79, estas casas só podiam ser cedidas às famílias pobres e foram privilegiadas as que tinham sido desalojadas por efeito de demolições resultantes de trabalhos de urbanização de interesse público, os candidatos residentes ou que trabalhem no concelho, sendo a renda estabelecida de acordo com o número de agregados e o rendimento.

De acordo com o Decreto-Lei nº 44645<sup>4</sup> de 25 de outubro de 1962, as câmaras e as juntas de freguesia ficaram autorizadas a vender lotes de terrenos, aos chefes de família,

---

<sup>4</sup> Artigo 1º

independentemente de hasta pública, destinados à construção das suas próprias habitações.

As construções ao abrigo deste programa ficaram isentas da contribuição predial durante um período de 15 anos. “São também isentas de taxa ou de quaisquer outros encargos ou imposições, incluindo o selo, as licenças para construção, as vistorias e as licenças para habitação respeitantes às mesmas casas” (Decreto-Lei nº44645, 1962, artigo 11º).

O Decreto-Lei nº 44645 foi implementado no concelho de Valongo através da construção de habitações ao abrigo da Caixa Previdência. A construção de habitações ao abrigo do programa Caixa Previdência, no município de Valongo é descrita na Acta do dia 17 de Agosto de 1964, da seguinte forma:

“ (...) a Câmara de acordo com a doutrina expressa no artigo 1º do D.L. nº 44 645 de 25 de Outubro de 1962, adquiriu duas parcelas de terreno, (...) e em colaboração com a Federação das Caixas Previdência, através da Missão da Junta de Ação Social (Ministério das Corporações) deliberou: primeiro – por à disposição dos beneficiários das mesmas caixas, os terrenos a urbanizar no lugar dos sonhos, freguesia de Ermesinde , (...); segundo: fixar o preço em 50 escudos cada m<sup>2</sup>. (...) Mais deliberou que essas vendas fossem feitas nas seguintes condições: a) os terrenos são pertença do próprio para construção própria e exclusivamente através da caixa previdência; b) na hipótese dos beneficiários não poderem iniciar a construção através de capitais daquela entidade, por qualquer motivo, os terrenos passarão novamente à posse da Câmara que reembolsará a importância entregue; c) todas as cláusulas são anuladas a partir de um momento em que o beneficiário entre na posse da habitação a construir.”

Como foi mencionado na Acta, esta foi uma iniciativa realizada no âmbito do Decreto-Lei nº 44645, onde o governo enuncia as dificuldades que as populações com mais carências continuam a ter relativamente ao acesso ao alojamento, especialmente nos centros urbanos e nas suas envolventes. Neste sentido, com base no artigo 1º deste Decreto, as câmaras e as juntas de freguesia ficam devidamente autorizadas “(...) a vender a chefes de família que se encontrem em qualquer das situações previstas no artigo 256.º do Código Administrativo, independentemente de hasta pública, lotes de terreno de que disponham ou que adquiram para esse efeito, com destino à construção da sua própria habitação”. Assim, a Câmara procedeu à venda de lotes de terreno como o estabelecido no respetivo decreto, no lugar dos Sonhos na freguesia de Ermesinde.

Em 1993, com o Programa Especial de Realojamento assistimos a uma nova dinamização da promoção pública, através da construção de bairros para realojamento das populações que viviam em barracas e em outros alojamentos sem as mínimas condições habitacionais, nas duas áreas metropolitanas.

Uma das medidas já referidas no capítulo 3, que marca a progressiva descentralização da política habitacional, reforçando o papel, cada vez maior, das autarquias na promoção e gestão da habitação social é a criação em 1976, com o Decreto-Lei nº 797/76 do dia 6 de novembro de 1976, dos Serviços Municipais de Habitação (SMH), que têm como finalidade “(...) além de assegurar a gestão do parque habitacional do respectivo município, a atribuição, segundo os regimes legalmente fixados, dos fogos construídos ou adquiridos para fins habitacionais pelo Estado, seus organismos autónomos, institutos públicos personalizados, pessoas colectivas de direito público, instituições de previdência e Misericórdias situados na respectiva área” (Artigo 3º, alínea 1). Estes possuem autonomia financeira e administrativa, permitindo que as câmaras passem a ter maior intervenção ao nível do parque habitacional, nomeadamente, através de cedência de terrenos para residentes e até às cooperativas (Violas, 2013, p.34).

No município de Valongo, estes serviços foram implementados no ano de 1978 e estes visavam: “a) assegurar a gestão do património do município e do que esteja na propriedade do Estado; b) assegurar a atribuição de fogos; c) inventariar as necessidades habitacionais de modo a adequar a oferta à procura; d) conhecer e também prever a oferta de fogos quer de origem pública quer privada; e) colaborar na conservação e manutenção do parque habitacional do concelho, participando em programas de reparação de fogos ou de imóveis em degradação; f) fazer a divulgação das várias modalidades de acesso à habitação social; g) exercer outras atribuições que lhe sejam cometidas pela lei ou pelos órgãos competentes de administração municipal” (Acta nº 8/78 do dia 28 de Fevereiro de 1978).

Os primeiros bairros sociais do pós 25 de abril desenvolvidos no município de Valongo, foram promovidos através de apoios e empréstimos financeiros do FFH, que após a sua extinção em 1982 passam para a gestão do IGAPHE.

Assim, segundo a Acta nº 22/77 do dia 21 de junho de 1977, trata-se primeiramente de dois conjuntos habitacionais na freguesia de Valongo promovidos diretamente pelo FFH através de empréstimos financeiros para a construção de fogos sociais. É prevista a construção de 128 fogos no lugar do Calvário – Bairro Social do Calvário e 88 fogos no lugar das Pereiras – Bairro Social das Pereiras. Na freguesia de Ermesinde, é referida a construção de habitações sociais promovidas por este Fundo no lugar das Saibreiras, dando lugar ao denominado Bairro Social das Saibreiras com 225 habitações.

Após os processos de construção destes empreendimentos sociais, procede-se ao concurso para atribuição das respetivas casas, processo esse que é elaborado através de

concurso público de acordo com a Portaria nº 343/74, onde é definido o regulamento para atribuição destes fogos, ao qual só se poderão candidatar residentes ou trabalhadores do município. Na Acta nº43/79 de 11 de dezembro de 1979 “foi deliberado para os dois empreendimentos localizados em Valongo a reserva de 24 habitações para trabalhadores da função pública e para outros trabalhadores que assim se justifique, 48 habitações em regime de propriedade resolúvel e as restantes em regime de arrendamento. Quanto a casa de função prevê-se a reserva de 24 de acordo com Decreto-Lei nº 56/79”.

No ano seguinte, a 18 de Março surge na Acta nº10/80 uma proposta do presidente da Câmara que, pelo facto de estar a ser construído um empreendimento nas Saibreiras freguesia de Ermesinde, é dito que seria pertinente destinar as habitações dos bairros de Valongo exclusivamente a residentes de Valongo, Campo e Sobrado e o de Ermesinde, aos residentes dessa freguesia e aos de Alfena, de forma a estes residentes ficarem perto, quanto possível, do seu meio de habitat. Este facto mostra uma preocupação, por parte da Câmara, na inclusão sócio-territorial dos futuros residentes, situação que nem sempre foi acautelada pelos organismos públicos e fortemente criticada por diversos autores (Ferreira, 1987, Ferreira, 1994, Guerra, 1994, Abrantes, 1994, Coelho, 1994, Freitas, 2001, Matos, 2001).

Estes três bairros sociais (figura 15), pertencem atualmente à Empresa Municipal Vallis Habita, após transferência da sua posse, em 2005, pelo IGAPHE. Como referido no capítulo 1, o trabalho proposto para o meu estágio curricular consistiu na caracterização económica, social, demográfica e territorial destes empreendimentos habitacionais. Esta caracterização será feita no capítulo seguinte, conjuntamente com os Bairros PER pertencentes à Câmara Municipal, mas com gestão da Vallis Habita (anexo nº II e IV).

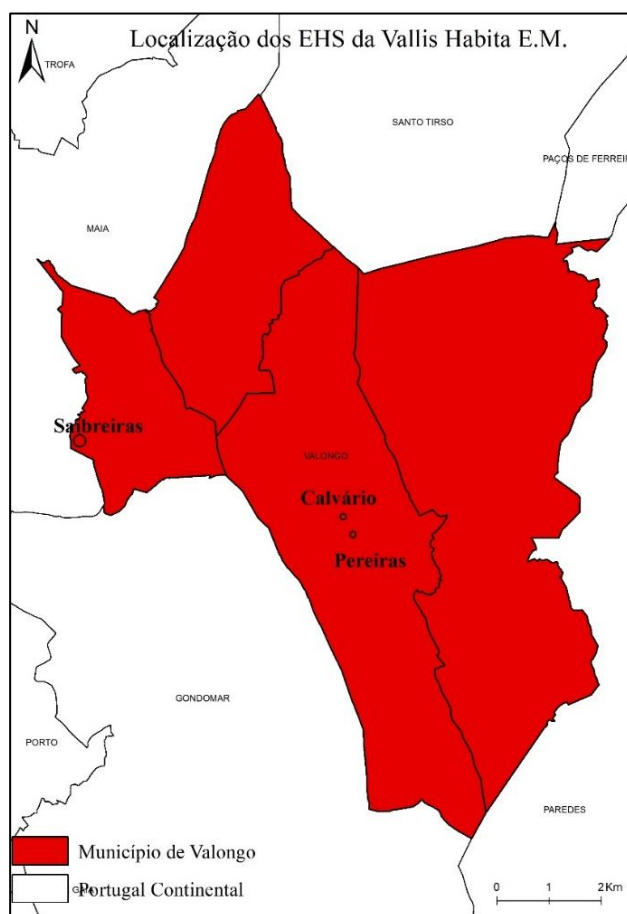


Figura 15- Localização dos Empreendimentos de Habitação Social da Vallis Habita

Fonte: CAOP 2016

Em 1980, surge no município de Valongo um conjunto de loteamentos municipais destinados à construção de habitação pelos munícipes, ao abrigo do D.L. n.º53/77 de 16 de fevereiro de 1977, que consiste numa alteração do D.L. n.º 44645 de 25 de outubro de 1962. Nesta alteração, o artigo 1.º passa a ter a seguinte informação: “ficam as Câmaras Municipais autorizadas a vender ou ceder, em regime de direito de superfície, a cidadãos cujo nível de rendimento do respectivo agregado familiar corresponda a uma capitação inferior ao salário mínimo nacional lotes de terreno de que disponham ou que adquiram para esse efeito, com destino à construção da sua própria habitação”(D.L. n.º53/77, artigo 1.º) .

Esta é uma iniciativa que visa a cedência de lotes de terreno, por parte das Câmaras Municipais cuja finalidade assenta no incentivo à autoconstrução pelos indivíduos com menores possibilidades, permitindo assim, uma maior facilidade de acederem à habitação própria. O financiamento destes loteamentos foi feito através de empréstimos do FFH, como aliás se constata na Acta n.º 48/80 do dia 16 de dezembro de 1980, em que a CMV decide “(...) contrair no FFH um empréstimo do montante de 2 milhões 480 mil escudos

para atribuição de subsídios reembolsáveis aos seguintes munícipes que oportunamente os requerem para construção de habitação própria.”

Estes lotes eram vendidos pelas Câmaras às populações mais carenciadas já infraestruturados, com projetos-tipo em alguns casos e isenções de taxas municipais e fiscais (Sisa e Contribuição Predial). As Câmaras que mais promoveram esta iniciativa, no Grande Porto, foram Vila Nova de Gaia e também Matosinhos, tentando assim, diminuir a construção clandestina que teve bastante impacto, nestes concelhos, após a revolução de 1974 (Matos, 2001).

Na Acta nº 13/83 de 12 de abril de 1983, é descrito a regulamentação das condições de acesso aos loteamentos para autoconstrução realizados pela Câmara de Valongo, assim, “a candidatura pode ser feita por indivíduos residentes, que trabalhem no concelho há mais de 5 anos<sup>5</sup> ou aqueles que sejam naturais do concelho mas que nele não residam há menos de três anos, que não possuam um rendimento mensal superior ao salário mínimo fixado para a indústria, comércio e serviços e não ter o candidato ou o seu agregado habitação em terreno que possa servir para a construção nos concelhos de Valongo, Gondomar, Maia, Porto, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Santo Tirso, Paredes e Paços de Ferreira”. Tendo em conta estas condições, verifica-se, que se trata de uma iniciativa que apresenta um carácter social, uma vez que, se destina à população com baixos rendimentos.

Este regulamento também prevê que aquando da aquisição de um lote é necessário que a construção seja feita de acordo com o regulamento do respetivo Plano Parcial de Urbanização e que a Câmara ofereça, também, a elaboração de projetos-tipo para cada loteamento. É, igualmente, estabelecido que o prazo de construção é de dois anos e as construções não poderão ser vendidas, cedidas, arrendadas ou alienadas durante um período de tempo de 20 anos.

A partir de 1983, a Câmara Municipal realiza alguns Contratos de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Este programa, resulta de uma parceria entre as Câmaras Municipais e Empresas de Construção, com financiamento do FFH e após a sua extinção do INH<sup>6</sup>, cujo objetivo é a construção de habitação de custos controlados (Decreto Lei nº 663/74 de 26 de novembro de 1974), para arrendamento ou venda.

---

<sup>5</sup> Este período de tempo foi alterado para 3 anos, como consta da Acta 27/83 de 26/6/83

<sup>6</sup> No âmbito deste programa, a Caixa Geral de Depósitos, a Companhia Geral do Crédito Predial Português e as caixas económica, também podiam estabelecer contratos com as empresas de construção (Matos, 2001; Serra, 2002; Antunes, 2017)

Trata-se de uma intervenção do setor público, para incentivar o setor privado a investir na construção de habitações de cariz social, nomeadamente, a construção de habitações de custos controlados (com renda e preços de venda limitados). Com este programa, o Estado pretendia aumentar a habitação social destinada à classe média urbana, “num esquema que reduzia os custos de construção e assegurava, à partida, o lucro das empresas privadas e a diminuição (ou ausência) de risco empresarial” (Antunes, 2017, p.261).

Em 1975 procedesse à alteração dos CDH, verificando-se que as principais alterações, referem-se ao facto de passarem a ser as entidades construtoras as responsáveis pela venda das habitações, sendo que antes esse processo era feito pelo setor público e os valores de venda passaram a ser semelhantes aos praticados pelo mercado livre (Serra, 2002).

No concelho de Valongo, no ano 1983, como se verifica na Acta nº22/83 de 21 de junho de 1983, existe uma pretensão, aceite por parte da Câmara, de um Contrato de Desenvolvimento de Habitação pela empresa de construção Turcopóvoa “(...) a qual se propõe construir no concelho habitações a preços reduzidos e controlados através dos mecanismos legais regulamentadores dos contratos de desenvolvimento e solicita para o efeito a cedência dos terrenos necessários.”

Esta situação não foi única, no ano de 1997, surge um programa neste concelho designado “Casal Jovem – Casa Nova”, direcionado a todas as famílias residentes em Valongo sem restrições de idade, sem rendimentos suficientes para aceder ao mercado, mas, no entanto, com situação económica estável. “Acrescenta-se que, ao abrigo deste Programa, foram construídos 1300 fogos, distribuídos pelo Concelho de Valongo” (Oliveira, 2007, p.11), a partir de contratos entre a Câmara e empresas privadas, cuja finalidade foi a construção de habitações a custos controlados (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques, 2014).

Assim, foram construídas habitações ao abrigo do CDH para venda, na Rua Alto Fernandes freguesia de Valongo, Balsehas e 1º de Maio em Campo, Vilar e Curpilheira em Alfena e Porto Carreiro em Ermesinde (anexo V e fotos no anexo VIII).

Como referido no capítulo 3, o Estado após o 25 de abril, criou um programa de financiamento e apoio à habitação cooperativa<sup>7</sup>, o que permitiu que o número de cooperativas de habitação aumentasse em todo o país graças às alterações verificadas nas condições políticas e sociais que permitiram estimular o associativismo. “As cooperativas

---

<sup>7</sup> Refira-se que as cooperativas de habitação já existiam desde 1868, como *sociedades cooperativas de edificação*, que, contudo, tiveram muito pouca expressão em termos de construção (Matos, 2001; Antunes, 2018).

surgem então como um movimento social moderado, como contraponto aos movimentos mais radicais das ocupações feitas por associações de moradores e do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), criado pelos cidadãos de rendimentos baixos e médios, com o objectivo de completar a acção do Estado no domínio da habitação social” (Matos, 2001, p.20).

Em dezembro de 1974 são publicados dois Decretos-Leis, o D.L. nº730/74 de 20 de dezembro e o D.L. nº 737-A/74 de 23 do mesmo mês. O primeiro decreto estabelece o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional e o segundo decreto estabelece medidas para apoiar e auxiliar as cooperativas de habitação de interesse social e passam estas a ser designadas de Cooperativas de Habitação Económica. Estas surgem, para tentar resolver as carências habitacionais existentes um pouco por todo o país, sobretudo nas áreas urbanas e entre as classes mais pobres (Matos, 1994/95.).

As cooperativas e as Câmaras realizavam acordos de forma a serem cedidos terrenos para a construção de alojamentos, no entanto, raramente essa situação foi possível de ser cumprida, pois, os terrenos camarários estavam praticamente lotados e foram sendo ocupados com as iniciativas municipais. Deste modo, as cooperativas foram enfrentando ao longo dos anos diversas dificuldades na promoção de novas construções a preços controlados, por falta de terrenos a preços acessíveis e alterações quanto ao financiamento, por parte do Estado (Matos, 1994/95).

Em Valongo, conforme Dias e Pereira (2001), surgiu uma cooperativa de habitação económica na década de 80 do século XX, na freguesia de Ermesinde com a designação de CHE “Porta Aberta”. Segundo Matos (1994/95), esta foi a única cooperativa sediada neste concelho, tendo sido responsável pela construção de 214 fogos entre os anos de 1977 e 1994 (fotos em anexo VIII).

Conforme a Acta nº 15/78 de 18 de abril de 1978, verifica-se que esta mesma cooperativa enviou uma carta à CMV, informando que após contatos com os proprietários dos terrenos nas Saibreiras, local onde se pretende construir o bairro de casas económicas, tinha estabelecido um acordo com a maioria dos proprietários destes terrenos quanto ao preço de compra para posteriormente serem construídas as habitações.

A obra nas Saibreiras, teve a sua inauguração no dia 6 de outubro de 1984 e a partir daí foram iniciadas as obras de construção da primeira fase do projeto, 62 habitações pelo construtor Oliveira Caetano. Segue-se a segunda fase, com mais de 50 casas e após a conclusão destas duas fases e entregues as respetivas casas, segue-se a terceira fase do projeto, com a construção de três blocos, com 3 e 4 andares, incluindo 108 habitações, 70



garagens e a sede social desta cooperativa, tendo sido entregue esta terceira fase à construtora J. Gomes. Estas iniciativas promovidas pelas cooperativas visavam as populações que apresentavam alguma capacidade económica, mas que através do mercado imobiliário privado não tinham capacidades financeiras suficientes para aquisição das suas próprias habitações, não sendo, portanto, destinada às populações mais carenciadas (Matos, 2001).

Ao abrigo do Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de junho, que visa estabelecer acordos de colaboração entre o IGAPHE, INH e os municípios destinados ao realojamento de população residente em barracas, a Câmara de Valongo decidiu apresentar uma candidatura ao INH no ano de 2000 para construção de 106 habitações dirigidas ao arrendamento social. “Em 2004, procedeu-se ao realojamento das famílias selecionadas, de acordo com os critérios que a legislação impunha, em alguns fogos do Empreendimento de Mirante dos Sonhos, localizado na Freguesia de Ermesinde. Acrescenta-se que os restantes fogos deste Empreendimento foram construídos no âmbito do PER” (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques, 2014, p.8).

Após vários anos em que se assiste a um desinvestimento crescente na promoção direta de habitação social, com a incidência, quase exclusiva, no apoio à habitação própria, (Serra, 2002), surge em 1993, como referido no capítulo 3, o Programa Especial de Realojamento no seguimento das duras críticas à política habitacional praticada e ao défice de alojamentos, feita pelo “Livro Branco sobre a Política da Habitação”<sup>8</sup> e na sequência da Presidência aberta realizada, pelo então presidente da República Mário Soares, aos bairros de barracas da Área Metropolitana de Lisboa (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2017).

Assim, o PER aparece como um programa destinado a erradicar os bairros de barracas ou habitações que se encontrassem degradadas, dirigido às duas áreas metropolitanas (de Lisboa e Porto) sendo estas as áreas onde as carências habitacionais eram mais evidentes e que necessitavam de uma intervenção urgente. Após o levantamento das carências efetuado pelas câmaras municipais foi planeada a construção de “48 416 fogos” nas duas áreas metropolitanas ao abrigo do PER, que tinham de estar concluídos até ao ano 2000 (Matos, 2001, p.169).

---

<sup>8</sup> Este Livro Branco resultou do Primeiro Encontro Nacional da Habitação realizado em fevereiro de 1993

“A erradicação das barracas, uma chaga ainda aberta no nosso tecido social, e consequente realojamento daqueles que nelas residem impõem a criação de condições que permitam a sua total extinção” (Decreto-Lei n.º 163/93 - Diário da República n.º 106/1993, Série I-A de 1993-05-07).

Segundo Cachado (2013), as barracas eram encaradas como uma chaga social, um problema que tarda a ser resolvido e, portanto, a solução passa pela demolição destas e proceder assim ao realojamento da população.

Assim, este programa surge como tentativa de solucionar estes problemas que as áreas metropolitanas atravessavam, que apesar dos diversos programas de apoio à construção de habitação a custos controlados que visavam colmatar as carências habitacionais existentes, nomeadamente, a eliminação das barracas e outras habitações precárias, a verdade é que estas situações de precariedade habitacional se mantinham (Decreto-Lei n.º163/93).

O principal objetivo do programa era “... a erradicação definitiva das barracas existentes nos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mediante o realojamento em habitações condignas das famílias que nelas residem” (Decreto-Lei n.º 163/93, artigo 1.º, alínea 2, p.2). Os municípios interessados na possível solução destes problemas tiveram que proceder, como referido, a um levantamento rigoroso das barracas existentes nos municípios, demolir os bairros de habitação precária e realojar as famílias em bairros a construir pelas autarquias com o apoio financeiro do Estado (50% do custo de promoção), cabendo aos municípios a restante parte, podendo esta beneficiar de financiamento bonificado do IHH/IHRU<sup>9</sup> (Matos, 2001, Serra, 2002, Antunes, 2018).

Este programa, contrariamente aos programas anteriores de realojamento, “tinha já implícita a necessidade de uma abordagem contextualizada (pela exigência do recenseamento e caracterização dessas áreas) e integrada (pela complementaridade que priorizava e facilitava no acesso a financiamento para a intervenção ao nível da intervenção social e da construção de equipamentos), orientada para estas famílias” (Freitas, 2001, p.207). Segundo esta mesma autora, este programa é uma ação do poder central, sendo o Estado o principal impulsionador, mas a sua execução é feita através do poder e estruturas de ação local, as câmaras municipais.

Após os levantamentos e aprovação das candidaturas dá-se início à execução do programa. Segundo Veiga (2014), citando Fraguito (2009) “a realização do PER fez com que a maioria das Câmaras Municipais tivesse que movimentar grande parte da sua

---

<sup>9</sup> O INH é extinto em 2006 e substituído pelo IHRU que surge em 2007.

estrutura (Gestão Urbanística, Projetos e Obras, Administração Financeira, Administração do Património, Estudos e Planeamento, Fiscalização, Habitação, Ação Social, Educação e Cultura) e ainda os serviços de habitação, ação social, comissões de coordenação, gabinetes autónomos e divisões de educação” (Veiga, 2014, p.20).

Ferreira (1994), chama a atenção para alguns aspetos presentes nos bairros anteriores ao PER e que deveriam ser acautelados por este programa, e refere que, existem muitas causas que levam à degradação e guetização dos bairros. Uma das causas assenta nas condições económicas e sociais dos agregados que necessitam do realojamento, nomeadamente “famílias de reduzidos recursos económicos, com trabalho precário e profissões desqualificadas. Famílias numerosas, com reduzido grau de instrução, coabitando em condições degradadas, quantas vezes infra-humanas” (Ferreira, 1994, p.9). Outra das causas é o modelo de construção que foi adotado.

“Os bairros sociais tradicionais identificam-se facilmente pela “aridez” e uniformidade da sua arquitetura, materiais desvalorizados, escassez (ou ausência) de espaços públicos e de equipamentos. Construídos por regra nas periferias e ocupados sem arranjo dos espaços exteriores e a conclusão das infraestruturas, com total ausência ou deficiências de transportes públicos (...) Por último, a administração dos sistemas de construção, conceção, realojamento e gestão dos bairros. Processos técnico administrativos, profundamente burocratizados e tecnocráticos, desfasados das realidades e dissociados das populações (não) envolvidas. O tradicional “fechamento” da administração pública sobre si própria” (Ferreira, 1994, p.9).

Contudo, o PER era sem dúvida uma medida política de “apoio à pedra” necessária dada as elevadas carências habitacionais existentes nas áreas metropolitanas, ainda que, à partida se o modelo de construção, dimensão e localização fossem os mesmos dos anteriores programas poderia vir a tornar-se um “novo problema” sócio-urbanístico, como refere Ferreira (1994).

“O Programa Especial de Realojamento (PER) é uma medida de política habitacional de indiscutível necessidade e atualidade. Mas de realização complexa e resultados problemáticos.” (Ferreira, 1994, p.8).

“O PER tem à partida todos os ingredientes para o desastre: construção massiva, realojamentos concentrados, populações de grande precariedade económica e com graves problemas sociais, serviços de administração burocratizados” (Ferreira, 1994, p.10).

Apesar das dificuldades e das controvérsias em torno deste programa, o que dificultou o seu início, sofrendo oscilações entre anos de maior produção e outros de menor, a verdade é que, segundo “O Levantamento Nacional das Necessidades Realojamento Habitacional” (IHRU, 2018), conseguiu construir entre 1994 e 2017, 34 416 alojamentos, nas duas áreas metropolitanas, faltando, ainda, realojar 2 531 famílias (5,2%), das

recenseadas aquando do lançamento do PER (IHRU, 2018, p.47). Relativamente à AMP, foram construídos 11 375 fogos, faltando apenas realojar 792 famílias (quadro 16). Independentemente de ainda não estar totalmente concluído, o PER contribuiu para o decréscimo dos alojamentos não clássicos entre 2001 e 2011, melhorando assim, as condições de vida de muitas famílias.

Quadro 16 - Número de fogos no âmbito do PER, na AMP (2018)

Concelho	Estado	Fogos Estabelecidos	Fogos Concluídos	% de execução	Famílias por realojar
Espinho	Em execução	458	367	80,1	20
Gondomar	Concluído	1964	1964	100	0
Maia	Em execução	1517	1142	75,3	375
Matosinhos	Em execução	3982	2264	65,7	394
Porto	Concluído	1356	1356	100	0
Póvoa de Varzim	Em execução	470	281	59,8	3
Valongo	Concluído	629	629	100	0
Vila do Conde	Concluído	909	770	84,7	0
Vila Nova de Gaia	Concluído	3619	2602	71,9	0

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU)

A execução do PER, como referido acima, sofreu oscilações devido a um conjunto de circunstâncias, que determinaram um decréscimo no investimento, do Estado central e local, sendo de salientar, a crise económica e financeira e os esforços de equilíbrio orçamental exigidos pela Comissão Europeia, o que obrigou o Estado a tomar um conjunto de medidas restritivas da despesa, nomeadamente, o limite de endividamento dos municípios (INH, 2005).

Como se pode ver no quadro 16, o município de Valongo teve uma taxa de execução de 100%. Foi, portanto, um dos poucos municípios com uma taxa de 100%, juntamente com Gondomar e Porto e são esses empreendimentos que hoje proporcionam uma melhoria das condições habitacionais à população mais carenciada.

As estratégias adotadas pelos municípios relativamente ao PER, foram diversificadas. Matos (2004), afirma que algumas autarquias decidiram construir diretamente os bairros, como Porto e Matosinhos, já Gondomar, Maia e Matosinhos optaram pela elaboração de protocolos com empresas de construção, enquanto, Valongo e Vila Nova de Gaia optaram pela compra de “fogos às empresas, através de concursos públicos, sendo as empresas responsáveis pela aquisição dos terrenos, nas áreas selecionadas pelas Câmaras e pela

construção dos empreendimentos e equipamentos de apoio à população previstos para os bairros, garantindo os preços estabelecidos pelo I.N.H” (Matos, 2004, p.14).

O PER Famílias é um prolongamento do PER e foi um programa dedicado às famílias que, “ao invés de atribuir aos municípios a responsabilidade pela oferta directa da solução de realojamento, consubstanciada na atribuição de um alojamento da sua “autoria”, este programa confere aos agregados a responsabilidade de encontrarem a sua própria solução habitacional, apoiando-os financeiramente para o efeito” (IHRU, 2008 – 2013, Relatório 2, p.38).

Foi criado a 20 de junho de 1996, através do Decreto-Lei nº 79/96 e permitia às famílias a compra de uma habitação própria, num território à escolha e adaptada ao tipo de agregado familiar ou a reabilitação de habitação propriedade do agregado a realojar, na sua terra de origem, ou em outro local (IHRU, Portal da Habitação). O Per-famílias “visava uma melhor inserção das famílias a realojar nos tecidos urbanos, contribuindo também para uma maior satisfação residencial” (Violas, 2014, p.26). Este programa, permitiu que fosse feita uma intervenção em alojamentos devolutos e a sua reabilitação, através da requalificação, incentivando-se assim a recuperação de habitações como uma solução alternativa à construção nova.

Como se pode ver no quadro 16, em Valongo, estava prevista a construção de 629 fogos, no âmbito do PER, os quais foram totalmente construídos, entre 1997 e 2002. O PER, surgiu de um Acordo Geral de Adesão consumado entre a Câmara Municipal de Valongo, o IGAPHE e o INH, em 1995, que procurou resolver as carências habitacionais identificadas no concelho através do levantamento então realizado (quadro 16).

O objetivo principal deste município face a este programa foi, sobretudo, a construção de empreendimentos com qualidade urbanística e que permitissem satisfazer as necessidades da população que iria ser realojada e assegurar um acompanhamento social dessas famílias, para uma melhor integração das mesmas nos novos bairros.

A conceção deste programa no concelho procurou obedecer a um plano ao nível urbanístico e do tecido social, cumprindo duas medidas essenciais, nomeadamente “a construção de empreendimentos de núcleos residenciais relativamente pequenos, e por outro lado, a manutenção das famílias na sua zona de residência” (CMV, 1999, p.6).

Apesar de já existirem outros tipos de iniciativas de âmbito social ao longo dos anos precedentes neste concelho, como referido anteriormente, as carências habitacionais ainda eram bem evidentes, dado o número de barracas e ilhas abarracadas e respetivos agregados familiares a viverem nesta situação. Pelo levantamento efetuado pelo

município, constata-se que, Ermesinde era a freguesia com maior número de barracas do concelho, seguindo-se Alfena e Campo (quadro 17).

A construção dos bairros PER foi dispersa pelas diferentes freguesias do concelho e muitos destes empreendimentos foram adjudicados a empresas de construção, como por exemplo, o bairro de São Bartolomeu à ECOP e Edita, o bairro da Serra Amarela à empresa Gaspar FERREIRA e Irmãos e o bairro do Baldeirão à empresa Soares da Costa (Inventário do Arquivo Histórico da Câmara Municipal de Valongo, 2012).

Quadro 17 - Número de barracas, agregados e indivíduos aquando do levantamento do PER

Freguesias	Barracas e Ilhas Abarracadas	Agregados	Indivíduos
Alfena	116	129	465
Campo	100	116	455
Ermesinde	204	218	730
Sobrado	64	73	301
Valongo	81	93	360

Fonte: Departamento de Ação Social da CMV, s/data

A distribuição e a construção do número de fogos edificados pelas diferentes freguesias do município, resultaram do recenseamento realizado às famílias necessitadas de alojamento, e assim, foram construídos 129 fogos em Alfena (Bairros do Barreiro, Serra Amarela e São Bartolomeu), 116 em Campo (Bairros 1º de Maio, Balseilhas e Padre António Vieira), 218 em Ermesinde, (Palmilheira, Sampaio, Mirante dos Sonhos, Montes da Costa), 73 em Sobrado (Baldeirão I e II) e 93 em Valongo (Galinheiro e Outrela) (figura 16 e anexos II e IV).

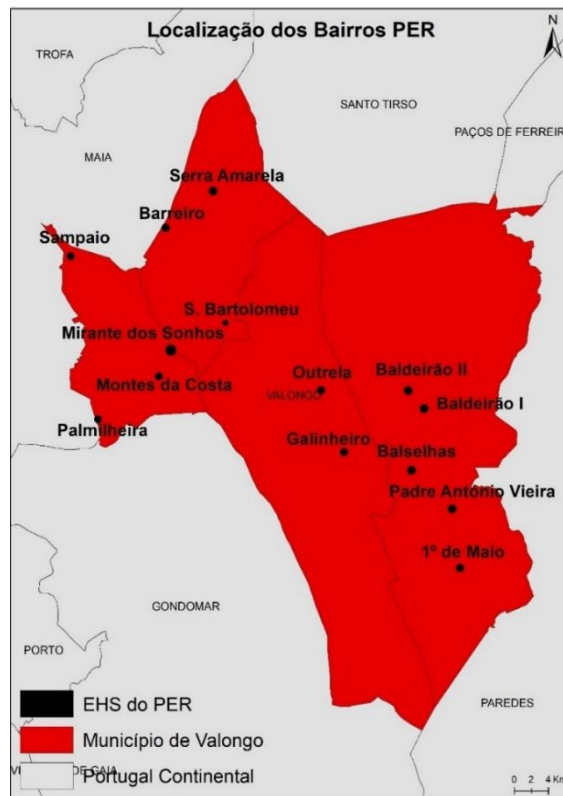


Figura 16 - Localização dos bairros construídos ao abrigo do PER

Fonte: Câmara Municipal de Valongo

O Decreto-Lei nº 7/99 do dia 8 de janeiro cria o programa SOLARH em virtude da degradação do parque habitacional. Este programa teve impacto no concelho de Valongo, desde 1999, através da divulgação do programa e apoio às candidaturas. Os pedidos de apoio são apresentados à Câmara e esta, por sua vez, enviam-nos para o INH de modo a serem analisados e informarem se a concessão dos empréstimos é concebida ou não. “O programa SOLARH visa concessão de empréstimo sem juros, com o objectivo de proporcionar às famílias, com rendimentos insuficientes, a possibilidade de efectuarem obras de conservação ou beneficiação de habitação própria e permanente” (Oliveira, 2007).

Concluindo, atualmente temos sob gestão da Vallis Habita 17 bairros, num total de 1054 alojamentos, distribuídos por todas as freguesias, ainda que o número maior de bairros e de alojamentos se concentrem na freguesia de Ermesinde. No próximo capítulo iremos, então, analisar as características destes bairros e as famílias que neles residem, a partir da informação existente na empresa Vallis Habita e na Câmara Municipal.

## Capítulo 5 - Caracterização dos Empreendimentos de Habitação Social sob gestão da empresa municipal Vallis Habita E.M.

### 5.1 Os empreendimentos propriedade da Vallis Habita E.M.

A caracterização dos bairros pertencentes à Vallis Habita compreende uma análise comparativa dos diferentes empreendimentos e, para tal, foi necessário primeiramente, proceder a um levantamento de cada agregado familiar, a partir das fichas de caracterização existentes nesta empresa (anexo X), nas quais eram mencionados os dados das famílias residentes nos empreendimentos referidos no capítulo anterior, entre os anos de 2014 e 2018.

Quadro 18 - Caracterização dos EHS da Vallis Habita

Empreendimentos	Freguesia	Tipologia	Nº de fogos por tipologia	Total de Fogos	Equipamentos
Calvário	Valongo	T2	38	144	Polidesportivo; Sala de Reuniões
		T3	98		
		T4	8		
Pereiras	Valongo	T2	15	55	Polidesportivo; Sala de Reuniões
		T3	32		
		T4	8		
Saibreiras	Ermesinde	T2	85	225	Polidesportivo; Sala de Reuniões
		T3	112		
		T4	28		

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M., 2014 e 2018

Os três bairros, Calvário e Pereiras em Valongo e Saibreiras em Ermesinde, possuem no total 424 fogos (quadro 18) sendo que, o EHS do Calvário possui um total de 144, Saibreiras 225 e Pereiras apenas 55 alojamentos. Este último empreendimento é constituído por um total de 88 fogos em 4 blocos, em que dois são de propriedade resolúvel cujo acesso à propriedade é feita através do pagamento de prestações pelos respetivos moradores e os outros dois de arrendamento. Neste sentido, os empreendimentos que ficaram propriedade da empresa municipal através do acordo assinado com o IGAPHE, correspondem a 55 alojamentos (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques, 2014).

Todos estes três bairros são dotados de habitações com tipologias T2, T3 e T4, com polidesportivos e salas de reuniões.

Nestes três empreendimentos, verifica-se que no ano de 2014 existia um total de 368 agregados e 977 indivíduos e no ano de 2018, 391 agregados e 975 indivíduos. Como se verifica no quadro 19, o empreendimento das Saibreiras é aquele que apresenta mais agregados e indivíduos residentes, sendo também o que apresenta maior número de fogos.



Segue-se o Calvário com 124 agregados em 2014 e 137 em 2018. O EHS das Pereiras, por sua vez, é o empreendimento mais pequeno com menos agregados e indivíduos, isto por ter só dois blocos destinados ao arrendamento apoiado para as classes mais desfavorecidas.

Quadro 19 - Número de agregados e indivíduos nos anos de 2014 e 2018

Empreendimentos	2014		2018	
	Nº de agregados	Nº de Indivíduos	Nº de agregados	Nº de Indivíduos
Calvário	124	315	137	333
Pereiras	44	121	47	128
Saibreiras	200	541	207	514
Total	368	977	391	975

Fonte: Fichas de Caracterização da Vallis Habita. F.M.. 2014 e 2018

As rendas aplicadas às habitações de cariz social pertencentes ao parque habitacional de Valongo, quer os que são propriedade da CMV (Bairros ao abrigo do Programa PER, que analisaremos mais à frente) ou da Vallis Habita, possuem rendas que são estabelecidas de acordo com o atual Regime de Arrendamento Apoiado, definido ao abrigo da Lei nº 81/2014 e alterado posteriormente pela Lei nº 32/2016. Segundo a Lei nº 81/2014, Artº 2º, alínea 1 estabelece que o arrendamento apoiado “ (...) é o regime aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam.”

Já na Lei nº 32/2016, que faz alterações à Lei mencionada anteriormente, a fim de permitir uma maior justiça social, no artigo 2º, alínea 4 estabelece que “no quadro da autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais, podem estas aprovar regulamentação própria visando adaptar a presente lei às realidades física e social existentes nos bairros e habitações de que são proprietárias.”

Estas rendas em Regime de Arredamento Apoiado podem ser:

- Renda mínima: “(...) as rendas mínimas são atribuídas aos agregados familiares com ausência ou que, praticamente, não apresentam rendimentos” (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco, & Henriques, 2014).

- Renda apoiada: “o regime de renda apoiada baseia-se na existência de um preço técnico, determinado objetivamente, tendo em conta o valor real do fogo, e de uma taxa de esforço determinada em função do rendimento do agregado familiar” (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques, 2014).
- Renda máxima: “(...) é atribuída aos núcleos familiares que apresentam rendimentos per capita superiores ao salário mínimo nacional” (Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques, 2014).

No entanto, como o próprio nome do regime estabelece, todas estas rendas são apoiadas pelo Estado, pois são empreendimentos de habitação social para populações com rendimentos baixos, muitas vezes usufruindo de outros apoios sociais, como o Rendimento Social de Inserção (RSI) ou subsídio de desemprego.

Quanto ao tipo de renda aplicada nestes empreendimentos esta sofreu alterações desde 2014 para 2018 resultante das alterações verificadas ao abrigo das leis mencionadas anteriormente. As rendas são estabelecidas de acordo com a tipologia atribuída, em regime de arrendamento apoiado, com a definição da renda máxima e da renda mínima, sendo que em 2014 a renda mínima oscilava entre os 7,21 € para um T2 e 7,74 € para um T4, sendo que, no ano de 2018 a renda mínima é igual para todas as tipologias. Quanto à renda máxima estabelecida, no ano de 2014 variava entre os 300 € e os 400 €, em 2018 desce significativamente para os 194 € para um T2 e os 267 € para um T4 (quadro 20).

Quadro 20 - Renda aplicada nos EHS da Vallis Habita (2014 e 2018)

Tipologias	Renda Técnica		Renda Mínima	
	2014	2018	2014	2018
T2	302,74 €	194,53 €	7,21 €	4,29 €
T3	358,12 €	233,07 €	7,48 €	4,29 €
T4	409,81 €	267,25 €	7,74 €	4,29 €

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita, E.M., 2014 e 2018

Analisando o tipo de renda aplicada em cada empreendimento, nos anos de 2014 e 2018 verifica-se que no EHS do Calvário para os 124 agregados analisados em 2014, 82% usufruem da renda apoiada, seguida da máxima com 11% e com a mínima apenas 7%. No ano de 2018, a tendência permanece sendo que dos 137 agregados analisados, 71% usufruem da renda apoiada, seguindo-se a máxima com 21% e por último a mínima com 8% (figura 17).

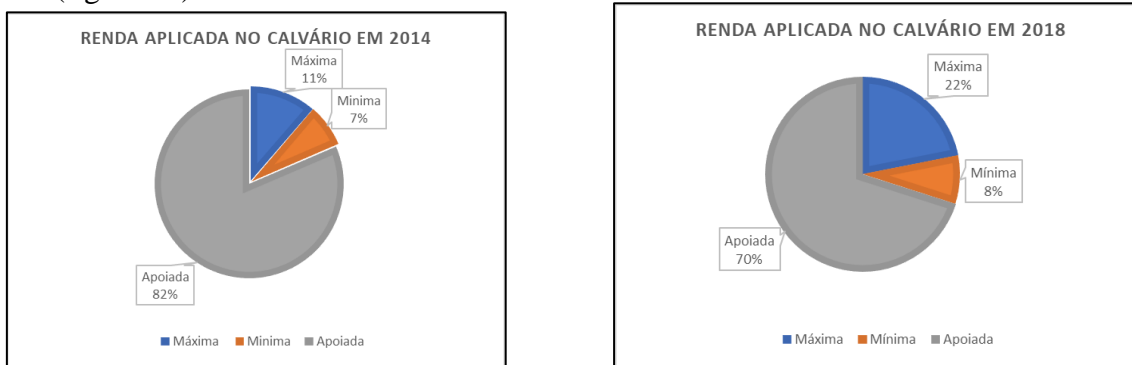


Figura 17 - Renda aplicada no EHS do Calvário (2014 e 2018)

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M. 2014 e 2018

O EHS das Pereiras, na freguesia de Valongo é o empreendimento com menos agregados em análise dos três empreendimentos, contando apenas com 44 agregados no ano de 2014, 80% usufrui da renda apoiada, seguindo-se 16% com a renda mínima e apenas 4% têm a renda máxima. No ano de 2018 num total de 47 agregados analisados, assiste-se a um decréscimo do número de agregados com renda apoiada (64%) e um aumento da renda mínima (23%) e da máxima (13%), apesar de continuarem a ter uma expressão muito pouco significativa (figura 18).

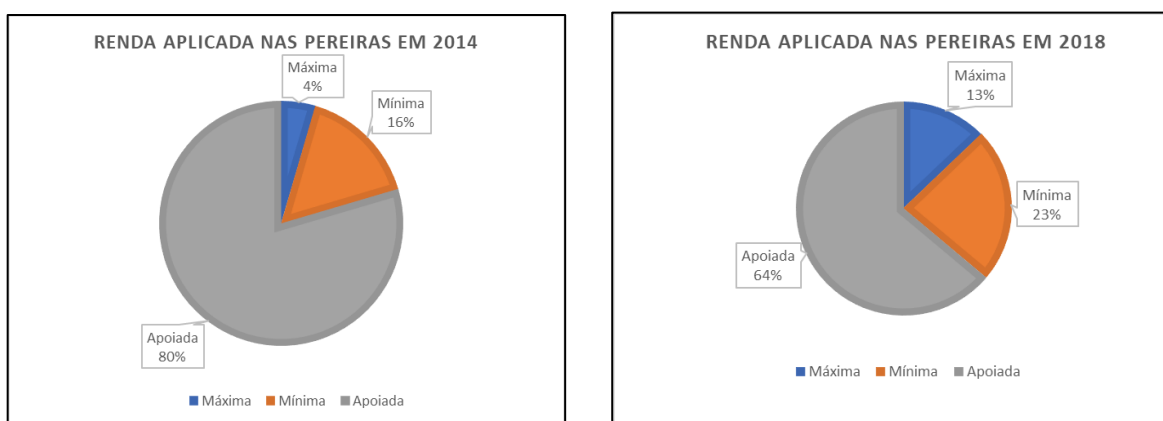


Figura 18 - Renda aplicada no EHS das Pereiras (2014 e 2018)

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M, 2014 e 2018

O EHS das Saibreiras encontra-se localizado na cidade de Ermesinde e é o empreendimento com mais agregados familiares residentes. Em 2014 dos 200 agregados, 81% usufruíam da renda apoiada, seguida da renda mínima com 13% e, por último, a renda máxima com 6%. Do total de 207 agregados residentes em 2018, 79% têm como tipo de renda aplicada a apoiada, no entanto, neste ano a renda máxima é aplicada a mais agregados que a renda mínima, contrariando assim a tendência verificada no ano de 2014, 6% de máxima e 13% de mínima face a 15% de máxima e 6% de mínima em 2018 (figura 19).

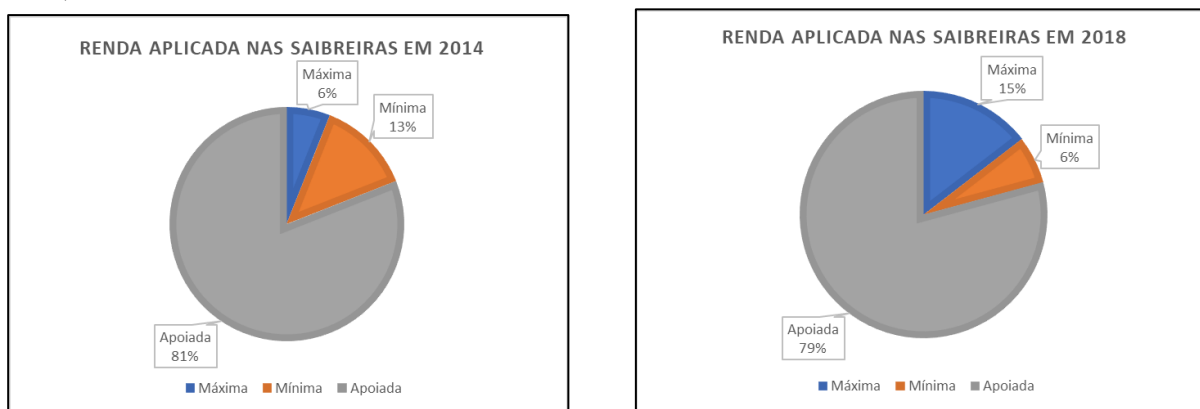


Figura 19 - Renda aplicada no EHS das Saibreiras (2014 e 2018)  
 Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M., 2014 e 2018

Quadro 21 – População Residente nos EHS Vallis Habita

Empreendimentos	2014			2018		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Calvário	133	182	315	137	196	333
Pereiras	52	69	121	59	69	128
Saibreiras	234	307	541	211	303	514
Total	419	558	977	407	568	975

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M., 2014 e 2018

Analisando o quadro 21 verificamos que existe, na generalidade, mais mulheres que homens em todos os empreendimentos em ambos os anos em análise. Já relativamente aos grupos etários da população residente nestes empreendimentos (quadros 22 e 23), verifica-se que, no ano de 2014 no total dos três EHS agora em análise, a faixa etária dos 55-64 anos é a aquela com maior percentagem de população. Já no ano de 2018 é a faixa dos maiores dos 65 anos que apresenta maior percentagem de residentes. Neste sentido, pode-se concluir que a população residente nestes empreendimentos é maioritariamente população idosa e sendo pouca a população jovem.

Quadro 22 - População por grupos etários nos EHS da Vallis Habita (2014)

Idade	Calvário		Pereiras		Saibreiras		Total	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Nº	%
0-4	4	5	0	1	5	5	20	2,1
5-9	5	2	3	4	13	14	41	4,2
10-14	6	9	5	4	19	8	51	5,2
15-19	8	8	2	6	26	16	66	6,8
20-24	10	5	2	5	17	25	64	6,6
25 - 34	19	16	8	2	25	26	96	9,9
35-44	19	8	14	8	29	24	102	10,5
45-54	19	9	4	6	47	24	109	11,2
55 - 64	55	45	18	12	70	61	261	26,8
> 65	36	21	13	4	56	29	159	16,3
S/informação	1	1	0	0	0	2	4	0,4

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M., 2014

Quadro 23 - População por grupos etários nos EHS da Vallis Habita (2018)

Idade	Calvário		Pereiras		Saibreiras		Total	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Nº	%
0-4	4	3	3	3	5	4	22	2,3
5-9	8	5	1	2	11	7	34	3,5
10-14	6	6	2	5	12	14	45	4,6
15-19	14	13	4	5	32	12	80	8,2
20-24	9	10	3	8	14	13	57	5,8
25 - 34	24	10	6	5	18	23	86	8,8
35-44	22	13	13	5	25	29	107	11,0
45-54	12	14	6	9	39	21	101	10,4
55 - 64	49	25	12	8	67	44	205	21,0
> 65	47	38	19	9	80	42	235	24,1
S/informação	1	0	0	0	0	2	3	0,3

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M, 2018

Quanto ao estado civil da população verifica-se uma predominância do “solteiro/a”, seguindo-se do “casado/a”. Por sua vez, as categorias “viúvo/a” e “divorciado/a” apresentam praticamente os mesmos valores em ambos os anos e nos três empreendimentos (quadro 24).

Quadro 24 - Estado civil da população residente dos EHS da Vallis Habita (2014 e 2018)

Empreendimentos	Solteiro/a		Casado/a		Divorciado/a		Viúvo/a		S/informação	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Calvário	126	152	131	117	28	31	27	29	3	4
Pereiras	61	66	38	35	11	16	11	10	0	1
Saibreiras	249	256	185	132	47	59	57	62	3	5
Total	436	474	354	284	86	106	95	101	6	10

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M.. 2014 e 2018

Relativamente à escolaridade dos indivíduos destes empreendimentos, é importante referir que foram contemplados os indivíduos com mais de 18 anos. Em todos os empreendimentos o ensino primário é o nível de escolaridade que predomina, seguindo-se o ciclo preparatório, correspondendo ao sexto ano. Estes valores evidenciam uma realidade, marcada pela fraca escolaridade, sendo as mulheres aquelas que apresentam menores graus de escolaridade, o que é um fator propiciador de maior vulnerabilidade económica e social.

Quadro 25 - Nível de escolaridade nos anos de 2014 e 2018

Freguesias		Analfabeto		Ensino Primário		Ciclo Preparatório		9º ano		12º ano		Ensino Superior		S/informação	
		2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Calvário	Nº	9	9	150	146	47	47	28	29	16	23	4	2	16	25
	%	3,3	3,2	55,6	52,0	17,4	16,7	10,4	10,3	5,9	8,2	1,5	0,7	5,9	8,9
Pereiras	Nº	14	14	47	43	19	16	6	8	6	8	1	1	5	15
	%	14,3	13,3	48,0	41,0	19,4	15,2	6,1	7,6	6,1	7,6	1,0	1,0	5,1	14,3
Saibreiras	Nº	25	26	240	224	71	56	33	28	28	29	1	1	42	65
	%	5,7	6,1	54,5	52,2	16,1	13,1	7,5	6,5	6,4	6,8	0,2	0,2	9,5	15,2
Total	Nº	48	49	437	413	137	119	67	65	50	60	6	4	63	105

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M.. 2014 e 2018

Quanto ao tipo de famílias existentes nestes empreendimentos, verifica-se que no empreendimento do Calvário as famílias nucleares em ambos os anos são as que apresentam maior percentagem, seguindo-se a categoria isolado. No empreendimento das Pereiras, também se destaca as nucleares no ano de 2014, mas no ano de 2018 destaca-se as famílias extensas. Por último, a análise ao EHS das Saibreiras segue a mesma tendência, com as famílias nucleares com maior percentagem nos dois anos, seguindo-se a categoria isolada. Destaca-se, ainda, um aumento do número de famílias com a categoria monoparental e também os isolados do ano de 2014 para 2018. Sendo estas situações,

uma consequência quer do peso do divórcio e/ou viuvez, quer do envelhecimento, como referido acima (quadro 26).

Quadro 26 - Tipologia das famílias dos EHS da Vallis Habita (2014 e 2018)

Empreendimentos		Monoparental		Nuclear				Extensa		Reconstituída		Isolada	
				Nuclear s/filhos		Nuclear c/filhos							
		2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Calvário	Total	19	25	35	36	24	22	21	22	4	3	22	28
	%	15,2	18,4	28	26,5	19,2	16,2	16,8	16,2	3,2	2,2	17,6	20,6
Pereiras	Total	9	11	6	7	8	5	13	13	0	2	8	9
	%	20,5	23,4	13,6	14,9	18,2	10,6	29,5	27,7	0	4,3	18,2	19,1
Saibreiras	Total	36	45	35	34	34	30	40	37	12	12	43	49
	%	18,0	21,7	17,5	16,4	17,0	14,5	20,0	17,9	6,0	5,8	21,5	23,7

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M., 2014 e 2018

Procedendo a uma análise às fontes de rendimento da população residente nestes empreendimentos, verifica-se que no ano de 2014 um grande número de indivíduos está a usufruir de pensões nos três empreendimentos. Quanto ao empreendimento do Calvário, o trabalho é a segunda fonte de rendimento e em terceiro verifica-se que 54 dos indivíduos não possuem fontes de rendimento. As Pereiras apresentam um total de 32 indivíduos sem fontes de rendimento e 20 cuja fonte provêm do seu trabalho. Por último, nas Saibreiras temos um total de 97 indivíduos que não possuem fontes de rendimento, 65 vivem do trabalho e 56 do RSI (figura 20).

Já no ano de 2018 o número de usufruidores de pensões permanece como sendo a maior fonte de rendimento dos residentes dos 3 empreendimentos. No entanto, é evidente nos três empreendimentos um elevado número de indivíduos sem fontes de rendimento, situação que, mais uma vez aponta para a maior vulnerabilidade económica e social desta população (figura 21).

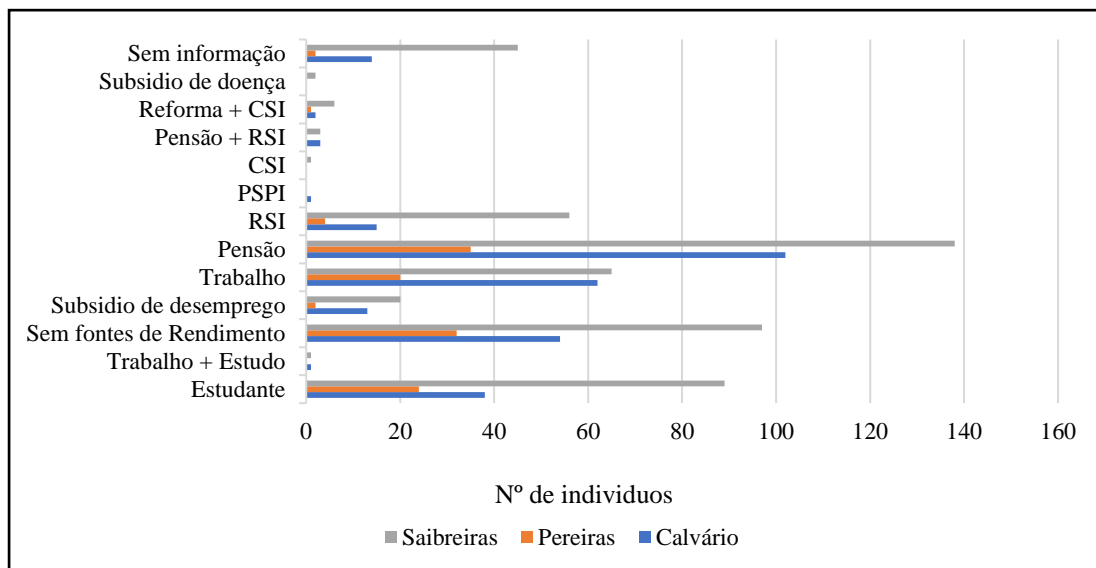


Figura 20 - Fontes de rendimento da população residente nos EHS da Vallis Habita (2014)

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita 2014

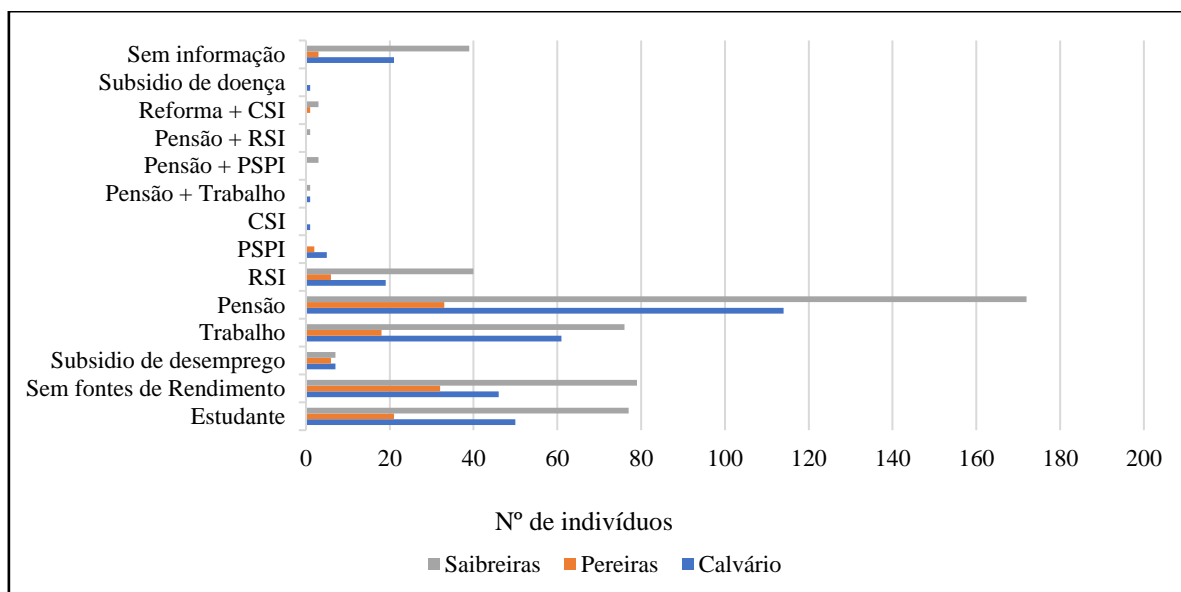


Figura 21 - Fontes de rendimento da população residente dos EHS da Vallis Habita (2018)

Fonte: Fichas de caracterização Vallis Habita E.M., 2018

## 5.2 Caracterização dos Empreendimentos construídos no âmbito do PER

Como referido nos capítulos anteriores, os bairros PER apesar de serem propriedade da Câmara Municipal de Valongo, são geridos pela Vallis Habita.

Conforme se constata no quadro do anexo IX e na figura 16 foram construídos um total de 14 empreendimentos PER dispersos por todas as freguesias do concelho, processo realizado entre 1994 e 2004. Nas freguesias de Alfena, Campo e Ermesinde, dado o maior número de agregados a habitar em barracas, foram construídos mais empreendimentos que nas freguesias de Sobrado e Valongo. Quanto ao total de fogos estes variam entre os



81 (Mirante dos Sonhos – Ermesinde) e os 24 (1º de Maio – Campo) com tipologias variado entre T0 e o T5.

Estes bairros encontram-se devidamente equipados com polidesportivos, sala de atendimento e Centro de Atividades de Tempos Livres (CATL) para usufruto dos moradores.

Na entrevista realizada ao Chefe da Divisão de Educação, Ação Social e Desporto, Doutor Torcato Ferreira, foi questionado o porquê de os bairros sociais do PER terem sido, muitos deles, construídos em locais isolados, tendo sido respondido que os bairros foram construídos de acordo com a opção política do executivo na altura, mas que na sua opinião pessoal foram construídos em sítios errados onde não deveriam ser construídos. Muitos destes empreendimentos, como é o caso da Serra Amarela em Alfena, possuem fracas acessibilidades, estão isolados, sem infraestruturas e equipamentos de apoio.

A análise aqui apresentada resulta do estudo efetuada pelas técnicas de Ação Social da CMV, para os EHS do PER, aqueles que são da posse plena desta Câmara. Conforme o quadro 27 onde estão representados o total de agregados e indivíduos dos EHS, por freguesias e nos anos de 2014 e 2018, conclui-se que a freguesia de Ermesinde é aquela que possui mais agregados e indivíduos em ambos os anos, sendo também aquela onde foram construídos mais empreendimentos e conseqüentemente maior número de fogos disponíveis e mais população residente.

Quadro 27 - Número de agregados e indivíduos nos EHS PER

Freguesias	2014		2018	
	Nº de agregados	Nº de Indivíduos	Nº de agregados	Nº de Indivíduos
Alfena	126	343	125	339
Campo	112	334	112	313
Ermesinde	247	618	248	538
Sobrado	74	201	74	179
Valongo	94	237	90	195
Total	653	1733	649	1564

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

Tal como os EHS pertencentes à Vallis Habita, as rendas aplicadas podem ser rendas técnicas (máxima), renda mínima e renda apoiada, sendo que todas as rendas são apoiadas dado que se trata de um regime de arrendamento apoiado, variando os seus valores, conforme a tipologia aplicada.

Contrariamente ao sucedido com os bairros propriedade da Vallis Habita, que de 2014 para 2018 foi registado uma diminuição da renda técnica, nestes empreendimentos

assiste-se a um aumento desta renda de 2014 para 2018, variando conforme as tipologias (quadro 28). Quanto à renda mínima aplicada verifica-se que, no ano de 2014 era aplicada conforme as tipologias variando entre os 6,95€ e os 8€, no ano de 2018 foi aplicada uma renda mínima fixa de 4,29€ independentemente da tipologia dos fogos.

Quadro 28 - Rendas técnicas e mínima aplicadas aos EHS PER (2014 e 2018)

Tipologias	Renda Técnica		Renda Mínima	
	2014	2018	2014	2018
T1	110,01 €	117,76 €	6,95 €	4,29 €
T2	147,95 €	153,20 €	7,21 €	4,29 €
T3	187,78 €	191,13 €	7,48 €	4,29 €
T4	208,65 €	206,96 €	7,74 €	4,29 €
T5	238,99 €	238,37 €	8,00 €	4,29 €

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

Conforme o quadro 29, verifica-se que a renda apoiada é a aplicada a um maior número de agregados em ambos os anos, significando isto que são rendas criadas entre os valores estabelecidos para a renda mínima e para renda técnica. No ano de 2014, existe mais agregados com a renda mínima aplicada em todas as freguesias do concelho e no ano de 2018 verifica-se a mesma situação, com exceção de Ermesinde, em que a renda máxima apresenta ligeiramente mais agregados do que com a renda mínima.

Quadro 29 - Renda aplicada nos EHS PER (2014 e 2018)

Freguesias		2014			2018		
		Máxima	Apoiada	Mínima	Máxima	Apoiada	Mínima
Alfena	Nº	7	100	19	8	93	24
	%	5,6	80,6	15,3	6,4	74,4	19,2
Campo	Nº	9	79	24	8	83	21
	%	8,0	70,5	21,4	7,1	74,1	18,8
Ermesinde	Nº	40	157	50	35	180	33
	%	16,2	63,6	20,2	14,1	72,6	13,3
Sobrado	Nº	8	33	33	9	55	10
	%	10,8	44,6	44,6	12,2	74,3	13,5
Valongo	Nº	13	60	21	3	71	16
	%	13,8	63,8	22,3	3,3	78,9	17,8

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

Relativamente à caracterização dos indivíduos quanto ao género e estado civil, verifica-se que, quanto ao género na generalidade as mulheres representam a maioria, nos dois anos em estudo com exceção das freguesias de Alfena e Campo, no ano de 2014, em que existe mais homens do que mulheres. A freguesia de Ermesinde continua a ser aquela com mais indivíduos residentes nos dois anos, dado o número de fogos construídos nesta freguesia, seguindo-se a de Alfena (quadro 30).

Quadro 30 - Número de indivíduos por género (2014 e 2018)

Freguesias	2014		2018	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Alfena	175	168	170	169
Campo	179	155	150	163
Ermesinde	286	332	254	276
Sobrado	88	113	87	92
Valongo	113	124	94	101
Total	841	892	755	801

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

Segundo a análise à população por grupos etários verifica-se que a maior percentagem de população encontra-se na faixa etária dos 45-54 anos, em ambos os anos. O segundo grupo que representa mais peso no ano de 2014 é o dos 6 aos 18 e no ano de 2018 dos 55-64 anos (quadro 31).

Quanto ao estado civil em ambos os anos a categoria “solteiro/a” é a que se destaca, com maior número de indivíduos, seguindo-se a categoria “casado/a”. Quanto às restantes categorias, a situação de “viúvo/a” é superior ao número de divorciados nas freguesias de Alfena, Campo e Ermesinde nos dois anos e em Valongo no ano de 2018, enquanto que em Sobrado o número de indivíduos “divorciado/a” é superior ao “viúvo/a” em ambos os anos e o mesmo sucede na freguesia de Valongo no ano de 2014 (quadro 32).

Quadro 31 - População por grupos etários nos EHS PER (2014)

Idade	Alfena		Campo		Ermesinde		Sobrado		Valongo		Total	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Nº	%
0 – 5	6	6	9	7	15	14	4	1	4	0	66	3,8
6 – 18	25	41	21	43	56	38	28	18	15	25	310	17,9
19 – 24	19	24	8	26	32	37	17	3	15	14	195	11,3
25 – 34	19	14	16	21	29	25	4	13	9	14	164	9,5
35 – 44	19	17	24	24	39	41	12	9	16	14	215	12,4
45 – 54	33	41	36	32	61	58	22	15	26	25	349	20,1
55 – 64	23	22	24	17	43	48	20	20	14	12	243	14,0
65	24	10	17	9	57	25	6	9	25	9	191	11,0

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014

Quadro 32 - População por grupos etários nos EHS PER (2018)

Idade	Alfena		Campo		Ermesinde		Sobrado		Valongo		Total	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Nº	%
0 – 5	8	12	5	5	10	5	1	5	1	2	54	3,5
6 – 18	26	34	26	28	31	34	12	15	14	15	235	15,0
19 – 24	15	21	14	21	23	31	8	8	9	9	159	10,2
25 – 34	22	14	12	14	22	27	9	8	6	12	146	9,3
35 – 44	12	17	18	24	34	23	10	9	12	11	170	10,9
45 – 54	36	33	36	25	52	49	22	13	25	22	313	20,0
55 – 64	26	26	29	20	57	55	23	19	13	14	282	18,0
65	24	13	23	13	55	30	7	10	21	9	205	13,1

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2018

Nota: os grupos de idades são diferentes dos considerados para os empreendimentos da Vallis Habita, uma vez que só tivemos acesso à informação disponibilizada pela Câmara, a qual apresentava este agrupamento de idades

Quadro 33 - Estado civil da população residente nos EHS PER (2014 e 2018)

Freguesias	Solteiro/a		Casado/a		Divorciado/a		Viúvo/a		S/informação	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Alfena	193	202	100	93	19	18	31	26	0	0
Campo	184	172	107	95	19	23	22	21	2	2
Ermesinde	302	256	198	170	35	46	76	64	7	2
Sobrado	102	85	68	55	19	23	12	16	0	0
Valongo	121	98	57	40	34	26	25	31	0	0
Total	902	813	530	453	126	136	166	158	9	4

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

De acordo com o quadro 34 e 35, que representa o nível de escolaridade dos indivíduos, verifica-se em ambos os anos que um grande número de indivíduos apresenta níveis de escolaridade baixos, destacando-se o ensino primário com um total de 753 em 2014 e 628 em 2018. Apesar de os indivíduos com o 12º ano e com o ensino superior apresentarem valores baixos, verifica-se, contudo, um aumento de 2014 para 2018, dos que possuem o 12º ano. Mais uma vez, esta situação propicia uma maior vulnerabilidade social e económica desta população.

Quadro34 - Nível de escolaridade da população residente dos EHS PER (2014)

Freguesias		Não Frequenta	Analfabeto	Pré-Primária	< 4º ano	Ensino Primário	Ciclo Preparatório	9º ano	12º ano	Ensino Superior	S/informação
Alfena	Nº	8	36	4	23	157	68	33	5	1	8
	%	2,4	10,7	1,2	6,9	46,9	20,3	9,9	1,5	0,3	2,4
Campo	Nº	3	31	11	18	135	77	24	9	3	23
	%	0,9	9,3	3,3	5,4	40,4	23,1	7,2	2,7	0,9	6,9
Ermesinde	Nº	14	33	15	38	264	147	66	12	9	20
	%	2,3	5	2,4	6,1	42,7	23,8	10,7	1,9	1,5	3,2
Sobrado	Nº	3	9	2	10	102	44	20	11	0	0
	%	1,5	4,5	1,0	5,0	50,7	21,9	10,0	5,5	0	0
Valongo	Nº	3	14	1	30	95	49	25	19	1	0
	%	1,3	5,9	0,4	12,7	40,1	20,7	10,5	8,0	0,4	0
Município	Nº	31	123	33	119	753	385	168	56	14	51

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014

Quadro 35 - Nível de escolaridade da população residente dos EHS PER (2018)

Freguesias		Não Frequenta	Analfabeto	Pré-Primária	< 4º ano	Ensino Primário	Ciclo Preparatório	9º ano	12º ano	Ensino Superior	S/informação
Alfena	Nº	11	36	9	21	131	70	35	25	0	0
	%	3,3	10,7	2,7	6,2	38,8	20,7	10,4	7,4	0	0
Campo	Nº	9	20	4	18	133	72	36	19	0	2
	%	2,9	6,4	1,3	5,8	42,5	23,0	11,5	6,1	0	0,6
Ermesinde	Nº	10	40	7	51	220	103	50	31	9	10
	%	1,9	7,5	1,3	9,6	41,4	19,4	9,4	5,8	1,7	1,9
Sobrado	Nº	1	27	3	5	74	21	34	14	1	0
	%	0,6	15	1,7	2,8	41,1	11,7	18,9	7,8	0,6	0
Valongo	Nº	1	13	2	21	70	37	30	12	9	0
	%	0,5	6,7	1,0	10,8	35,9	19,0	15,4	6,2	4,6	0
Município	Nº	32	136	25	116	628	303	185	101	19	12

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2018

Quanto ao tipo de famílias residentes nestes empreendimentos e representadas no quadro 36, verifica-se que a categoria nuclear é a que está representada em maior número salientando-se sobretudo a nuclear c/filhos no ano de 2014 e no ano de 2018 a categoria isolada. Esta categoria, apesar de já ter um número bastante significativo no ano de 2014, assistiu-se a um aumento acentuado até ao ano de 2018, significando isto que o número de indivíduos a habitarem sozinhos está em crescimento nestes empreendimentos. Refira-se que a família monoparental, também apresenta um número significativo, relativamente às restantes categorias (nuclear sem filhos, extensa, reconstituída e alargada), situação que pode indiciar uma maior precariedade de rendimento destas famílias.

Quadro 36 - Tipologia das famílias presentes nos EHS do PER (2014 e 2018)

Freguesias	Monoparental		Nuclear				Extensa		Reconstituída		Alargada		Isolada	
			Nuclear s/filhos		Nuclear c/filhos									
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Alfena	22	18	19	20	33	30	3	0	8	4	10	19	31	34
Campo	25	23	13	14	35	32	10	19	0	0	7	0	22	24
Ermesinde	40	44	36	44	65	51	12	8	4	2	21	11	69	88
Sobrado	20	19	10	11	22	19	2	5	5	0	0	0	15	20
Valongo	30	0	9	7	18	13	2	9	0	4	10	3	25	32
Total	137	104	87	96	173	145	29	41	17	10	48	33	162	198

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

Quanto às fontes de rendimento, de acordo com as figuras 22 e 23, verifica-se que no ano de 2014 grande parte dos indivíduos têm como fonte de rendimento as pensões, seguindo-se do trabalho, do RSI e apoio da Ação Social. No ano de 2018 a tendência permanece, a pensão em maior número, seguindo-se o trabalho e o RSI.

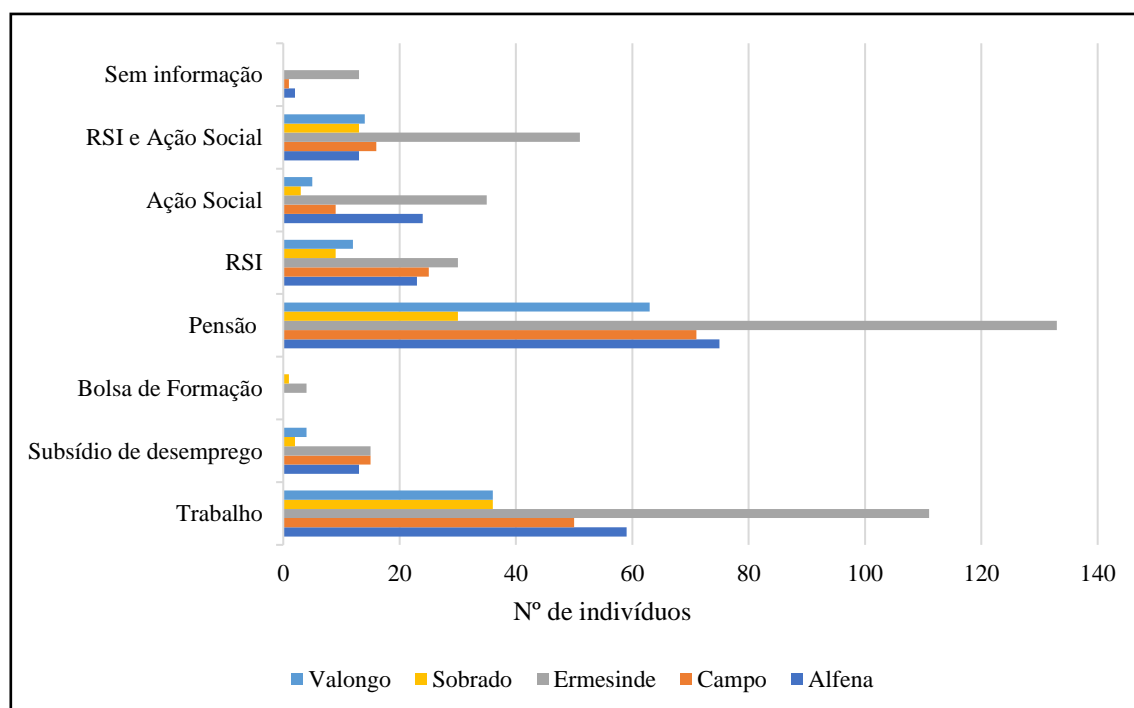


Figura 22 - Fontes de rendimento da população residente dos EHS PER (2014)

Fonte: Câmara Municipal de Valongo, 2014

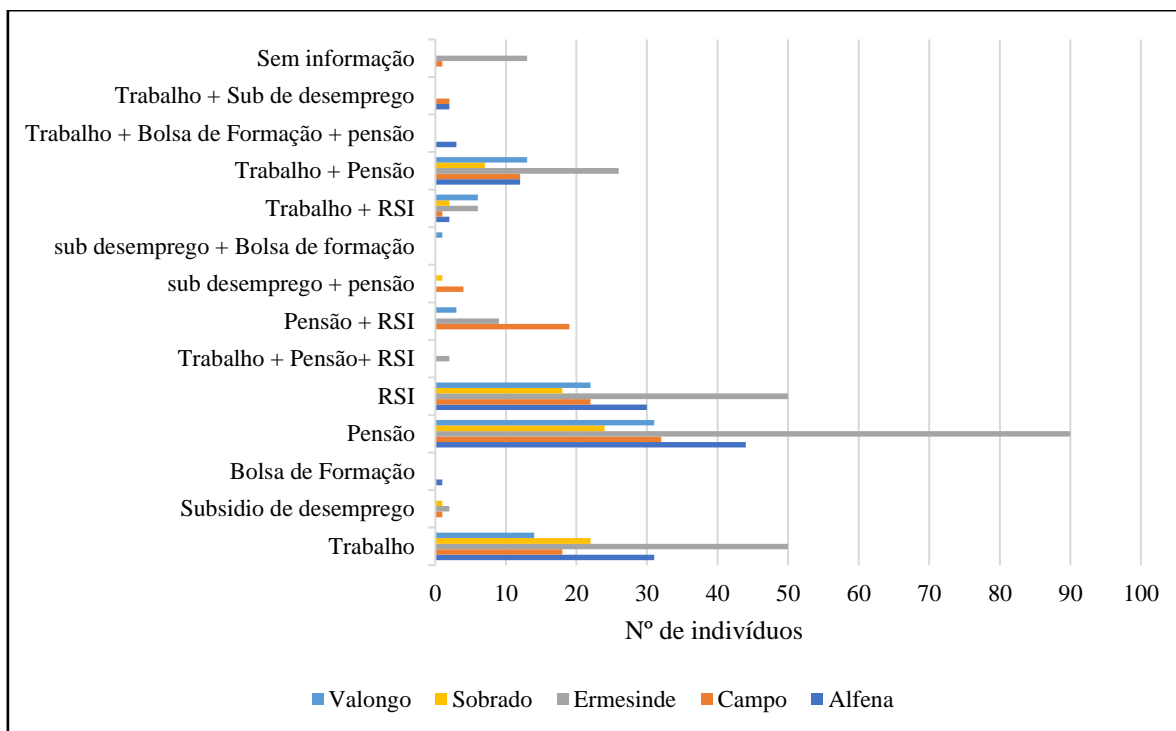


Figura 23 - Fontes de rendimento da população residente dos EHS PER (2018)

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2018

Em suma, o parque habitacional social do município de Valongo corresponde a um total de 17 empreendimentos, 1054 fogos, ocupados por 1021 agregados e 2710 indivíduos, no ano de 2014, no entanto, no ano de 2018 observa-se um total de 1040 agregados e 2539 indivíduos.

Relativamente às rendas aplicadas em todos os empreendimentos, a renda apoiada é a que se destaca com maior percentagem nos dois anos em estudo. Relativamente à população residente verifica-se que, as mulheres estão representadas em maior número em todos os empreendimentos e o estado civil predominante é o solteiro/a, seguindo-se do casado/a. No entanto, nos EHS da Vallis Habita assiste-se a um aumento do número de solteiro/a e diminuição do casado/a, já nos EHS PER verifica-se uma diminuição dos solteiros e casados e aumento na categoria divorciado/a.

As faixas etárias com mais idade são aquelas que apresentam maior população, verificando-se, portanto, que a percentagem de jovens é reduzida. Estamos, pois, perante uma população envelhecida.

Quanto à escolaridade prevalecem os níveis de instrução mais baixos, nomeadamente, o ensino primário e o ciclo preparatório. No entanto, assiste-se a um aumento do número de indivíduos com o 9º e o 12º ano.

As famílias nucleares (c/ e s/ filhos) são as que estão representadas em maior número na globalidade dos empreendimentos nos dois anos em análise, com um aumento de 2014 para 2018 nos EHS da Vallis Habita das famílias monoparentais e das isoladas, já nos EHS PER, existe um aumento das famílias extensas e isoladas e diminuição da monoparental.

Por último, verifica-se um elevado número de indivíduos cuja fonte de rendimento são as pensões, dada à elevada percentagem de indivíduos mais idosos, um elevado número de indivíduos que não têm quaisquer fontes de rendimento, seguindo-se do trabalho e do RSI.

Concluindo, estamos perante uma população envelhecida, economicamente vulnerável e com fraca escolaridade, que possuem inúmeras carências em termos económicos e sociais e que devem ser alvo de um acompanhamento social, para além, de outras atividades e iniciativas de apoio.



## **Capítulo 6 – Habitação social: que desafios para o futuro?**

### **6.1 A Habitação volta à Agenda Política**

Segundo João Ferrão, a habitação nas últimas décadas manteve-se à margem das agendas políticas dos países considerados desenvolvidos. “A inexistência de políticas de habitação nacionais era, afinal, um sintoma de progresso e desenvolvimento. Pelo contrário, a necessidade de políticas de habitação estaduais correspondia a um traço característico dos países menos desenvolvidos” (Ferrão, 2018).

O objetivo 11 do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2015), designado Cidades e Comunidades Sustentáveis refere a questão da habitação, consagrando o objetivo de assegurar a todos, até 2030, o acesso a habitação adequada, segura e acessível. Na Nova Agenda Urbana da ONU (2016) é, também, enunciado o direito de as populações possuírem uma habitação adequada, acessível, segura, resiliente e sustentável. Neste sentido deve-se: “(i) garantir às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de boa qualidade; (ii) garantir às pessoas vulneráveis o direito a assistência e a proteção adequadas em caso de despejo; (iii) garantir a disponibilização de alojamento e serviços adequados aos sem-abrigo para promover a sua inclusão social” (Ferrão, 2018).

No entanto, com a crise económica e financeira que se fez sentir em Portugal a partir de 2008, em consequência da crise financeira global e o período de austeridade que se seguiu, assistimos a um desinvestimento na habitação pública. Durante este período, criou-se apenas um programa de apoio para as situações mais urgentes, para as famílias que perderam a sua habitação, devido quer, ao incumprimento com os créditos bancários contraídos para a compra de habitação própria, quer porque não conseguiam suportar a renda do alojamento, situações causadas pelo desemprego ou pela diminuição de rendimentos, devido ao congelamento dos salários e aumento dos impostos (Marques e Matos, 2016).

A crise não afetou apenas as famílias, teve também um forte impacto na economia em geral e no setor da construção em particular, pois originou um conjunto de falências empresariais e a consequente interrupção de grandes projetos imobiliários, deixando vários empreendimentos habitacionais incompletos e entregues à Banca. Estes dois fatores impulsionaram o aparecimento de medidas que de certo modo irão revolucionar o acesso à habitação (Marques e Matos, 2016).

Refira-se, ainda que, com a aprovação do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) de 2006, dá-se a liberalização do mercado de arrendamento, com a introdução de contratos a termo e consequente atualização das rendas, provocando um aumento do valor destas e uma maior fragilidade dos inquilinos quanto à renovação dos seus contratos.

Assim, devido a esta situação o XIX Governo cria o Programa de Emergência Social (PES) para apoiar as famílias que estavam excluídas ou em risco de exclusão face à difícil conjuntura económica que o País atravessava. O PES é assim um programa:

- “Que identifica as situações de resposta social mais urgente;
- Focado em medidas e soluções simples e diretas, que minorem o impacto social da crise;
- Assente na promoção e proteção dos direitos das pessoas em situação de maior vulnerabilidade e em grupos de risco;
- Que aposta na proximidade e experiência de uma rede nacional de solidariedade;
- Dinâmico e aberto a novas medidas e soluções” – (Ministério da Solidariedade e Segurança Social, s/d).

Entre as várias medidas criadas por este programa, o Mercado Social de Arrendamento (MSA) procura dar resposta ao problema da habitação. Este mercado visa abrir um nicho de mercado entre o mercado de habitação social e o mercado de arrendamento e:

- “Resolve as dificuldades de acesso à habitação das famílias, possibilitando a oferta de imóveis com rendas 30% abaixo do mercado normal;
- Rentabiliza o crescente património imobiliário que os bancos têm herdado, possuindo assim uma racionalidade económica;
- Potencia a reabilitação urbana do parque habitacional, em alguns casos em estado de degradação e a consumir recursos produtivos” (Ministério da Solidariedade e Segurança Social, s/d).

É, portanto, um mecanismo que visa ajudar jovens casais e famílias de classe média cujos rendimentos não permitem a obtenção das suas próprias habitações, mas que também não se encontram nas condições para aceder à habitação social. Como iniciativa nacional, consiste numa parceria entre o Estado, autarquias locais e entidades bancárias.

No município de Valongo a sua adesão ao MSA ocorreu de um Protocolo de Colaboração no ano de 2012, cujo objetivo assenta numa resposta “às necessidades habitacionais de todos/as aqueles/as que vêm no arrendamento uma solução e constitui uma das várias medidas do Programa de Emergência Social apresentado pelo atual Governo” (Jantarada; Navarro; Macedo; Branco & Henriques, 2014, p.10).

Com o XXI Governo a habitação retorna à agenda política lançando o governo em 2017 um documento intitulado “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação”. Este documento surge na sequência do problema de a habitação confrontar-se com “novos desafios como a *gentrificação*, o alojamento local e a *turistificação*” (Antunes, 2018, p.524), sobretudo nas cidades de Lisboa e Porto. Ao mesmo tempo que as alterações ao NRAU, introduzidas em 2012, veio permitir aos proprietários expulsar os inquilinos, substituindo por outros com maior poder económico ou pelo alojamento para turistas. Estes fatores têm contribuído para um aumento dos preços dos alojamentos nas duas áreas metropolitanas (quadro 37 e 38). Assim, o problema da habitação já não é só uma questão que afeta os mais vulneráveis socialmente, alarga-se a outras classes sociais com mais poder de compra, mas que perante o aumento dos preços, não conseguem aceder ao mercado (Antunes, 2018).

Quadro 37- Valor mediano das vendas por m<sup>2</sup> em euros (2016 a 2019)

	2019	2018	2017	2016
Portugal	1011	950	881	830
Arouca	711	595	575	619
Espinho	1086	1095	897	820
Gondomar	850	757	688	656
Maia	1024	919	816	749
Matosinhos	1314	1110	1028	975
Oliveira de Azeméis	655	623	589	527
Paredes	688	658	613	581
Porto	1682	1379	1124	1088
Póvoa de Varzim	1075	1019	951	899
Santa Maria da Feira	728	669	652	608
Santo Tirso	825	737	643	641
São João da Madeira	699	635	568	586
Trofa	781	712	653	657
Vale de Cambra	717	650	596	647
Valongo	835	732	682	643
Alfena	895	808	747	717
Ermesinde	858	747	708	667
União das freguesias de Campo e Sobrado	711	710	619	511
Valongo	821	692	653	612
Vila do Conde	1044	952	920	880
Vila Nova de Gaia	956	854	780	737

Fonte: INE – Estatísticas de Preços da Habitação ao nível local ao nível local

Quadro 38 - Valor mediano das rendas por m<sup>2</sup> (2017 e 2018)

	2018	2017
Portugal	4,8	4,39
Arouca	3,56	3,13
Espinho	4,75	4,49
Gondomar	4,66	4,18
Maia	5,26	4,78
Matosinhos	6,67	5,99
Oliveira de Azeméis	3	2,85
Paredes	3,21	2,91
Porto	7,85	6,77
Póvoa de Varzim	4,38	4,01
Santa Maria da Feira	3,53	3,31
Santo Tirso	3,15	2,93
São João da Madeira	3,73	3,52
Trofa	3,66	3,45
Vale de Cambra	3,16	2,8
Valongo	4,45	4,11
Alfena	4,13	4,29
Ermesinde	4,67	4,29
União das freguesias de Campo e Sobrado	3,82	3,59
Valongo	4,43	3,91
Vila do Conde	4,17	4
Vila Nova de Gaia	5,45	4,81

Fonte: INE – Estatísticas de Preços da Habitação ao nível local

Assim, perante estes novos problemas habitacionais e a necessidade de solucionar esses problemas, o XXI Governo aprova a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH),

(Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio de 2018), onde são enunciados novos instrumentos políticos para que os municípios possam possibilitar melhores condições habitacionais às famílias com graves carências. “Importa garantir que todos disponham de condições de habitabilidade dignas. Isso passa, designadamente, por combater a precariedade ainda existente no nosso parque habitacional, por promover a consolidação das áreas urbanas de génese ilegal, mas, acima de tudo, por incentivar a recuperação de edifícios antigos e, em vários casos, sem requisitos mínimos para lá se morar” (Programa do XXI Governo 2015-2019, p.132).

É neste sentido, que neste capítulo irá ser feita uma abordagem aos novos programas desenvolvidos no âmbito da NGPH, perceber se existem e se sim quais são as carências habitacionais. Procura-se, igualmente, perceber de que forma o município de Valongo irá intervir e se pretende adotar novos instrumentos públicos para dar resposta às carências habitacionais.

Com a aprovação da NGPH, em 2018, o Estado lança um conjunto de programas que pretendem garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, através do alargamento significativo dos beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público, privilegiando a reabilitação e o arrendamento.

A NGPH tem como objetivos: “a) Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional; b) Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado; c) Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano; d) Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais” (Resolução do Conselho de Ministros n.º50-A/2018).

De acordo com Ana Cordeiro Santos (2019), a alínea a) do parágrafo anterior, pretende dar resposta às necessidades mais graves e urgentes fornecendo “apoios financeiros às entidades públicas e assistenciais” para a oferta de habitações a valores acessíveis (Programa 1º Direito) – ou ainda, fornecer apoio financeiro a agregados familiares que não possuem habitação, em resultado de causa imprevisível, como por exemplo, desastres naturais (Programa Porta de Entrada)” (Santos, 2019, p.302).

A alínea c) visa apoiar a reabilitação e revitalização urbana nos edifícios que se encontram em mau estado de conservação ou cuja idade é igual ou superior a 30 anos. Já a última alínea, “contempla medidas de teor organizativo para a gestão e implementação dos programas em curso bem como um conjunto de ações facilitadoras da mobilidade habitacional” (Santos, 2019, p.302 e 303).

“A NGPH visa, por um lado, criar condições favoráveis à mobilização de capitais privados (famílias e investidores), particularmente no âmbito da reabilitação, com o objetivo de aumentar a oferta de habitações; e, por outro lado, aposta na introdução de mecanismos capazes de melhorar a qualidade dos mercados, por exemplo reduzindo as assimetrias de informação – é este o caso da disponibilização de dados sobre os preços do imobiliário” (Allegra & Tulumello, 2019, p.vi).

Assim, com a NGPH surgem um conjunto de novos programas que visam solucionar as carências habitacionais, são eles o Programa “1º Direito”; o “Porta de Entrada”; o “Arrendamento Acessível”; o “Chave na mão” (Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial) e, por último, da “Habitação ao Habitat” conforme descrito no quadro 39.

No sentido de quantificar as carências habitacionais mais graves do país, é realizado em 2017 o “Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional” (IHRU, 2018), realizado pelas Câmaras Municipais e com o apoio do IHRU. Este levantamento identifica as situações de precariedade habitacional existentes em Portugal, constituindo o primeiro levantamento sistemático realizado nesta matéria e incidindo sobre todo o território nacional. Assim, é realizado um diagnóstico das carências habitacionais mais graves, servindo de base para a implementação do Programa 1.º Direito, sendo identificadas 25 762 famílias como estando em situação habitacional claramente insatisfatória, 14 748 edifícios e 31 526 fogos sem as condições mínimas de habitabilidade (IHRU, 2018).

Quadro 39- Programas propostos no âmbito da NGPH (2018)

Programas	Objetivos
1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visa a promoção de soluções habitacionais para indivíduos que se encontrem com graves carências habitacionais e não tenham rendimentos para aceder a uma habitação adequada.</li> </ul>
Porta de Entrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicado às pessoas que necessitam de alojamento urgente, dada a privação de acesso à sua residência ou do local da sua residência, ou que estejam em risco de isso acontecer, de forma temporária ou permanente.</li> </ul>
Arrendamento Acessível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visa o fornecimento de mais habitações destinadas ao arrendamento a preços reduzidos para famílias com rendimentos intermédios, mas que não conseguem aceder ao alojamento através do mercado, mas que também têm rendimentos superiores aos permitidos para acederem ao arrendamento habitacional público.</li> </ul>
Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa que confere um apoio à deslocação das famílias residentes em áreas com grande pressão urbanística e que pretendem deslocar-se para áreas com menor pressão. Permite ainda a oferta de habitação de arrendamento acessível para as áreas de maior densidade e procura.</li> </ul>
Da Habitação ao Habitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção da integração dos empreendimentos sociais de modo a que a vida destes residentes melhore e que possa existir uma maior coesão territorial.</li> </ul>

Fonte: Portal de Habitação, Nova Geração das Políticas de Habitação:  
<https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgph.html>

O programa de arrendamento acessível é um dos programas recentemente aprovado pelo Decreto-Lei nº68/2019 de 22 de maio e trata-se de: “... um programa de política de habitação, de adesão voluntária, que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, a disponibilizar de acordo com uma taxa de esforço compatível com os rendimentos dos agregados familiares” (Introdução do D.L. nº68/2019).

É neste sentido um programa que permite aos agregados familiares, cujos rendimentos não lhes permite aceder no mercado habitacional a um alojamento adequado às suas necessidades, mas cujo rendimento é superior para poderem usufruir de habitações em regime de arrendamento apoiado (Introdução do D.L. nº68/2019).

De acordo com o artigo 3º do Decreto-Lei nº 68/2019, este programa tem como finalidade: “a) Aumentar a acessibilidade à habitação por parte dos agregados familiares; b) Aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos; c) Reforçar a segurança e a estabilidade no arrendamento habitacional; d) Promover maior equilíbrio entre o setor do arrendamento e o da habitação própria; e) Proporcionar respostas para as necessidades de mobilidade habitacional, por razões familiares, profissionais ou de

estudo, e de mobilidade para territórios do interior; f) Melhorar o aproveitamento do parque edificado existente” (Decreto-Lei n.º 68/2019, artigo 3º).

Assim, o programa de arrendamento acessível contribui para uma maior atratividade, segurança e estabilidade do arrendamento habitacional, tanto do lado da oferta, como do lado da procura. Com efeito, são estabelecidos: limites máximos para as rendas, a definir por Portaria (artigo 10º do D.L. 68/2019); um prazo mínimo de arrendamento de 5 anos, sendo este de 9 meses para residência temporária de estudantes (artigo 6º) e uma taxa de esforço máxima de 35% do rendimento médio mensal do agregado familiar (artigo 15º). Estão, também, previstos seguros obrigatórios com vista a proteger proprietários e arrendatários dos riscos mais significativos, nomeadamente, falta de pagamento da renda, quebra involuntária de rendimentos e danos na habitação, a definir em diploma próprio (artigo 7º). Refira-se ainda que este programa será gerido pelo IHRU (artigo 5º).

A Portaria nº 175/2019 de 6 de junho, estabelece os valores máximos de rendimento anual dos agregados que possam usufruir deste programa. Assim, os agregados só de uma pessoa o rendimento anual bruto máximo é de 35000 mil euros, para 2 pessoas de 45000 mil euros e mais de 2 pessoas acrescenta um valor de mais 5 mil euros por pessoa (Anexo do artigo 2º, Portaria nº 175/2019).

Como referido acima, no Decreto-Lei nº68/2019 é estabelecido que os governos devem definir os limites para o preço das rendas de acordo com as tipologias e o valor de referência do preço de renda por alojamentos aplicados de acordo com o Programa de Arrendamento Acessível. Neste sentido, na Portaria nº176/2019 do dia 6 de junho são fixados os valores das rendas, dividindo os concelhos por escalões, com valores entre os 200 € para um T0 e os 525 € para um T5 no primeiro escalão e valores entre os 600 € para um T0 e 1700 € para um T5, no último escalão que corresponde à cidade de Lisboa (Portaria nº176/2019, anexo 1).

Ana Cordeiro Santos (2019), afirma que a solução para a questão da habitação financeirizada no nosso país deverá ser diferente da apresentada na NGPH, referindo mesmo que, esta promoção de habitação a preços adequados “requer formas não mercantis e não financeirizadas de provisão, o que implica uma mobilização do património habitacional público, e sua reabilitação para o arrendamento, nos vários regimes de renda apoiada, condicionada e a preços acessíveis, e que não esteja dependente de incentivos e estímulos fiscais” (Santos, 2019, p.315).

Possíveis soluções apresentadas por esta autora para resolução desta questão e que não implicariam aumento da despesa pública seriam: “revogação de todas as medidas

geradoras de dinâmicas especulativas, como o Regime de Autorização de Residência para a Atividade de Investimento (os Vistos Dourados) e o Regime Fiscal para o Residente não Habitual, seria de fácil aplicação e teria efeitos imediatos sobre a contenção da procura que não tem como principal motivação a satisfação de uma necessidade habitacional. A revisão da Lei do Arrendamento Urbano seria outra medida sem impactos orçamentais e bastante eficaz na reposição de uma relação contratual mais equilibrada entre proprietários e inquilinos, alargando o prazo para os contratos de arrendamento e introduzindo um mecanismo não especulativo para o cálculo das rendas” (Santos, 2019, p.316).

Um mais adequado ordenamento do território também seria uma solução apresentada pela autora para a promoção de habitação acessível, com políticas integradas de solos, de construção e regeneração urbana. “Estas teriam a capacidade de combater a especulação imobiliária, designadamente através da apropriação pública das mais-valias decorrentes de políticas que intervêm sobre o uso dos solos, por exemplo através da reclassificação de usos permitidos, limitando assim operações de caráter especulativo e o resultante impacto nos preços dos solos e do imobiliário” (Santos, 2019, p.316).

Recentemente, no dia 5 de julho de 2019 foi aprovada em Assembleia da República a Lei de Bases da Habitação (LBH), na qual são estabelecidas “as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição da República Portuguesa”(LBH, artigo 1º). O Estado tem a obrigação de garantir o direito à habitação e para tal cabe-lhe a execução e programação de uma “política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e equipamento social” (LBH, artigo 3º).

Esta promoção de habitação deve ser feita através das iniciativas públicas, privadas, cooperativa e social. A política pública de habitação deve ter em conta:

“a) Universalidade do direito a uma habitação condigna para todos os indivíduos e suas famílias; b) igualdade de oportunidades e coesão territorial, com medidas de discriminação positiva quando necessárias; c) sustentabilidade social, económica e ambiental, promovendo a melhor utilização e reutilização dos recursos disponíveis; d) descentralização administrativa, subsidiariedade, e cooperação, reforçando uma abordagem de proximidade; e) transparência dos procedimentos públicos; f) participação dos cidadãos e apoio a iniciativas das comunidades locais e das populações” (LBH, artigo 3º).



Neste documento são estabelecidos o direito à habitação e ao “habitat” sendo “que todos têm o direito de possuir uma habitação adequada para si e para a sua família, com condições de higiene e conforto e que seja preservada a intimidade e privacidade” (LBH, artigo 7º). O “Habitat” “é o contexto territorial e social exterior à unidade habitacional em que se encontra inserida”, sendo que, a garantia do direito à habitação passa pela necessidade de existir uma envolvente com segurança, qualidade ambiental, condições de salubridade e integração social (LBH, artigo 14º), assim como a existência de uma rede adequada de equipamentos e transportes, sendo estes da responsabilidade do Estado.

São estabelecidas as políticas públicas de Habitação e Reabilitação Urbana de âmbito nacional, regional e local (capítulo III). Ao nível nacional o instrumento essencial é o Programa Nacional de Habitação e os Relatórios Anuais de Habitação a submeter à apreciação do parlamento. As políticas regionais de habitação seguirão, com as necessárias adaptações, o estipulado para a política nacional. As políticas locais de habitação têm como principal instrumento a Carta Municipal da Habitação. É também definido um Conselho de Habitação, como forma de participação cidadã, sendo o nacional obrigatório, enquanto o local é facultativo.

São também estabelecidas medidas relativamente ao arrendamento habitacional através do estabelecimento de uma política com um sistema de renda compatível com os rendimentos, incentivos e garantias ao mercado de arrendamento privado, como por exemplo, a criação de seguros de renda.

Nesta lei de bases também é feita referência à habitação própria, sendo que o apoio público do Estado “à aquisição de casa própria privilegia a habitação acessível sem fins lucrativos, produzida pelo setor cooperativo ou que resulte de processos de autoconstrução, sem prejuízo das competências das Regiões Autónomas e das Autarquias locais” (artigo 46º).

Relativamente ao crédito à habitação passa a existir uma proteção relativamente aos fiadores, sendo que, “não podem ser concedidas aos fiadores condições mais desfavoráveis de pagamentos dos créditos, nomeadamente ao nível da manutenção das prestações, nem pode ser negado o direito a proceder ao pagamento nas condições proporcionadas ao principal devedor” (LBH, artigo 47º). Ainda no crédito à habitação, ficou estabelecida na lei que é possível entregar a casa ao banco como forma de pagamento do crédito, “é admitida a dação em cumprimento da dívida, extinguindo as obrigações do devedor independentemente do valor atribuído ao imóvel para esse efeito,

desde que tal esteja contratualmente estabelecido, cabendo à instituição de crédito prestar essa informação antes da celebração do contrato” (LBH, artigo 48º).

Também é estabelecido que todos os cidadãos têm direito à informação sobre a política de habitação ao nível nacional, regional e local, assim como, os programas públicos existentes sobre a habitação e reabilitação e respetivas formas de acesso, execução e resultados, tendo, igualmente, “o direito de participar na elaboração e revisão dos instrumentos de planeamento público em matéria de habitação, ao nível nacional, regional e local” (LBH, artigo 53º).

Por último, são estabelecidas as intervenções prioritárias em matéria de habitação sendo elas, “casos de emergência por razões de proteção civil ou de humanitária; apoio prioritário para pessoas em risco de despejo forçado e sem alternativa habitacional; pessoas sem-abrigo; áreas urbanas de génese ilegal e núcleos de habitação precária; e, territórios de baixa densidade ameaçados pelo risco de declínio demográfico” (capítulo IX).

## **6.2 Reflexões sobre as carências habitacionais no município de Valongo**

Como já foi mencionado, as elevadas carências habitacionais são evidentes no país sendo que Valongo não é exceção. Apesar de Valongo ter concluído o PER em 2004, ainda existem 363 famílias a necessitar de habitação, segundo os dados do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018), correspondendo a 6,95% das da AMP (total de 5222). O município de Valongo apontou como solução de realojamento para estas famílias a construção de novas habitações (IHRU, 2018, p.35).

Para percebermos as carências habitacionais existentes, nomeadamente, a evolução, a dimensão e o perfil da população que procura habitação social em Valongo, realizamos um inquérito ao departamento de Ação Social da Câmara Municipal de Valongo. Assim, segundo a informação disponibilizada, verifica-se a existência de um número significativo de inscritos à espera de habitação social (quadro 40).

Quadro 40 - Distribuição dos pedidos de habitação social por ano e freguesia

Ano	Alfena	Campo	Ermesinde	Sobrado	Valongo	União das freguesias de Campo e Sobrado	Total
2008	177	118	498	46	210		1049
2009	171	50	542	26	228		1017
2010	97	68	478	31	102		776
2011	101	84	237	32	142		596
2012	118	92	288	37	173		708
2013	137	99	336	46	203		821
2014	166	113	374	58	242		953
2015	167	108	400	58	263		996
2016	168	115	404	66	269		1022
2017	173	122	423	67	279		1064
2018	82		193		134	83	492
Total das freguesias (%)	16.39 %	10.20%	43.95%	4.91%	23.64%	0.87%	100 %

Fonte: Câmara Municipal de Valongo, 2019

Os dados do quadro 40 mostram que Ermesinde é a freguesia que ao longo de todos os anos apresenta o maior número de inscritos, seguindo-se Valongo. Quanto ao total verifica-se oscilações ao longo dos anos, mas de um modo geral, o número de população que requer habitação social é bastante elevado, sendo o ano de 2018 o ano com menos população inscrita. O ano de 2008, período em que se inicia a crise financeira, foi um ano em que se verifica um elevado número de inscritos na habitação social em regime de arrendamento assim como no ano de 2009.

Questionando se alguns destes indivíduos foram realojados, se existiu desistência ou se viram a sua situação habitacional alterada, foi referido que não seria possível identificar quem desistiu ou viu a sua situação alterada, uma vez que neste período (2008-2018) existiram três processos de atualização no qual muitos destes indivíduos não responderam às notificações da Câmara pelo que esses processos foram arquivados.

Quadro 41 - Perfil dos agregados familiares que procuram habitação social

Tipo de agregado familiar	Grau de importância (1 menos importante a 8 mais importante)
• Jovem adulto isolado (18-35 anos)	8
• Agregado familiar sem menores	7
• Agregado familiar só com idosos (maiores de 65 anos)	6
• Agregado familiar extenso	5
• Idoso isolado	4
• Isolado (adulto c/+ 40 anos)	3
• Agregado familiar com menores	2
• Agregado monoparental com dependentes	1

Fonte: Câmara Municipal de Valongo, 2019

Quadro 42 - Motivos dos pedidos de habitação social por grau de importância

Grau de importância (1 menos importante a 8 mais importante)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A habitação do agregado familiar não tem elevador</li> <li>• A habitação do agregado familiar tem barreiras arquitetónicas</li> </ul>	8
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jovens com necessidade de uma habitação autónoma para sair de casa dos pais</li> </ul>	7
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A habitação do agregado familiar está sobreocupada</li> </ul>	6
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O divórcio determina a necessidade de uma nova habitação</li> </ul>	5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O contrato de arrendamento da habitação cessou</li> </ul>	4
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A habitação do agregado familiar está em ruína ou muito degradada</li> </ul>	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O agregado familiar não tem condições económicas para suportar o crédito da sua atual habitação</li> </ul>	2
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O agregado familiar não tem condições económicas para suportar a renda de uma habitação no mercado de arrendamento</li> </ul>	1

Fonte: Câmara Municipal de Valongo, 2019

Conforme o quadro 41, os tipos de agregados que apresentam maiores preocupações face às carências habitacionais são os jovens isolados com idades entre 18-35 anos, seguindo-se os agregados familiares sem menores e os agregados familiares só com idosos com mais de 65 anos. A maior representatividade dos jovens, poderá estar relacionado com a maior precariedade do emprego, desta população, o que perante os preços altos praticados no mercado habitacional, dificulta o seu acesso a uma habitação.

Quanto aos motivos que levam os agregados a recorrer à Câmara Municipal para aceder a uma habitação social, salienta-se, a falta de acessibilidades nas habitações, seguindo-se a necessidade de uma habitação pelos jovens para a sua autonomização e ainda habitações em sobreocupação (quadro 42). A importância atribuída às condições de acessibilidade são um indício de que muitas das habitações carecem destas condições sendo necessária a resolução destes problemas, tornando as habitações mais acessíveis, particularmente aos mais idosos e à população com mobilidade reduzida.

Os pedidos, após o seu registo e análise, ficam a aguardar por uma oportunidade de realojamento. Contudo, apesar do aumento dos pedidos, neste momento o município não dispõe de habitações para dar resposta às solicitações, uma vez que não tem qualquer projeto de construção ou reabilitação em curso, encontrando-se, apenas a elaborar a Estratégia/Plano local de habitação para posteriormente candidatar-se ao programa 1º Direito.

### 6.3. Futuro da habitação no município de Valongo

Para percebermos qual a estratégia do município para responder às carências existentes e a outros problemas relativos à habitação realizamos uma entrevista ao Chefe da Divisão de Educação, Ação Social e Desporto, Dr. Torcato Ferreira.

Foi referido pelo entrevistado que os principais problemas habitacionais existentes no município são, o elevado número de famílias que recorrem à habitação social; os preços praticados nas rendas e nas vendas, no mercado privado de habitação que são altíssimos e incomportáveis pela população, assim como, a falta de alojamentos e uma elevada procura associado ao crescimento populacional do concelho.

O Dr. Torcato salientou que relativamente ao Programa 1º Direito e ao previsto na NGPH, o município encontra-se na fase de elaboração da Estratégia Local da Habitação. Este documento estratégico irá definir aquilo que serão as opções políticas de habitação no concelho para que quer entidades públicas, quer privadas coletivas ou individuais possam recorrer, aos 1 700 milhões de euros de financiamento que o governo disponibilizou a nível nacional para o Programa 1º Direito. Referiu que as opções a desenvolver pelo município são variadas (habitação de custos controlados, autoconstrução apoiada, por exemplo), mas salientou que deverão envolver, não só o município, como também os privados.

O município de Valongo quer proporcionar aos seus cidadãos políticas ativas de promoção de habitação de qualidade e ao mais baixo custo possível, mas dentro do que são as competências do município porque o problema habitacional do concelho não se resume à habitação social.

Relativamente à participação do município nos programas para a habitação acessível, como por exemplo, o Porta 65 Jovem, o Arrendamento Acessível, o Porta de Entrada, referiu que a Câmara é um parceiro ativo na promoção destes programas. São programas do governo central em que o município participa como parceiro formal ou não formal. Quanto ao Porta 65 Jovem e aos outros programas, o município fornece a informação aos gabinetes de serviço social e às pessoas que se dirigem à Câmara por questões habitacionais, sendo assim, informados das soluções que têm no território e de que forma podem concorrer a elas, sendo dada uma ajuda inclusivamente no preenchimento das fichas de candidatura. Neste sentido, conhecem os programas, informam as pessoas e apoiam naquilo que for necessário na parte burocrática/administrativa para efetuar essas mesmas candidaturas.

O Dr. Torcato, salientou que, a habitação hoje é uma das principais políticas dos territórios urbanos e sendo um problema grave, não só de Valongo mas de todo o país,

nomeadamente, nas áreas metropolitanas, dado que assistimos a um grande êxodo dos centros das cidades, neste caso da cidade do Porto e, portanto, Valongo já começa também a ficar com os problemas que o centro sente, pouca habitação e preços completamente inaceitáveis para um cidadão comum. Se os preços são inoportunos para um cidadão comum, isto é um problema nacional grave e que tem que ter respostas imediatas, sendo certo que as respostas existentes e os problemas existentes não começam e não se esgotam ao nível dos municípios. As políticas integradas de habitação têm que ser integradas no âmbito regional, neste caso na AMP, porque o município de Valongo fará o seu papel e assumirá as suas responsabilidades, mas têm que ser consertados ao nível metropolitano, porque os problemas habitacionais e o mercado habitacional não se esgotam nas fronteiras do município.

Referiu ainda que, o município dá uma importância elevada aos problemas habitacionais, porque se não existir habitação condigna para os nossos cidadãos, eles saem do território e depois tornamo-nos menos competitivos e os que ficarem no nosso território ficam com os custos de tal maneira elevados que depois consubstanciam-se na sua qualidade de vida e naquilo que são as respostas na qualidade social que o município pretende imprimir no território. Relativamente à questão de qual o futuro da habitação social para o município de Valongo, considera que a habitação social foi uma resposta importante no pós 25 de abril porque de facto havia uma necessidade habitacional muito grande no país, muitas pessoas a residir em barracas, a habitação social foi a resposta que o país teve para acabar com as barracas nos grandes aglomerados urbanos e, portanto, isso foi uma resposta que respondeu àquilo que era a exigência das necessidades da altura. Contudo, passados uns anos dessa construção massiva de habitação social percebeu-se que correspondeu a uma necessidade na altura imediata, mas depois não correspondeu àquilo que era a resposta social para o problema de habitação, até porque hoje assistimos a demolições de empreendimentos sociais, *guetização* e isolamento dos empreendimentos, construção de fraca qualidade, deslocalização e concentração de pessoas sem terem uma retaguarda social.

Assim, percebeu-se que a habitação social da forma como foi construída, em grandes blocos, em grandes aglomerados urbanos, resolvia um problema, o acesso à habitação, mas originou outros problemas sociais ainda mais graves. Nos anos 70 e 80 esta era uma questão que precisava de uma resposta, mas não se compreende que nos anos 90 se continuasse a construir empreendimentos de habitação social com os mesmos propósitos e com os mesmos erros dos anos 70 como foi o caso de Valongo.

Referiu que em Valongo existem empreendimentos que hoje ele tem muita dificuldade em perceber como foram lá construídos, onde não há vizinhança, não há equipamentos de apoio, não há comércio e não há transportes públicos. Assim os problemas que Valongo possui são a fraca construção, a deslocalização e a falta de equipamentos de apoio para que os moradores possam viver em comunidade como todos os indivíduos. Os empreendimentos mais isolados são os mais problemáticos. O Dr. Torcato salientou que, não sabe se a habitação social será a única resposta para as carências dos grupos mais vulneráveis, ela deveria ser, complementada com outros programas de apoio, nomeadamente, ao arrendamento, apoio à autoconstrução, construção a custos controlados pelos privados e apoio às cooperativas. A habitação social não chega para resolver os problemas sendo necessário outras respostas sociais complementares.

Concluindo, de acordo com a entrevista realizada e aqui evidenciada, a solução para a questão habitacional para o município de Valongo ainda esta a ser estudada. Está a ser elaborado a Estratégia Local de Habitação para poderem se candidatar ao programa 1º Direito. A política a seguir irá ser definida nesse plano e as soluções poderão ser muitas, sendo que, o objetivo é a resolução das carências encontradas no concelho, aliando o município e os privados, de modo a que os cidadãos possam usufruir de uma habitação de qualidade e ao mais baixo custo possível. Considera, também que, a habitação social por si só não chega para resolução dos problemas, sendo necessária outras intervenções ao nível social e do habitat (acesso aos serviços públicos, transportes, entre outros).

#### **6.4. Proposta metodológica de uma Estratégia Local de Habitação (ELH) para o concelho de Valongo**

Neste subcapítulo iremos realizar uma proposta metodológica daquilo que poderá ser uma Estratégia Local de Habitação para o concelho de Valongo, dadas as crescentes preocupações evidentes com a habitação surgidas ao longo do tempo.

É necessário, primeiramente, evidenciar as razões que justificam a elaboração desta estratégia tendo em conta a dinâmica demográfica, o parque habitacional e as carências através da análise dos recenseamentos da população e habitação do INE (efetuada no capítulo 4), da entrevista realizada ao Chefe da Divisão Social e, por último, através dos inquéritos realizados às assistentes sociais da Câmara Municipal de Valongo. Importa assim serem estabelecidas as prioridades de intervenção e os objetivos pretendidos com a estratégia, articulando-a com a NGPH e com a Lei de Bases da Habitação.

#### **6.4.1. O que é uma Estratégia Local de Habitação?**

O Governo na NGPH desafia os municípios a realizarem uma Estratégia Local de Habitação (ELH)<sup>10</sup> ou uma Carta Municipal de Habitação, como designada na Lei de Bases da Habitação (cap. III, artigo 22º) para definirem uma política integrada de habitação e de reabilitação urbana, a médio e longo prazo. Condicionando, igualmente, a candidatura aos programas incluídos na NGPH, à realização da ELH, nomeadamente ao Programa 1º Direito.

“O PLH são instrumentos que deverão permitir às autarquias, em articulação com a Administração Central, desempenhar o seu papel regulador no mercado da habitação, suprimindo falhas e disfunções, por forma a contribuir para o efectivo cumprimento do direito à habitação consagrado no artigo 65º da Constituição da República Portuguesa” (Roseta, Helena, 2008. PLH de Lisboa Proposta de Metodologia, p.1 e 2)

A ELH é um instrumento estratégico essencial para a tomada de decisão porque permite: conhecer, localizar e identificar, os aglomerados, núcleos ou bairros vulneráveis e/ou degradados; os que carecem de requalificação; os que concentram elevados índices de pobreza e exclusão social; as áreas ou núcleos de pressão imobiliária que poderão originar processos de gentrificação, para além, de quantificar, com precisão, as diferentes carências habitacionais do território. Para além desta dimensão de diagnóstico, a ELH deve definir prioridades e propor soluções para os problemas habitacionais identificados, adequadas aos diferentes territórios e tendo em conta os diferentes instrumentos disponíveis. “Deverá contribuir para a fixação periódica dos objetivos da política de habitação municipal (ex: 4-5 anos) e ajudar a definir localmente uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação, da reabilitação habitacional, da regeneração urbana e da inclusão social” (Câmara Municipal de Odivelas, 2016, p.24).

A ELH deve ser um instrumento programático e reflexivo relativamente às necessidades de habitação (procura) e definir quais os recursos existentes (oferta) disponíveis a ser utilizados para colmatar as carências identificadas. Deve ainda contemplar um conjunto de indicadores para a sua avaliação e monitorização (Lei de Bases da Habitação, 2019, artigo 22º).

A ELH mais do que um plano territorial que define o onde, deve enfatizar o quando e quanto, valorizando os recursos, a gestão orçamental e os prazos de execução das medidas

---

<sup>10</sup> Refira-se que no Plano Estratégico da Habitação 2008-2013, este documento era designado por Programa Local de Habitação, designação que é utilizada, por exemplo, pela Câmara de Lisboa a primeira a realizar este documento em 2008.

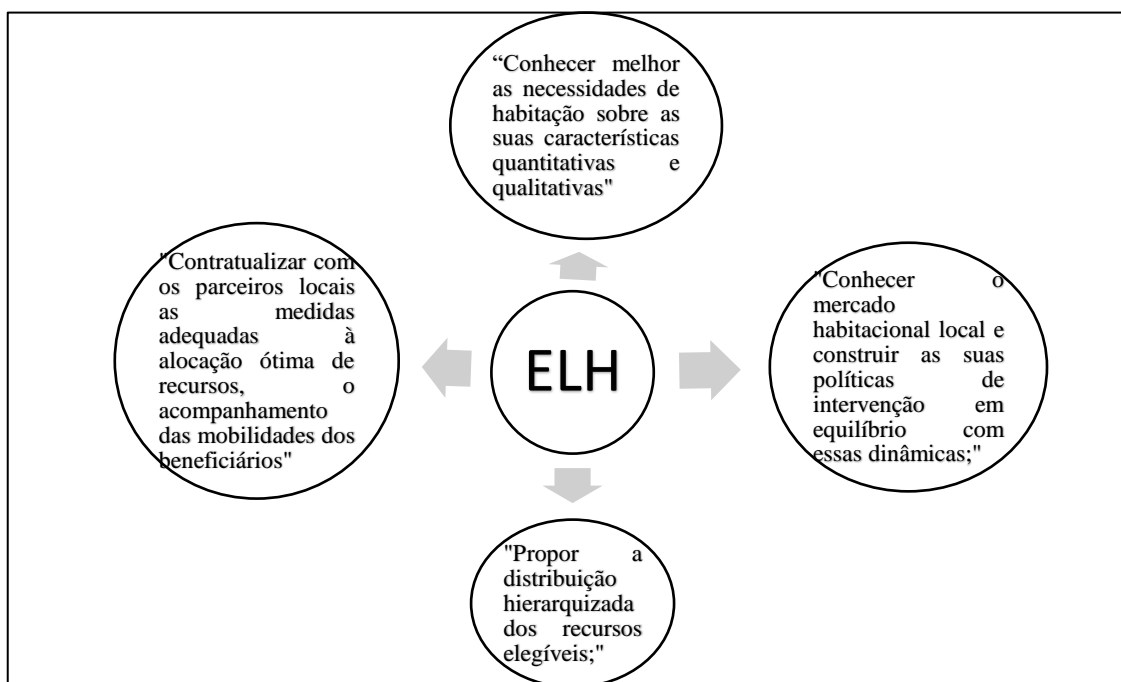


propostas. A ELH deve ainda estar articulada com os demais Instrumentos de Planeamento Territorial, caso do PDM, ou ainda, com outras estratégias aprovadas ou previstas para o município (Lei de Bases da Habitação, artigo 22º).

Enquanto instrumento municipal de planeamento, a ELH tem de utilizar métodos/técnicas de diagnóstico e análise estatística acerca da realidade do parque habitacional do concelho, complementadas com metodologias participativas que envolvam múltiplos interlocutores, nomeadamente, instituições (públicas, privadas, associativas e cooperativas), técnicos da câmara das áreas do planeamento, da mobilidade, do social, da educação, *stakeholder's*, arrendatários/residentes em habitação social, munícipes e a sociedade civil em geral (Câmara Municipal de Odívetas, 2016).

“Preferencialmente, espera-se que estes Programas Locais de Habitação sejam instrumentos pragmáticos, mas também reflexivos sobre as necessidades de habitação, e tendo em conta a coresponsabilização dos vários parceiros locais, a otimização da utilização dos recursos disponíveis e não Programas formais encomendados a entidades externas ao aparelho e aos técnicos e operadores municipais” (IHRU 2008, p.52).

As ELH devem:



Fonte: Adaptado de IHRU, 2008, p.52

A elaboração da ELH apresenta várias vantagens como, “(i) impõe que a autarquia delineie uma estratégia de médio prazo que garanta o acesso à habitação; (ii) obriga a levantar, sistematizar, analisar e circular a informação relevante; (iii) permite a integração das políticas de habitação com as políticas urbanas e setoriais; e (iv) representa uma arena de diálogo entre os atores locais” (Allegra & Colombo, 2019, p.12).

Os municípios devem proceder à elaboração da ELH que pretendem adotar, tendo em conta, os novos desafios que se colocam à sociedade atual, nomeadamente, o envelhecimento populacional, as alterações da composição familiar, novos modos de vida, a vulnerabilidade social, as migrações e a mobilidade crescente de emprego (PNPOT, 2018).

Segundo a Lei de Bases da Habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, “acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, bem como garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal” (artigo 21º).

Segundo a mesma Lei os municípios devem ainda: “a) Construir, reabilitar, arrendar ou adquirir habitações economicamente acessíveis; b) Promover a construção ou reabilitação de habitações a custos controlados; c) Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional; d) Promover a regeneração urbana das áreas degradadas e a reconversão, sempre que possível, das AUGI; e) Promover ações de autoconstrução, autoacabamento e auto-reabilitação, destinadas à habitação própria; f) Praticar uma política de solos compatível com os objetivos e metas da política habitacional municipal e adequar aos mesmos a política fiscal municipal; g) Apoiar as cooperativas de habitação; h) Incluir os núcleos de habitação precária, as áreas urbanas degradadas e as AUGI não passíveis de reconversão em programas temporários de melhoria de habitabilidade até à prossecução do realojamento; i) Apoiar processos de autoconstrução devidamente considerados em instrumentos de gestão do território promover programas locais de autoacabamento; j) Prevenir a gentrificação urbana; k) Participar, em articulação com os serviços e redes sociais locais, nos programas e estratégias nacionais dirigidos às pessoas em situações de sem abrigo, ao combate à discriminação racial ou étnica e à proteção das vítimas de violência doméstica; l) Assegurar uma permanente vigilância e proteção contra riscos naturais ou antrópicos; m) Fiscalizar o cumprimento das exigências legais por parte dos proprietários habitacionais; n) Incluir a participação das cooperativas e dos moradores nas decisões sobre as políticas de habitação” (artigo 21º).

Na Lei de Bases da Habitação a ELH, como referimos acima, é designada por Carta Municipal de Habitação e segundo o artigo 22º ela inclui e define um conjunto de aspetos (quadro 43).

Quadro 43 - Carta Municipal de Habitação

Inclui	<p>a) “O diagnóstico das carências de habitação na área do município;</p> <p>b) A identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente, em solo urbanizado expetante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados;</p> <p>c) O planeamento e ordenamento prospetivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar;</p> <p>d) A definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo temporal da vigência;</p>
Define	<p>a) As necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais;</p> <p>b) As situações que exijam realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico do aglomerado ou edificado;</p> <p>c) Os agregados familiares em situação de manifesta carência de meios para acesso à habitação;</p> <p>d) As intervenções a desenvolver para inverter situações de perda populacional e processos de gentrificação;</p> <p>e) A identificação dos agentes, públicos ou privados, a quem compete a concretização das intervenções a desenvolver;</p> <p>f) A identificação dos agentes do setor cooperativo, da rede social, e das associações ou comissões de moradores, chamados a cooperar para a concretização das intervenções a desenvolver;</p> <p>g) O modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da CMH”;</p>

Fonte: Lei de Bases da Habitação, 2019, artigo 22º

#### 6.4.2. Diagnóstico do concelho – motivos que justificam a elaboração de uma ELH para o Município de Valongo

Neste ponto realizamos uma síntese do diagnóstico do concelho a partir dos dados estatísticos do INE, do inquérito feito às assistentes sociais da CMV e da entrevista feita ao Dr. Torcato, de forma a evidenciar os motivos e as carências, quantitativas e qualitativas, que justificam a elaboração desta estratégia. A ELH é obrigatória para que as autarquias locais possam apresentar a sua candidatura a fundos por parte do governo central, nomeadamente no âmbito dos novos programas enunciados na Nova Geração de Políticas de Habitação, como o programa 1º Direito. A NGPH também propõe que exista maior governança por parte dos elementos responsáveis pelo setor da habitação, “deverão ser mais proativos do que no passado, isto é, mais autónomos, mais criativos e mais capazes de estabelecer relações colaborativas entre si” (Allegra & Colombo, 2019, p.9). Deste modo, são expostos os motivos que traduzem a necessidade de criação de uma ELH:

##### 1- Em termos demográficos:

- Como vimos no Capítulo 4, existiu um crescimento populacional mais acentuado a partir dos anos 80, o que conduziu a um boom de construção, originando um conjunto de construções inacabadas evidentes no concelho;

- Diminuição da população mais jovem e aumento da mais idosa de 2001 para 2011 – índice de envelhecimento de 54,8 no ano de 2001 face a 80,4 no ano de 2011;
- Diminuição da dimensão média das famílias.

## **2- O Parque Habitacional:**

- Número de alojamentos clássicos superior ao número de famílias clássicas;
- Aumento do número de alojamentos de residência habitual, de residência secundária e também do número de alojamentos vagos de 2001 para 2011;
- Em 2011 os alojamentos neste município eram, na sua maioria, ocupados pelos seus próprios proprietários;
- Períodos de oscilação relativamente ao número de fogos concluídos entre 2012 e 2017 - de 2012 para 2015 uma perda progressiva de fogos concluídos, provavelmente por efeito da crise, aumento em 2016 e diminuição em 2017;
- Quando às entidades promotoras dos fogos licenciados, verifica-se que, entre 2012 a 2015 foram sobretudo promovidos pelas pessoas singular, enquanto entre 2016 e 2017, destaca-se as empresas privadas, seguidas pela pessoa singular. Não se verifica entre estes anos nenhuma construção por parte de organismo público;
- Aumento do valor médio mensal das rendas de 2001 (111 €) para 2011 (235,33 €). Para o 2º semestre de 2018 e para o concelho o valor mediano das rendas por m<sup>2</sup> é de 4,45 € tendo em conta este valor, se considerarmos um fogo T2 com 72 m<sup>2</sup> (área mínima do RGEU para esta tipologia) teremos uma renda de cerca de 320 euros.

## **3- Carências habitacionais identificadas no Município:**

- Em 2011 existiam 19140 alojamentos sobrelotados e 1,48% de alojamentos sem pelo menos uma infraestrutura considerada como básica (água, eletricidade, saneamento e instalações sanitárias);
- No ano de 2011 num total de 18 475 edifícios, 5200 (28%) estavam a necessitar de obras de reabilitação e 125 (0,7%) encontravam-se muito degradados;
- No ano de 2018 estavam inscritas 492 famílias para a habitação social em regime de arrendamento;
- Quanto ao perfil dos candidatos destacam-se os jovens adultos isolados, os agregados familiares sem menores e os agregados familiares só com idosos como referido acima;

- Relativamente aos motivos que levam as famílias a recorrerem à habitação social, destaca-se as condições de acessibilidade do alojamento (não ter elevador e existência de barreiras arquitetónicas), a sobreocupação e a necessidade de autonomização dos jovens.

#### **4- Habitação social no concelho:**

- Existem no concelho de Valongo um total de 17 empreendimentos e 1054 fogos.

Para além desta síntese geral relativa à habitação, refira-se ainda que, os problemas que Valongo possui neste momento de acordo com o Dr. Torcato Ferreira são os preços elevados das rendas e vendas no mercado de habitação que se tornam incomportáveis pela população, o elevado número de famílias que recorrem à habitação social, a falta de alojamentos e elevada procura dado o crescimento populacional do município.

Perante este quadro, é fundamental a elaboração da ELH como já foi mencionado e cujo objetivo é “equilibrar a oferta e a procura de habitação no município, em resultado dos comportamentos demográficos, conjugados com as condições económicas, sociais e políticas, da atualidade” (Amorim, 2012, p.90).

“O que é pedido é: olhe-se para as famílias em concreto e proponha-se a solução mais adequada para aquelas famílias em concreto. É isso que é dito. Qualquer solução, em teoria, é viável. O que se pede é que depois se demonstre porque é que ela, aquela solução, é mais adequada tendo em conta os princípios do programa.” (Pinho, A., 2019, p.35)

Assim, é necessário a definição de uma metodologia que tenha em conta:

1. Aprofundar o diagnóstico das carências habitacionais que o concelho possuiu, de modo a perceber as situações habitacionais em termos de carências quantitativas e qualitativas da habitação:

- a) Identificar o número exato de famílias que estão à espera de habitação social no ficheiro ativo da Câmara Municipal;
- b) Identificar áreas com edifícios vagos, perceber o motivo pelo qual estão vagos, o seu estado de conservação, assim como, os que se encontram degradados e que possam ser alvo de reabilitação para possível colocação no mercado, aumentando assim a oferta;
- c) Identificar a percentagem de população em situação de sobrelotação, em edifícios que não possuem infraestruturas básicas e em mau estado de conservação;
- d) Identificar áreas do concelho em perda e com maior pressão populacional;

- e) Levantamento do número de edifícios inacabados e ser definida uma estratégia para esses edifícios visto que são parte integrante do território e poderão ser aproveitados;
  - f) Identificação de espaços disponíveis que poderão ser aproveitados para a construção nova;
  - g) Identificar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do município (República Portuguesa. s/d<sup>11</sup>)
2. Após o aprofundamento do diagnóstico é necessária a definição das áreas mais críticas e de intervenção prioritária para a habitação e regeneração urbana;
  3. Identificar possíveis parceiros na concretização da estratégia local de habitação, quer sejam sociais, públicos ou privados;
  4. Incentivar o desenvolvimento de um processo participativo entre todos os parceiros e a população, de modo a que, possam intervir na definição das prioridades de intervenção, objetivos estratégicos e quais as medidas a serem implementadas;
  5. Estabelecer técnicas, práticas ou metodologias inovadoras, sobretudo nas áreas de eficiência energética, mobilidade, conservação de edifícios e gestão do parque habitacional (Roseta, 2008, p.2);
  6. Desenvolvimento de um plano de ação e monitorização de todo o processo de construção da ELH (Amorim, 2012, p.90).

Como foi mencionado na entrevista acima analisada, um dos objetivos do concelho assenta na atração de nova população e que os que já residem no concelho permaneçam e que residam com qualidade. Para que estes objetivos se concretizem é necessário que o município possua um parque habitacional adequado, atrativo e com qualidade, o que implica não só construção de qualidade, como também, um habitat de qualidade.

Como referimos, para a concretização da ELH é fundamental o envolvimento de parceiros. Entre estes parceiros destacam-se:

---

<sup>11</sup>República Portuguesa, s/d. Estratégia Local da Habitação. Disponível em:

[http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/programas\\_financiamento/Estrategias\\_Locais.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/programas_financiamento/Estrategias_Locais.pdf)

Quadro 44 - Parceiros ativos para a constituição da ELH

Juntas de freguesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importantes na medida em que têm uma relação de maior proximidade com a população e conhecimento das suas principais necessidades;</li> <li>• Devem/podem dinamizar a realização de ações/fóruns/discussões com os habitantes de modo a serem apresentadas as ideias da ELH e sucessiva discussão;</li> </ul> <p>“As freguesias cooperam com os municípios na programação e execução da política local de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis, e mediante delegação de competências dos municípios, em intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade” (Lei de Bases da Habitação, 2019, artigo 25º)</p>
Cooperativas de habitação/ Empresas privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podem ser realizados protocolos entre a Câmara Municipal de Valongo e as cooperativas de habitação, empresas privadas e empresas de construção, para se proceder à reabilitação e/ou possibilidade de construção de novas habitações a custos controlados;</li> <li>• Possibilidade de cedência de fogos já construídos;</li> </ul>
IPSS´s e empresas municipais como a Vallis Habita	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devem avaliar as carências habitacionais nas áreas pelas quais são responsáveis e ajudar na identificação dos públicos-alvo que possuem carências;</li> </ul>
IHRU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O IHRU deverá proceder ao acompanhamento do processo e posteriormente ceder financiamento para os programas apresentados na ELH nomeadamente ao abrigo do conjunto de programas previstos na NGPH;</li> </ul>
Universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de criação de protocolos para o desenvolvimento de projetos novos e também de novas práticas;</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Amorim, 2012, p.95

A elaboração da ELH de Valongo deve estar articulada com todas estas entidades. Devem ser realizados fóruns, workshops, palestras e debates, organizados pela Câmara ou pelas juntas de freguesia, nas quais a população possa apresentar as suas preocupações e possíveis soluções para a política de habitação, permitindo assim uma participação mais ativa da população residente, evidenciando aquilo que esperam que seja a política de habitação do concelho.

Para a transparência, envolvimento e participação, aconselha-se a criação de um site destinado à ELH no qual devem ser colocadas as várias etapas do processo de realização e os respetivos documentos, conforme se vai desenrolando a sua execução. Deve ser criado um fórum de discussão no qual a população e os vários intervenientes possam dar a sua opinião, dar sugestões e até mesmo colocar questões que devem ser respondidas pelos responsáveis.

Para a concretização de uma política habitacional eficiente, a intervenção dos técnicos municipais na reflexão dos novos desafios presentes na Nova Geração de Políticas de

Habituação e na Lei de Bases da Habitação e tendo em conta o conhecimento já adquirido com a implementação de programas transatos, como por exemplo o PER, é fundamental. Esta reflexão deve ter em conta o que falhou, o que deve ser alterado, quais são as novas necessidades habitacionais e os desafios que se colocam, nomeadamente, “promoção de cidades sustentáveis e inteligentes, integrando plenamente as medidas apontadas no Plano Nacional de Reformas, ao serviço da construção de novas centralidades nas cidades e da dinamização de zonas em declínio, da melhoria do desempenho energético e ambiental dos edifícios, da inclusão social e da atratividade dos territórios” (Resolução do Conselho de Ministros nº50-A/2018).

A NGPH também defende uma outra forma de conceber e implementar a política habitacional: “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 proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados” (Resolução do Conselho de Ministros nº50-A/2018).

Neste sentido, a política de habitação para o concelho deve não só implementar habitação destinada às famílias mais carenciadas, medida implementada ao longo do tempo, como verificado no capítulo 4, como também dever ser definida uma política direcionada para os novos grupos, que possuem dificuldade de acesso ao mercado (compra e arrendamento) dado os preços praticados, nomeadamente “a classe média precarizada e que não é proprietária” (Silva, 2019, p.254). Ou seja, é necessário deixar de pensar numa política apenas direcionada para as classes mais desfavorecidas para uma política pensada no acesso universal do direito à habitação (PLH de Évora, 2019, p.17).

Deve também ser uma política que contemple uma diversidade de soluções, adaptadas às características do território, das populações e às disponibilidades de solo existentes para a construção, ou seja, articulando-se nesta matéria com o previsto no PDM. Dado que o solo é um recurso finito, deve-se privilegiar a reabilitação de habitações devolutas de propriedade pública ou privada. Dado que assistimos a uma maior mobilidade do emprego e a novas formas de trabalho, aconselha-se a um aumento da oferta para



arrendamento acessível (público e privado) tal como definido na NGPH e no programa de arrendamento acessível.

Sintetizando, a proposta da ELH de Valongo deverá ser dividida em 3 fases:

### **1ª fase – Realização de um diagnóstico da situação habitacional do concelho**

Este diagnóstico tem por objetivo identificar as carências, quais as situações mais urgentes, para intervenção (situações de sem abrigo, de precariedade habitacional, por exemplo) e estimar as necessidades habitacionais futuras.

Com o diagnóstico pretende-se conhecer o parque habitacional do concelho; identificação das carências quantitativa e qualitativa; as dinâmicas da procura e da oferta e respetivas tendências de evolução, potencialidades e bloqueios (Amorim, 2012).

O diagnóstico é o momento mais relevante do ponto de vista territorial, pois é a fase em que se faz uma análise espacial, estatística e georreferenciada, de leitura e projeção territorial e de inter-relação entre o social e o espacial.

Como já referido, deve identificar quais os parceiros e recursos financeiros a mobilizar, para a execução das medidas a serem propostas, nomeadamente, os programas habitacionais existentes a que o município poderá se candidatar.

O diagnóstico deve ser apresentado e discutido com os diversos agentes (públicos, privados e sociais) que possam ser mobilizados para a implementação da ELH, assim como, com a população, para que possam dar o seu contributo na definição dos objetivos estratégicos, das prioridades e das medidas a implementar.

Concluindo, é necessário ter conhecimento dos problemas habitacionais, desde as situações de grave carência habitacional (as pessoas e agregados vulneráveis, núcleos precários e núcleos degradados) até o caso das famílias que não têm acesso ao mercado. (Câmara Municipal de Évora, 2018).

### **2ª fase – Estabelecimento das propostas e medidas a adotar – plano de ação**

Nesta 2ª fase devem ser estabelecidas as prioridades, os objetivos estratégicos, os instrumentos de intervenção e os projetos e medidas a adotar tendo em conta as necessidades do concelho após a elaboração da 1ª fase de diagnóstico, de modo a ser implementada uma política de habitação adequada e harmoniosa para o concelho.

Sendo o objetivo principal a resolução das carências habitacionais, a implementação de uma política de habitação eficaz e que satisfaça as necessidades, devem ser medidas adaptadas às realidades do município de acordo com as carências, crescimento do concelho e das novas realidades.

Cabe então aos órgãos municipais priorizar e implementar as medidas mais adequadas, averiguar a sua exequibilidade, avaliando os seus custos e benefícios, os meios técnicos e organizativos disponíveis, porque umas soluções podem servir para um determinado território e para outro não. “Importa distinguir, por um lado, os que cumprem os objetivos e são fáceis de concretizar; dos que cumprem, mas não são fáceis de concretizar; dos que são fáceis de concretizar, mas que não cumprem na totalidade; e dos que não cumprem bem os objetivos e são igualmente difíceis de concretizar” (Amorim, 2012, p.96).

Este plano de ação deverá ser submetido a uma consulta pública (Amorim 2012), através da plataforma da ELH e de fóruns de debate que contribuam para a construção de compromissos em torno das diferentes medidas propostas.

### **3ª fase – Aplicar a Estratégia Local de Habitação**

A 3ª fase consiste na aplicação da ELH, ou seja, é colocar em prática as medidas estabelecidas nas fases anteriores para cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos para o território.

“Compreende a celebração de protocolos e parcerias pré-estabelecidos e a ativação de mecanismos de acompanhamento e de avaliação, bem como a elaboração de candidaturas a programas nacionais e comunitários que enquadrem o financiamento de medidas decorrentes da elaboração do PLH” (Amorim, 2012, p.97).

Assim, as medidas estratégicas propostas na ELH devem ser monitorizadas e avaliadas sistematicamente, através de um conjunto de indicadores que periodicamente devem ser atualizados.

Para a elaboração da ELH, caso o município não possua meios financeiros, técnicos e ou humanos, poderá solicitar ao IHRU a concessão do apoio financeiro para prestação dos serviços de acompanhamento técnico que se revelem necessários para esse fim (Portal da Habitação, s/d)<sup>12</sup>.

Como foi mencionado na entrevista com o Dr. Torcato, a Câmara Municipal de Valongo após elaboração da Estratégia Local de Habitação e de ter definida a sua política de habitação, irá candidatar-se ao programa 1º Direito. Este programa, comparativamente ao PER incorpora algumas novidades e inovações, como “é o caso, por exemplo, da disponibilização de condições mais favoráveis quando se opta pela regeneração em vez de construção nova; ou da possibilidade de famílias individuais e comissões de moradores se candidatarem diretamente ao programa” (Allegra & Tulumello, 2019, p.iv).

---

<sup>12</sup> Portal da Habitação, Estratégias Locais de Habitação, s/d. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao>

## Conclusão

O principal objetivo deste trabalho centra-se na análise às políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado Central, perceber quais as iniciativas que foram implementadas no concelho em estudo e o impacto que tiveram. Também foi realizado uma análise ao parque habitacional público gerido, atualmente, pela Vallis Habita.

A habitação enquanto um direito constitucionalmente consagrado, um espaço de abrigo, um ativo financeiro das famílias essencial para a sua qualidade de vida e que ocupa uma significativa parcela do território, é um tema de estudo fundamental para o ordenamento do território. No entanto, como vimos, atualmente muitas famílias não conseguem aceder a uma habitação condigna dada a falta de oferta a preços compatíveis aos seus rendimentos, pelo que, muitas residem em habitações degradadas, sobrelotadas ou que não possuem as mínimas condições de habitabilidade, tendo o Estado que garantir esse direito através da implementação de políticas públicas de habitação. Para Vilaça (2001), a questão da habitação social neste país é considerada um dos maiores problemas herdados de um passado no qual se verificou a falta de políticas que promovessem uma efetiva qualidade de vida, a uma parte significativa das famílias, principalmente as que residem nas áreas metropolitanas.

Como vimos no capítulo 3, as políticas de habitação social só tiveram um maior impacto a partir do Estado Novo com a implementação de alguns programas que proporcionasse a oferta de habitação adequada às populações mais carenciadas, tendo sido sobretudo após o 25 de abril que se começa a assistir a uma maior intervenção, quer através de apoios à aquisição de habitação própria, quer da oferta de habitação social para os agregados economicamente mais vulneráveis, para além, do incentivo à recuperação do parque de arrendamento privado ou público e ainda o apoio ao arrendamento jovem.

Entre as iniciativas de “apoio à pedra” destaca-se o PER, que contribuiu para erradicação das barracas e construções abarracadas e realojamento das famílias que habitavam nessas condições precárias, melhorando, significativamente a sua qualidade de vida. Como foi mencionado, este foi o único programa que maior impacto teve em Valongo, tendo sido construídos empreendimentos plurifamiliares dispersos pelas diferentes freguesias do concelho, proporcionando o realojamento dos agregados familiares que viviam em condições precárias.

De acordo com a análise efetuada e presente no capítulo 5, verifica-se que, a população residente no parque habitacional social atual do concelho possui condições económicas e

sociais bastante fragilizadas, ainda que, as suas condições habitacionais tenham melhorado.

Apesar de o PER ter contribuído para uma melhoria das condições habitacionais das famílias mais vulneráveis do concelho, como salientado neste trabalho, ainda existem atualmente carências habitacionais que afetam um leque mais diversificado de famílias. Com a crise económica que o país vivenciou, que provocou um desinvestimento do Estado na habitação e uma diminuição dos rendimentos das famílias, o problema da habitação agravou-se. Esta situação associada a um aumento do alojamento local, às alterações legislativas do arrendamento urbano, entre outros fatores, com impacto no mercado habitacional, fez com que a habitação voltasse à Agenda Política. Assim, em 2018, surgem a NGPH e Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional cujo objetivo era a identificação das carências habitacionais existentes em Portugal, para servir de base ao programa 1º Direito, programa no âmbito da NGPH. Com a NGPH, assiste-se a uma mudança de paradigma da política habitacional: “garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público” e “criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas” (Resolução do Conselho de Ministros n.º50-A/2018).

Os novos desafios hoje colocados à habitação em Portugal advêm: “(1) da dinâmica demográfica, das alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações; (2) da combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação de natureza estrutural, derivadas de políticas de habitação anteriores; (3) da diversidade e especificidade das suas expressões territoriais, à luz quer dos processos de degradação e das dinâmicas de regeneração, quer das dinâmicas de desenvolvimento e atração territorial” (Matos, Marques, Maia & Ribeiro, 2018, p.1569 e 1570).

Na atualidade surgem um conjunto de novos grupos sociais, que já não são só os mais desfavorecidos, que não conseguem aceder a uma habitação no mercado privado, mas que possuem rendimentos a mais para terem direito a uma habitação nos empreendimentos de habitação social. Este fator relaciona-se com o aumento dos preços de venda e do arrendamento das habitações, sendo necessário a implementação de uma política não só direcionada para a habitação social, mas também para estes novos grupos,

porque “o problema da habitação alargou-se a outros grupos sociais, nomeadamente a populações de diferentes idades, a diversos tipos de famílias e com vários níveis de remuneração” (Matos, Marques, Maia & Ribeiro, 2018, p. 1570).

Os jovens são um dos grupos que, como vimos para Valongo, apresentam dificuldade em aceder à habitação, pois o arrendamento além de escasso, não apresenta valores acessíveis, assim como, têm dificuldade de acesso a empréstimos bancários para compra de casa.

Neste contexto de mudança, num desajuste entre a procura e oferta de alojamentos dado às dificuldades já mencionadas e às carências encontradas, é necessário repensar uma nova política que possa colmatar estes problemas.

Valongo, como foi referido na entrevista realizada ao Dr. Torcato, é um concelho que começa a possuir problemas idênticos aos da cidade do Porto, nomeadamente falta de alojamentos e preços exagerados de venda e arrendamento.

Assim, de acordo com esta NGPH e com a Lei de Bases da Habitação, lei que há vários anos era referida como fundamental para articular a política habitacional e a política de ordenamento do território, os municípios são obrigados a desenvolver uma Estratégia Local de Habitação (ELH). Esta deve estabelecer as estratégias a adotar para colmatar as diversas carências e envolver os agentes públicos, privados e os cidadãos. Nesse sentido, no último capítulo foi desenvolvida uma proposta metodológica de uma ELH para Valongo.

O ELH é um instrumento fundamental para “criar soluções e respostas para que se concretize uma política de habitação integrada e que responda às pessoas e ao ordenamento do território “(Matos, Marques, Maia & Ribeiro, 2018, p.1569).

## Bibliografia

Abrantes, T. (1994). “Efeitos Perversos” dos Bairros Sociais: Observações e Sugestões, *Sociedade e Território*, nº 20 p. 50-54.

Abreu, P. (2010). *Casas Económicas do Estado Novo - Os Bairros Sociais na Covilhã*. Dissertação de Mestrado, Engenharia Civil e Arquitetura – Universidade da Beira Interior. Disponível em: [https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2203?locale=pt\\_PT](https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2203?locale=pt_PT)

Allegra & Colombo (2019). A governança das políticas de habitação: (co)produção do conhecimento e capacitação institucional. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 38, pp. 8 – 13. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cct/issue/view/974>

Allegra & Tulumello (2019). O estado da habitação: introdução ao dossier, pp: iii – ix. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 38, disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cct/issue/view/974>

Allen, J.; Barlow, J; Leal, J.; Maloutas, T. & Pavani, L. (2004) *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell

Agarez, R.C. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal – Notas para uma história em construção. In: R. C Agarez (coord.) *Habitação Cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Lisboa: IHRU, p. 11-39. Disponível em: [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af\\_IHRU\\_Habitacao\\_Social.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf)

Amorim, F. (2012). *Plano Local de Habitação – Caso de estudo: Espinho*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/11260?mode=simple>

Antunes, G. (2018). *Políticas de Habitação – 200 anos*. Editora: Caleidoscópico

Antunes, G. (2017), *Políticas sociais de habitação (1820 - 2015): espaço e tempo no concelho de Lisboa*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/28056>

Antunes, Lúcio, Soares & Julião (2016). Políticas de habitação social precedentes a Abril de 1974, *GeoINova* 1, pp:52 – 81

Borges, S. (2017), *Habitação Social no Concelho do Porto: Uma fase de vida ou uma solução para a vida?* Dissertação de Mestrado em Planeamento e Projeto Urbano, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Câmara Municipal de Évora (2019). *Plano Local de Habitação Évora – Desafios, Missão, Metodologia e Instrumentos*. Disponível em: [http://www.cm-evora.pt/pt/site-viver/Habitar/Plano\\_Local\\_Habitacao\\_Evora/o-que-propomos-fazer/Documents/RPC\\_NGPH.pdf](http://www.cm-evora.pt/pt/site-viver/Habitar/Plano_Local_Habitacao_Evora/o-que-propomos-fazer/Documents/RPC_NGPH.pdf)

Câmara Municipal de Odivelas (2016). *Plano Local de Habitação do concelho de Odivelas*. Disponível em: [https://www.cm-odivelas.pt/cm-odivelas/uploads/writer\\_file/document/350/plano\\_local\\_de\\_habitacao\\_concelho\\_de\\_odivelas\\_2016.pdf](https://www.cm-odivelas.pt/cm-odivelas/uploads/writer_file/document/350/plano_local_de_habitacao_concelho_de_odivelas_2016.pdf)

Câmara Municipal de Valongo, s/d. Vallis Habita - Empresa Municipal de Gestão de Empreendimentos Habitacionais do Concelho de Valongo, E.M. Disponível em: [https://www.cm-valongo.pt/cmvalongo/uploads/document/file/2690/Estatutos\\_VH\\_Revistos\\_pela\\_Lei\\_50\\_2012.pdf](https://www.cm-valongo.pt/cmvalongo/uploads/document/file/2690/Estatutos_VH_Revistos_pela_Lei_50_2012.pdf)

Câmara Municipal de Valongo (2016). *180 anos do Município de Valongo*. Disponível em: [https://www.cmvalongo.pt/uploads/writer\\_file/document/362/brochura\\_180anos\\_2017.pdf](https://www.cmvalongo.pt/uploads/writer_file/document/362/brochura_180anos_2017.pdf)

Câmara Municipal de Valongo (2014). *Plano Diretor Municipal – Relatório*. Disponível em: <https://www.cm-valongo.pt/cmvalongo/uploads/document/file/136/54db47f3a2508.pdf>

Câmara Municipal de Valongo (1999). *“Empregar” – Projeto de Candidatura ao Programa Nacional da Luta Contra a Pobreza*.

- Carmona, D.; Peixoto, E.; Jantarada, F.; Silva, P.; Macedo, S.; Branco, S.; Henriques, S. (2018). *Caraterização Socioeconómica da População Residente nos Empreendimentos de Habitação Social - Concelho de Valongo*. Câmara Municipal de Valongo, disponível em: [https://vallishabita.net/web2016/wp-content/uploads/2019/01/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o-S%C3%B3cioecon%C3%B3mica-popula%C3%A7%C3%A3o-residente\\_-EHS\\_2018.pdf](https://vallishabita.net/web2016/wp-content/uploads/2019/01/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o-S%C3%B3cioecon%C3%B3mica-popula%C3%A7%C3%A3o-residente_-EHS_2018.pdf)
- Cachado, R. A. (2013). O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*, XLVIII (206, 1.º), p. 134-152.
- Coelho, A J. M. B. (1994). É preciso integrar a habitação social na continuidade urbana, *Sociedade e Território*, nº20, p.71- 78
- Coelho, M. I. (s/d). *Recomposição do Território e Estruturação do Quotidiano no Grande Porto: O Caso do Concelho de Valongo (1950-2011)*. VIII Congresso Português de Sociologia.
- Dias, J. (1994). Tendências das políticas europeias quanto aos modelos de habitação social, *Sociedade e Território*, nº 20, p. 91-100
- Dias & Pereira (2001). *Ermesinde Registos Monográficos*, 1ª Edição. Ed: Câmara Municipal de Valongo
- Fernandes, A. (2015). *O Realojamento e a Qualidade de Vida: O caso de Monte Espinho, Leça da Palmeira*. Dissertação de Mestrado em Riscos Cidades e Ordenamento do Território, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em: [https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub\\_geral.pub\\_view?pi\\_pub\\_base\\_id=37576](https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=37576)
- Ferreira, A. F. (1994). Habitação Social: Lições e Prevenções para o PER, *Sociedade e Território*, nº 20, p.8-10.
- Ferreira, A. F. (1988). Política(s) de Habitação em Portugal. *Sociedade e Território*, nº 6, p.54-62.
- Ferreira, A.F. (1987). *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento.
- Freire & Borges (2018). O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo. In: R. C Agarez (coord.) *Habitação Cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Lisboa: IHRU, p.119-159. Disponível em:



[http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af\\_IHRU\\_Habitacao\\_Social.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf)

Freitas, M. J. (2001). *Habituação e Cidadania: no trilho da complexidade de processos relacionais generativos*. Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Universidade de Lisboa.

Guerra, I. (1994). As Pessoas Não São Coisas que se Ponham em Gavetas, *Sociedade e Território*, nº 20, p. 11-16.

Gros, M. C. (1994). “Pequena” História do Alojamento Social em Portugal. *Sociedade e Território*, nº 20, p. 80 – 90

Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Portal da Habitação, disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento\\_necessidades\\_habitacionais/Relatorio\\_Final\\_Necessidades\\_Realojamento.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf)

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, (2008-2013). *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, Relatório 2, políticas de habitação*. Disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/estudos/plano\\_estrategico/relatorio2\\_planoestrategico\\_habitacao.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/relatorio2_planoestrategico_habitacao.pdf)

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (2008). *Contributos para o Plano Estratégico da Habitação – Diagnóstico e proposta para uma estratégia de Habitação 2008/2013*. Disponível em: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211038E9kPG7ew2Zz82AW0.pdf>

Instituto Nacional de Estatística (INE). *Recenseamentos Gerais da População de 1864 a 1981*. Disponível em: [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos\\_historia\\_pt](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt)

Instituto Nacional de Habitação (2005). *Relatório e Contas*, disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/relatorio\\_contas/rc2005.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/relatorio_contas/rc2005.pdf)

Jantarada, Navarro, Macedo, Branco & Henriques (2014). *Caracterização Sócioeconómica da População Residente nos Empreendimentos de Habitação Social – Concelho de Valongo*. Câmara Municipal de Valongo, disponível em: <https://vallishabita.net/web2016/wp-content/uploads/2017/11/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o-S%C3%B3cioecon%C3%B3mica-da-popula%C3%A7%C3%A3o-residente-EHS-janeiro-2014.pdf>

Marques, T. S.; Matos, F. L. (2016). Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial. In: *Geografia, paisagem e riscos : livro de homenagem ao Prof. Doutor António Pedrosa*, Coleção: Série riscos e catástrofes, Vol. 3, Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 189-214.

Martins, J. (2014). *Habitação Social em Portugal: da intenção de inserção ao sentimento de exclusão*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitectura e Artes - Universidade Lusíada de Lisboa.

Matos, F. L. (2005). A qualidade e acesso à habitação nos centros urbanos portugueses. *Pluris 2005*. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/64350/2/72007.pdf>

Matos, F. L. (2004). Algumas Reflexões sobre o PER no Grande Porto. *Actas: V Congresso da Geografia portuguesa, Portugal: territórios e protagonistas*, Universidade do Minho, p. 1-20.

Matos, F. L. (2001). *A Habitação no Grande Porto: Uma Perspectiva Geográfica da Evolução do Mercado e da Qualidade Habitacional desde Finais do Séc. XIX até ao Final do Milénio*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Matos, F. L. (1997). A habitação como uma das componentes da qualidade do ambiente urbano. O caso do Porto e arredores, *Territorium*, nº4., p. 21-28

Matos, F. L. (1994/95). A habitação Cooperativa grande Porto (1974/94). *Revista da Faculdade de Letras – Geografia*, I Série, Vol. X/XI, pp: 19-38

Matos, Marques, Maia & Ribeiro (2018). Problemas, Desafios e Oportunidades para a Habitação Social em Portugal. Atas do XVI Colóquio Ibérico de Geografia, *Península Ibérica no Mundo: problemas e desafios para uma intervenção ativa da Geografia*, p. 1569 – 1577.

Ministério da Solidariedade e Segurança Social, (s/d). Programa de Emergência Social. Disponível em: <http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/docs/programa-de-emergencia-social.pdf>

Oliveira, F. (2012). *Habitações Económicas – Federação de Caixas de Previdência: Casas de Renda Económica em Coimbra*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/20827>

Oliveira, H. (2007). *Caracterização Socio-económica da População Residente nos Empreendimentos de Habitação Social – Concelho de Valongo*. Câmara Municipal de Valongo, disponível em: <https://vallishabita.net/docs/caracterizacao.pdf>

Pereira, D. (2011). *A Evolução da Habitação de Interesse Social no Município do Porto*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Pereira, P. I. M. V. (2009). *Habitação social, um modelo habitacional em equação: um estudo de caso no Bairro do Cabeço (Tortosendo)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de ciências sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior. Disponível em: <https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2421>

Pereira, Queirós, Silva & Lemos (2018). Casas económicas e casas desmontáveis: Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo. In: R. C Agarez (coord.) *Habitação Cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Lisboa: IHRU, p.83-117. Disponível em: [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af\\_IHRU\\_Habitacao\\_Social.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf)

Pinho, A. (2019). ‘A Habitação é para as pessoas!’: Entrevista com Ana Pinho, Secretária de Estado da Habitação. *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 38, p. 27-35 disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cct/issue/view/974>

Rebelo, L. (2010), *Carências Habitacionais na Região Norte: Cálculo de Carências habitacionais de Planos Locais de Habitação*, Dissertação de Mestrado Integrado em Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/59793>

República Portuguesa, s/d. Estratégia Local da Habitação. Disponível em: [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta1/pt/porta1/docs/programas\\_f\\_inanciamiento/Estrategias\\_Locais.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta1/pt/porta1/docs/programas_f_inanciamiento/Estrategias_Locais.pdf)

República Portuguesa, (2017). Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>

Ribeiro, R. (2019). A casa – entre o sonho e a realidade, In, A.C. Santos (coord.) *A nova questão da Habitação em Portugal – Uma abordagem de economia política*, Coimbra: Atual Editora, p.197 - 232

Roseta, H. (2008). *Programa Local de Habitação de Lisboa - Proposta de Metodologia*. Disponível em: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234283601B2dKG3bx4Vf86EC6.pdf>

Santana, P. (1998). Génese e Desenvolvimento da Habitação Social em Coimbra. *Cadernos da Geografia*, nº17, Coimbra: FLUC, p.195-201

Santos, A. C. (2019). Habitação em tempos financeiros em Portugal. In A. C. Santos (coord). *A nova questão da Habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Coimbra: Actual Editora, p. 15-52

Santos, A. C. (2019). A Nova Questão da Habitação e a Nova Geração de Políticas em Portugal. In A. C. Santos (Coord). *A nova questão da Habitação em Portuga: uma abordagem de economia política*, Coimbra: Ed: Actual Editora, p.293 – 323.

Santos, C. (2015). Habitação Social, Vulnerabilidade Social e Serviço Social: Um ensaio sobre o fracasso da mudança social nos bairros sociais. *Revista Libertas*, Vol. 15 (1), p.1-18. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18313/9536>

Serra, N. (2002). *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra: Quarteto Editora.

Silva, Gomes & Costa (2001). *Valongo Um Salto para a Modernidade*, Anégia Editores.

Silva, R. (2019). Crise e desigualdade habitacional: como (não) se vive em Lisboa. In A. C. Santos (coord). *A nova questão da Habitação em Portugal: uma abordagem de economia política*, Coimbra: Actual Editora, p.233-257.

Sousa, H. (2012). *Unfinished Projects*. Projeto de Mestrado em Comunicação Audiovisual Especialização em Fotografia e Cinema Documental, Escola Superior de Música e Artes do Espetáculo, Politécnico do Porto. Disponível em: [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/10391/1/Helder\\_Sousa\\_MCA\\_2012.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/10391/1/Helder_Sousa_MCA_2012.pdf)

Tavares & Duarte (2018). O arrendamento social público (1945-1969): Nova escala, novos programas e agentes. In: R. C Agarez (coord.) *Habitação Cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Lisboa: IHRU, p.197-233. Disponível em: [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af\\_IHRU\\_Habitacao\\_Social.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf)

Vásquez, I. B. (1992). *O Processo de Suburbanização no Grande Porto: a evolução da cidade do porto e a estruturação territorial dos concelhos periféricos*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Veiga, A. (2014). *O Programa Especial de Realojamento no Concelho de Valongo: Uma análise à Qualidade de Vida nos Bairros PER de Montes da Costa, Palmilheira e Galinheiro*. Dissertação de Mestrado em Riscos Cidade e Ordenamento do Território, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/76614>

Véras, M. & Bonduki, N. (1988) A questão da habitação em São Paulo: políticas públicas e lutas sociais urbanas, *Sociedade e Território*, nº6, p.8-20.

Vilaça, E. (2001). O "Estado da Habitação" - Medidas sem Política num País Adiado. *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº3, pp. 83-92.

Violas, D. (2003). *A Habitação Social e a Intervenção Municipal – O Caso de Vila Nova de Gaia*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Planeamento Urbano e Regional, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/10893>

Violas, S. (2013). *A Habitação de Interesse Social - O Processo de Implementação do PER no Concelho de Espinho*. Dissertação de Mestrado em Riscos Cidade e Ordenamento do Território, Faculdade de Letras de Universidade do Porto. Disponível em: [https://sigarra.up.pt/fbaup/en/PUB\\_GERAL.PUB\\_VIEW?pi\\_pub\\_base\\_id=28555](https://sigarra.up.pt/fbaup/en/PUB_GERAL.PUB_VIEW?pi_pub_base_id=28555)

Xerez, Rodrigues & Cardoso (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. In: R. C Agarez

(coord.) *Habituação Cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*, Lisboa: IHRU, p. 465-511. Disponível em: [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af\\_IHRU\\_Habitacao\\_Social.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf)

### **Sites eletrónicos:**

Diário da República Eletrónico, *Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948*. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Câmara Municipal de Valongo (2019) História. Disponível em: <https://www.cm-valongo.pt/pages/423>

Câmara Municipal de Valongo (2019) Acessibilidades. Disponível em: <https://www.cm-valongo.pt/pages/441>

Ferrão, J. (2018). *A habitação regressa à Agenda Política?* Blogue ATS, disponível em: <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2018/01/17/a-habitacao-regressa-a-agenda-politica/>

Housing Europe (2010) – Country Profile. Consultado a 31/7/2019, disponível em: <http://www.housingeurope.eu/section-15/resources-articles?type=country-profile>

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. - “Programa Especial de Realojamento (PER) PER – Famílias”, Portal da Habitação acedido em 16/01/2019, disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/programas\\_de\\_financiamento/per\\_familias.html](https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/programas_de_financiamento/per_familias.html)

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Portal da Habitação. Resumo Histórico. Disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/\\_Resumo\\_historico.html](https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/_Resumo_historico.html)

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Portal da Habitação. “Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)”. Consultado em 4/6/2019, disponível em: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgh.html>

Instituto Nacional de Estatística (INE). Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2)

PNPOT (2018). *Diagnóstico Versão para discussão pública*. Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/documentos-pnpot>

Portal da Habitação, Estratégias Locais de Habitação, s/d. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/estrategias-locais-de-habitacao>

Portal da Habitação, 2019. Estratégias Locais de Habitação. Disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgh\\_1direito\\_estrategialocal\\_faq.html#02](https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/npgh_1direito_estrategialocal_faq.html#02)

Vallis Habita – Empresa Municipal. “Apresentação Vallis Habita”. Consultado em janeiro de 2019, disponível em: <https://vallishabita.net/web2016/index.php/apresentacao/>

### **Decretos e Leis:**

Diário do Governo n.º 217/1933, Série I de 1933-09-23 - Decreto-Lei n.º 23052

Diário do Governo n.º 186/1938, Série I de 1938-08-12 - Decreto-Lei n.º 28912

Diário do Governo n.º 73/1945, Série I de 1945-04-06 - Decreto-Lei n.º 34486

Diário do Governo n.º 246/1962, Série I de 1962-10-25 - Decreto-lei n.º 44645

Diário do Governo n.º 126/1969, Série I de 1969-05-28 - Decreto-Lei n.º 49033

Diário do Governo n.º 125/1974, Série I de 1974-05-29 - Portaria n.º 343/74

Diário do Governo n.º 275/1974, Série I de 1974-11-26 - Decreto-Lei n.º 663/74

Diário do Governo n.º 296/1974, Série I de 1974-12-20 – Decreto-Lei n.º 730/74

Diário do Governo n.º 298/1974, 1º Suplemento, Série I de 1974-12-23 – Decreto-Lei n.º 737-A/74

Diário do Governo n.º 87/1975, Série I de 1975-04-14 – Decreto-Lei n.º 198-A/75

Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 - Constituição da República Portuguesa. Disponível em: [https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/201907311031/128029/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?\\_LegislacaoConsolidada\\_WAR\\_drefrontofficeportlet\\_rp=diploma](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/201907311031/128029/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=diploma)

Diário da República n.º 259/1976, Série I de 1976-11-05 – Decreto-Lei n.º 791/76

Diário da República n.º 260/1976, Série I de 1976-11-06 - Decreto-Lei n.º 797/76

Diário da República n.º 39/1977, Série I de 1977-02-16 – Decreto-Lei n.º 53/77

Diário da República n.º 166/1977, Série I de 1977-07-20 – Decreto-Lei n.º 297/77

Diário da República n.º 113/1983, Série I de 1983-05-17 - Portaria n.º 580/83 de 17 de maio de 1983

Diário da República n.º 130/1987, Série I de 1987-06-06 - Decreto-Lei n.º 226/87

Diário da República n.º 300/1988, Série I de 1988-12-29 - Portaria nº828/88 do dia 29 de dezembro

Diário da República n.º 106/1993, Série I-A de 1993-05-07 – Decreto-Lei nº 163/93

Diário da República n.º 6/1999, Série I-A de 1999-01-08 - Decreto-Lei nº 7/99

Diário da República n.º 169/2012, Série I de 2012-08-31 - Lei nº50/2012

Diário da República n.º 19/2013, 1º Suplemento, Série I de 2013-01-28 - Lei nº 11-A/2013

Diário da República n.º 245/2014, Série I de 2014-12-19 - Lei nº 81/2014

Diário da República n.º 162/2016, Série I de 2016-08-24 - Lei nº 32/2016

Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02 - Resolução de Conselho de Ministros nº 50-A/2018.

Diário da República n.º 98/2019, Série I de 2019-05-22 – Decreto-Lei nº68/2019

Diário da República n.º 109/2019, Série I de 2019-06-06 - Portaria nº 175/2019

Diário da República n.º 109/2019, Série I de 2019-06-06 - Portaria nº176/2019

Lei de bases da habitação – Assembleia da República

Lei de Bases da Habitação, s/d. Exposição de Motivos, disponível em: <https://habitacao.ps.pt/wp-content/uploads/2018/04/projeto-de-Lei-bases-da-habita%C3%A7%C3%A3o-GPPS-19.4.2018.pdf>

Programa do XXI Governo 2015 - 2019 – diário da república fonte: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

#### **Fontes históricas:**

Cota 49 - Acta do dia 17 de agosto de 1964

Livro de Actas nº60 cota 764 - Acta nº 8/78 do dia 28 de fevereiro de 1978

Livro de Actas nº60 cota 764 - Acta nº 22/77 do dia 21 de junho de 1977

Livro de Actas nº62, cota 766 - Acta 14/79 do dia 10 de abril de 1979

Livro de Actas nº63, cota 767 - Acta nº 43/79 de 11 de dezembro de 1979

Livro de Actas nº63, cota 767 - Acta nº 10/80 de 18 de março de 1980

Livro de Actas nº64, cota 768 - Acta nº 48/80 do dia 16 de dezembro de 1980

Livro de Actas nº67, cota 761 - Acta nº 13/83 de 12 de abril de 1983

Livro de Actas nº67, cota 761 - Acta nº22/83 de 21 de junho de 1983

Livro de Actas nº67, cota 761 - Acta 27/83 de 26 de junho de 1983

Livro de Actas nº 60, cota 764 – Acta nº15/78 de 18 de abril de 1978

Inventário do Arquivo Histórico da Câmara Municipal de Valongo, (2012)



## Anexos

Anexo I – Localização dos empreendimentos de habitação social propriedade da Vallis Habita, E.M.

### Localização do Empreendimento do Calvário (Valongo)



Fonte: Google Earth



## Localização do empreendimento das Saibreiras (Ermesinde)



Fonte: Google Earth

## Localização do empreendimento das Pereiras (Valongo)



Fonte: Google Earth



## Anexo II - Localização dos empreendimentos surgidos no âmbito do PER

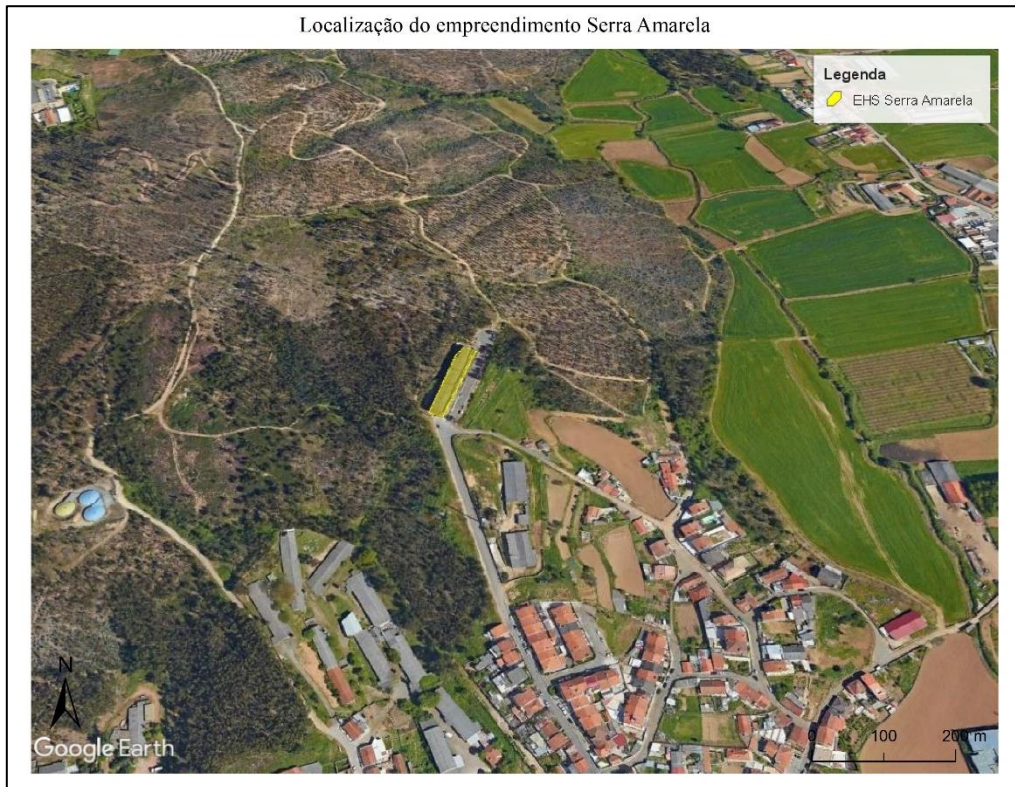
### Localização do empreendimento de São Bartolomeu (Alfena)



Fonte: Google Earth



## Localização do empreendimento Serra Amarela (Alfena)



Fonte: Google Earth

## Localização do empreendimento do Barreiro (Alfena)



Fonte: Google Earth

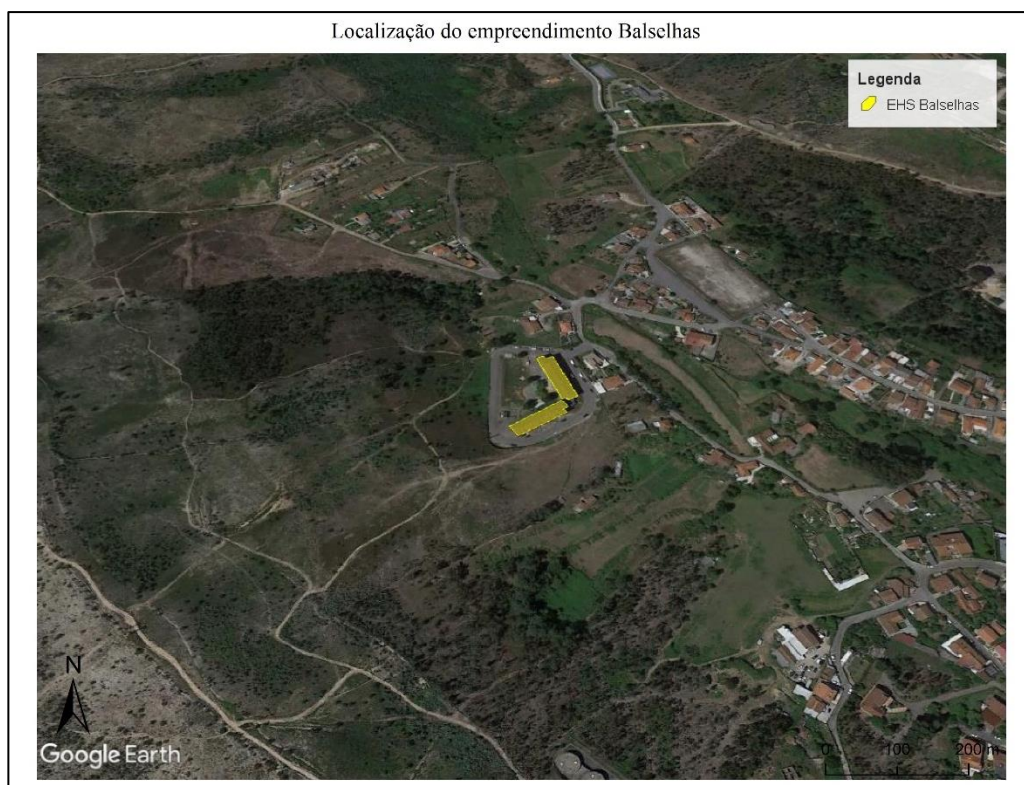


## Localização do empreendimento 1º de Maio (Campo)



Fonte: Google Earth

## Localização do empreendimento Balseilhas (Campo)



Fonte: Google Earth



## Localização do empreendimento Padre António Vieira (Campo)



Fonte: Google Earth

## Localização do empreendimento Mirante dos Sonhos (Ermesinde)



Fonte: Google Earth



## Localização do empreendimento Montes da Costa (Ermesinde)



Fonte: Google Earth

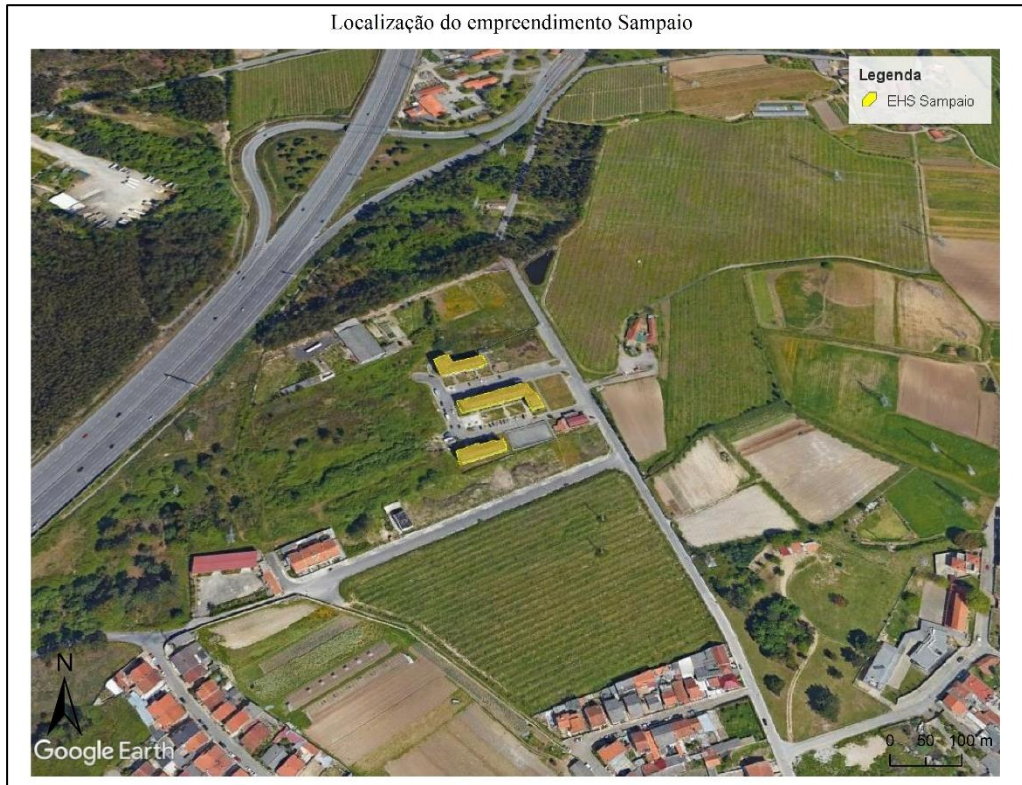
## Localização do empreendimento Palmilheira (Ermesinde)



Fonte: Google Earth

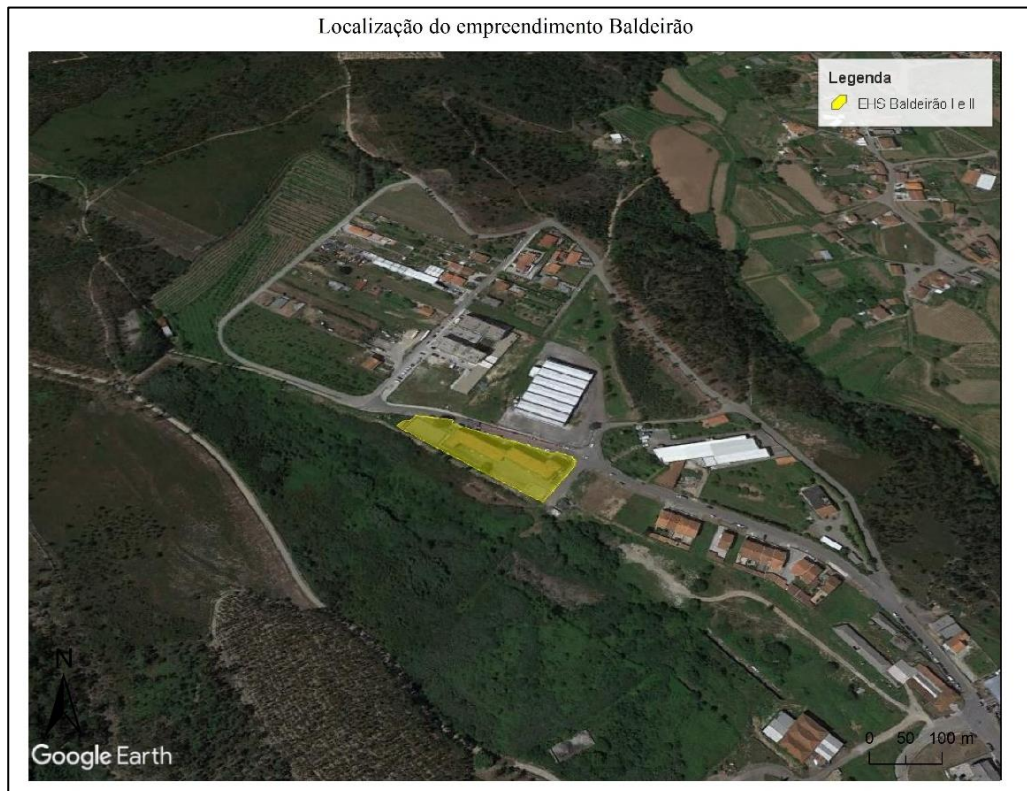


## Localização do empreendimento de Sampaio (Ermesinde)



Fonte: Google Earth

## Localização do empreendimento do Baldeirão I e II (Sobrado)



Fonte: Google Earth

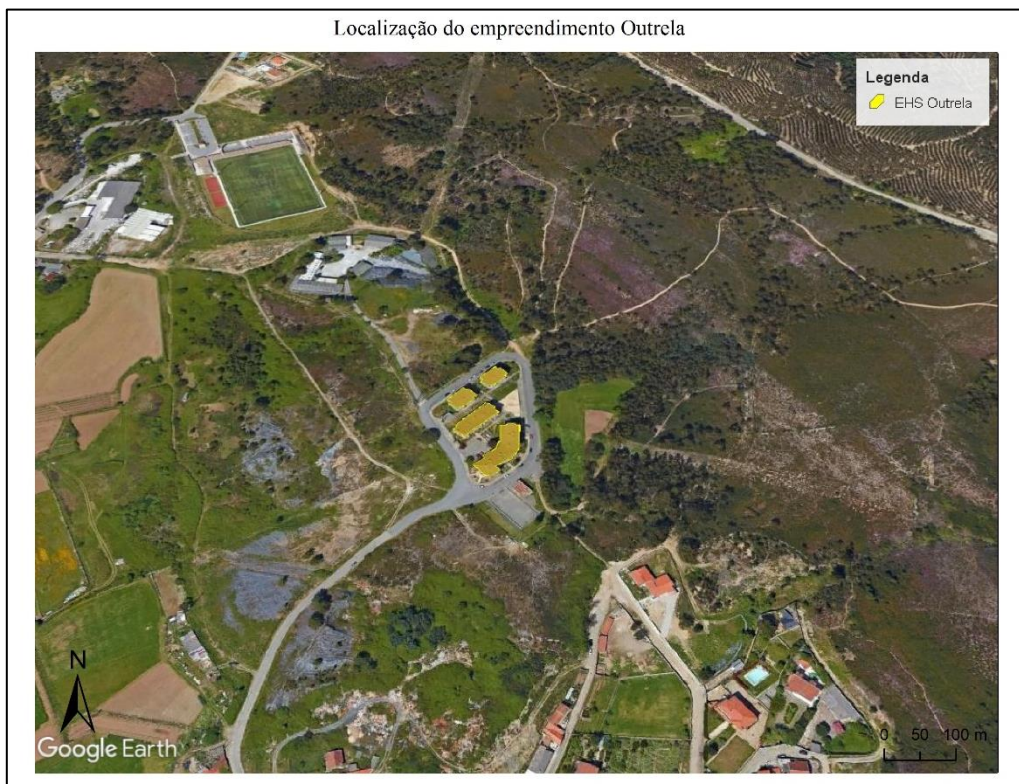


## Localização do empreendimento do Galinheiro (Valongo)



Fonte: Google Earth

## Localização do empreendimento Outrela (Valongo)



Fonte: Google Earth



Anexo III – Fotos dos empreendimentos propriedade da Vallis Habita, E.M.

Fotografias do empreendimento do Calvário (Valongo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Fotografia do empreendimento das Pereiras (Valongo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

### Fotografia do empreendimento das Saibreiras (Ermesinde)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

### Anexo IV – Fotografias dos empreendimentos surgidos no âmbito do PER

#### Localização do empreendimento de São Bartolomeu (Alfena)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019



### Localização do empreendimento da Serra Amarela (Alfena)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

### Localização do empreendimento do Barreiro (Alfena)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

### Localização do empreendimento 1º de Maio (Campo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

### Fotografia do empreendimento Balselhas (Campo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019



Fotografia do empreendimento Padre António Vieira



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Fotografia do empreendimento Mirante dos Sonhos



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Fotografia do empreendimento Montes da Costa (Ermesinde)



Fonte: Trabalho de campo realizado em agosto de 2019



Fotografia do empreendimento da Palmilheira (Ermesinde)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Fotografia do empreendimento do Sampaio (Ermesinde)



Fonte: Trabalho de campo realizado em agosto de 2019



Fotografia dos empreendimentos Baldeirão I e II (Sobrado)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Fotografia do empreendimento do Galinheiro (Valongo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Fotografia do empreendimento Outrela (Valongo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019





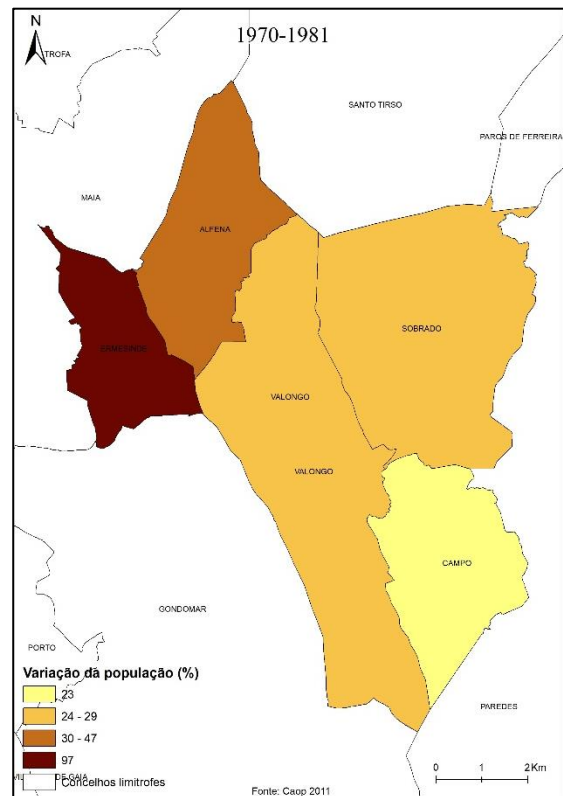
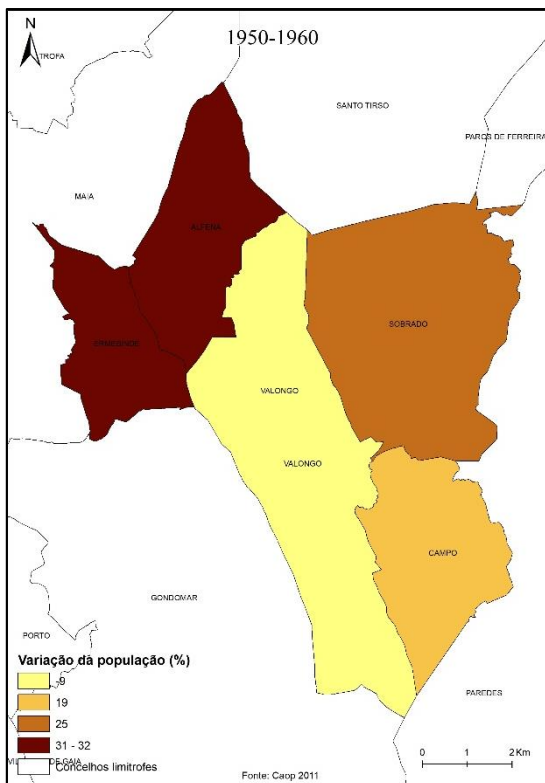
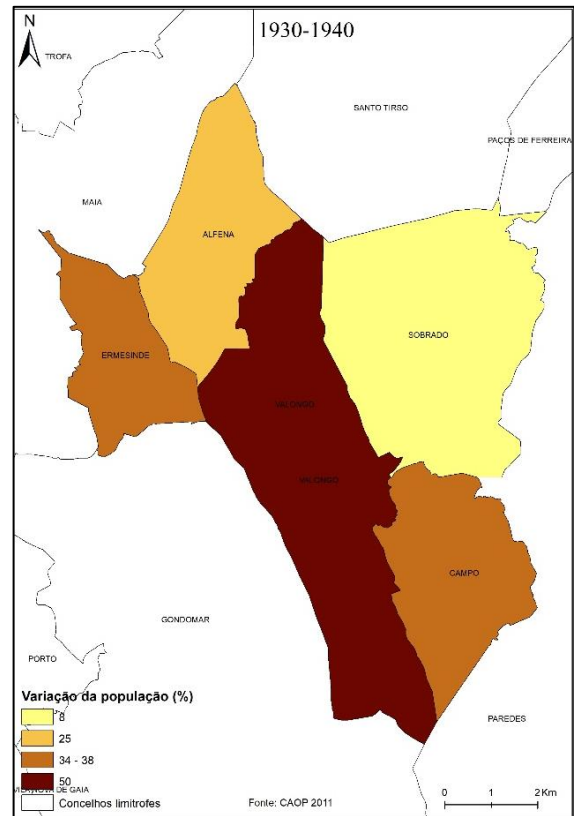
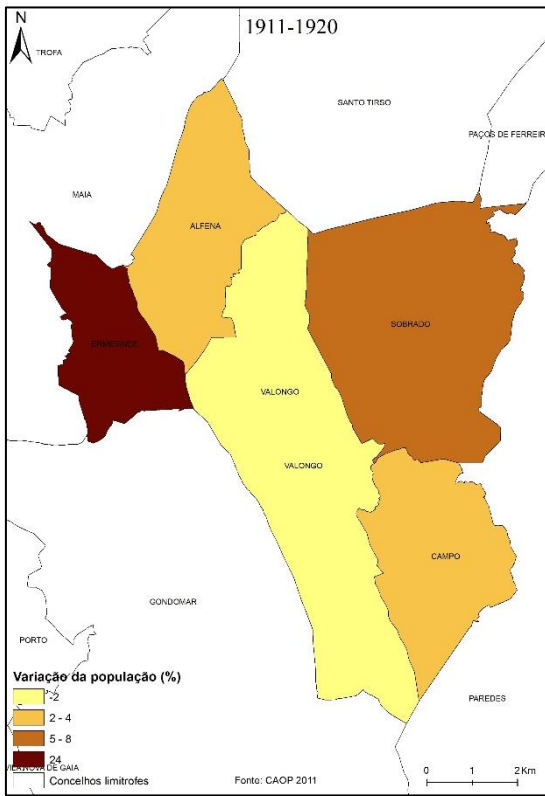
Anexo VI – Evolução da população no Grande Porto e no município de Valongo

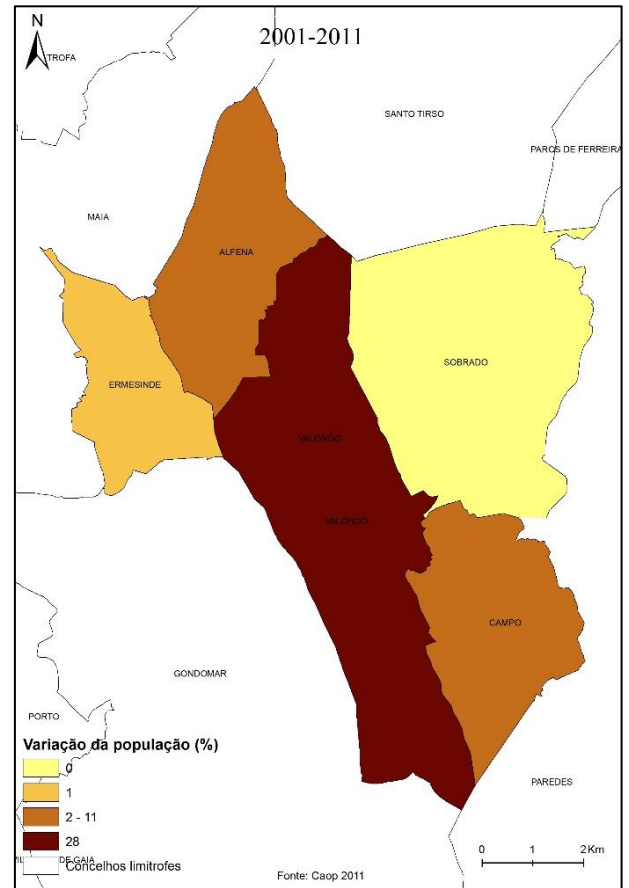
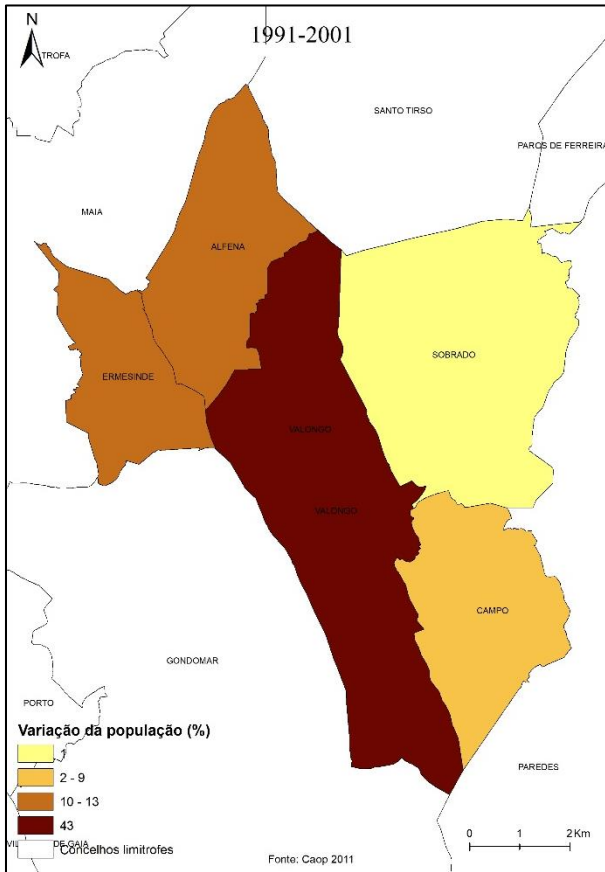
**Quadro nº, Evolução do número de habitantes no Grande Porto (1890-2011)**

Concelhos	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Grande Porto	249811	393206	455354	609102	558586	663101	734540	835684	931125	1117920	1167800	1260680	1287282
Espinho	7335	9383	12040	13045	15336	17284	20227	23084	29800	32409	34956	33701	31786
Gondomar	31142	32428	38251	41818	49768	61755	71058	84599	105075	130751	143178	164096	168027
Maia	18831	20367	24230	26112	29636	37026	43906	53643	63980	81679	93151	120111	135306
Matosinhos	19938	26071	33914	34884	50962	63124	73786	91017	109225	136498	151682	167026	175478
Porto	146454	166729	191890	202310	229799	268548	281406	303424	301655	327368	302472	263131	237591
Póvoa de Varzim	23372	24527	25089	26929	28780	32272	37938	40444	42890	54248	54788	63470	63408
Valongo	11157	11853	13593	14665	17292	23568	27939	33300	41265	64234	74172	86005	93858
Vila do Conde	25838	27366	31135	33335	34116	39827	44460	48806	53570	64402	64836	74391	79533
Vila Nova de Gaia	65713	74482	84994	85900	102950	119697	133760	157367	180875	226331	248565	288749	302295

Fonte: INE - Recenseamento Geral da População 1930-1981

## Anexo VII – Mapas de Variação da população no município de Valongo (1911 – 2011)





Fonte: INE - Recenseamento Geral da População 1911 – 2011

CAOP 2011

Anexo VIII – Fotos dos empreendimentos surgidos no âmbito de várias iniciativas de políticas públicas de habitação social no município de Valongo

Casas para famílias pobres – conjunto habitacional Outeiro do Linho (freguesia de Valongo)



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019

Habitações ao abrigo do CDH – freguesia de Valongo



Fonte: Trabalho de campo realizado em junho de 2019



Habitações ao abrigo do CDH – freguesia de Alfena



Fonte: Trabalho de campo realizado em agosto de 2019

Habitações ao abrigo do CDH – freguesia de Alfena



Fonte: Trabalho de campo realizado em setembro de 2019



Habitações construídas pela cooperativa “Porta Aberta” – freguesia de Ermesinde



Fonte: Trabalho de campo realizado em setembro de 2019


Anexo IX – Caraterização do EHS PER

Empreendimentos	Freguesia	Tipologia	Nº de fogos por tipologia	Total de Fogos	Equipamentos
Barreiro de cima	Alfena	T1	18	61	Sala de Atendimento; Polidesportivo; CATL
		T2	14		
		T3	29		
Serra Amarela		T1	8	36	Sala de Atendimento Local
		T2	13		
		T3	7		
		T4	8		
São Bartolomeu		T2	16	32	Sala de Atendimento local
		T3	8		
		T4	8		
Balselhas	Campo	T1	17	52	Sala de Atendimento Local; CATL
		T2	13		
		T3	8		
		T4	11		
		T5	3		
Padre António Vieira		T2	16	40	Sala de Atendimento; CATL; Polidesportivo
		T3	24		
1º de Maio		T1	3	24	Sala de Atendimento local
		T2	7		
		T3	9		
	T4	2			
	T5	3			
Palmilheira	T0	2	68	Sala de Atendimento; Polidesportivo	
	T1	18			
	T2	32			
	T3	16			
Sampaio	Ermesinde	T1	12	68	Sala de Atendimento; Polidesportivo; Sala Multiusos/CATL
		T2	20		
		T3	24		
		T4	12		
Montes da Costa		T1	12	40	
		T2	20		
		T3	8		
Mirante dos Sonhos		T1	14	81	Sala de Atendimento; Polidesportivo; Parque infantil; CATL
		T2	42		
		T3	22		
	T4	2			
	T5	1			

Baldeirão I	Sobrado	T1	12	32		
		T2	12			
		T3	8			
Baldeirão II		T2	14	44	Sala de Atendimento; Polidesportivo	
		T3	14			
		T4	14			
		T5	2			
Galinheiro		Valongo	T1	10	44	Sala de Atendimento; Polidesportivo
			T2	21		
			T3	10		
	T4		1			
	T5		2			
Outrela	T1		8	52	Sala de Atendimento; Polidesportivo	
	T2		8			
	T3		24			
	T4		12			

Fonte: Câmara Municipal de Valongo 2014 e 2018

MOD 018.03



### Ficha de Atualização de Dados do Agregado Familiar para o ano de 2018/19

N.º Inquilino : \_\_\_\_\_ Empreendimento: \_\_\_\_\_

Morada: \_\_\_\_\_ Tipologia: \_\_\_\_\_ Andar : \_\_\_\_\_

Correio eletrónico: \_\_\_\_\_ Contacto telefónico: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Estado civil: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Rendimento bruto: \_\_\_\_\_

N.º Beneficiário Seg. Social: \_\_\_\_\_ NIF: \_\_\_\_\_ N.º BI: \_\_\_\_\_

Nascido em: \_\_\_\_\_ Grau de Escolaridade: \_\_\_\_\_

**Dados do Agregado Familiar**

Nome	Estado Civil	Profissão	Rendimento	N.º Beneficiário	NIF	N.º BI	Nascido em	Grau de Escolaridade	Parentesco
0	0		0,00 €	0	0	0	00-Jan-00	0	PRÓPRIO/A

**Notas de Preenchimento:**

1 - Todos os espaços em branco devem ser preenchidos pelo/a inquilino/a em letra maiúscula e legível.

2 - Devem ser entregues fotocópias da nota de liquidação do IRS de todos os elementos que compõem o agregado familiar, acompanhada do(s) último(s) recibo(s) de vencimento / pensão / reforma / Rendimento Social de Inserção, etc. (se não facultada a nota de liquidação do IRS de 2017, o cálculo será efetuado de acordo com o estabelecido na subalínea II) alínea f) ponto 1 do artigo 3.º, da Lei n.º 32/2016 de 24/8).

3 - Devem ser entregues documentos de suporte às alterações do agregado familiar declarado no ano anterior, bem como, se for o caso, de declarações de incapacidade, de família monoparental, de desemprego e inscrição no IEFP e demais documentos que entendam ser necessários para uma correta análise do seu processo de renda apoiada, nos termos da Lei.

4 - A ficha deverá ser obrigatoriamente assinada pelo/a inquilino/a e entregue até à data prevista e comunicada no ofício de notificação desta atualização geral de dados dos agregados familiares realizados nos EHS do concelho de Valongo.

**Declaração sobre Dados Pessoais**

(nome) \_\_\_\_\_, (morada) \_\_\_\_\_, contribuinte n.º \_\_\_\_\_, portador(a) do cartão de cidadão n.º \_\_\_\_\_, válido até \_\_\_\_\_, declaro, para os devidos e legais efeitos, que:

1 - Foi informado que a Vallis Habita, E.M., irá proceder ao tratamento dos meus dados pessoais e do meu agregado familiar, na medida do adequado, pertinente e limitado ao que for necessário para a execução das suas atividades, bem como, para o cumprimento das obrigações legais do mesmo emergentes, pelo que dou o meu consentimento para tal fim;

II- Autorizo que os meus dados pessoais e do meu agregado familiar, sejam transmitidos à Câmara Municipal de Valongo para o cumprimento das suas obrigações legais e/ou a execução das tarefas, nomeadamente o acompanhamento social dos inquilinos/as, desde que a mesma apresente garantias suficientes de executar medidas técnicas e organizativas adequadas, de modo a que o tratamento dos meus dados satisfaça os requisitos estabelecidos na legislação em vigor sobre a matéria, designadamente, no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Abril de 2016.

Declaração emitida em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**Todos os dados desta ficha são confidenciais e para o uso exclusivo da Vallis Habita e dos serviços competentes da Câmara Municipal de Valongo**